



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

SINÉSIO MONTEIRO DE MELO FILHO

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PERNAMBUCO: O
CASO DO MUNICÍPIO DE OLINDA -PE**

Recife

2021

SINÉSIO MONTEIRO DE MELO FILHO

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PERNAMBUCO: O
CASO DO MUNICÍPIO DE OLINDA -PE**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

Linha De Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar

Recife

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Natália Nascimento, CRB-4/1743

- M528m Melo Filho, Sinésio Monteiro de.
A municipalização do ensino fundamental em Pernambuco: o caso do município de Olinda-PE. / Sinésio Monteiro de Melo Filho. – Recife, 2021.
127 f.: il.
- Orientadora: Márcia Ângela da Silva Aguiar.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE.
Programa de Pós-graduação em Educação, 2021.
Inclui Referências e Apêndices
1. Ensino Fundamental - Pernambuco. 2. Políticas Educacionais - Pernambuco. 3. Gestão Educacional - Pernambuco. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Aguiar, Márcia Ângela da Silva Aguiar. (Orientadora). II. Título.
- 370 (23. ed.)
- UFPE (CE2022-026)

SINÉSIO MONTEIRO DE MELO FILHO

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PERNAMBUCO: O
CASO DO MUNICÍPIO DE OLINDA -PE**

Dissertação apresentada para obtenção
do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação do Centro de
Educação da Universidade Federal de
Pernambuco.

Aprovada em: 31 /08 / 2021

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar (orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Pref.^o. Dr.^o. Edson Francisco Andrade
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a. Ana de Fátima Abranches
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter permitido mais uma oportunidade de aprofundar meus conhecimentos;
À minha mãe, o amor da minha vida, Maria Dulcinete Rodrigues de Melo e a Edelvira Pereira de Melo, minha vó materna (in-memorian), exemplos de MULHERES GUERREIRAS, pelos incentivos e dedicação constante a mim;

À Professora Dra. Márcia Angela da Silva Aguiar, minha orientadora, pela orientação, aprendizagens e paciência durante a elaboração deste trabalho;

Aos meus professores do mestrado que contribuíram para minha formação acadêmica;

Aos colegas do mestrado, pelo companheirismo;

Aos colegas de trabalho, em especial Marta Moraes, pelo apoio e contribuição durante todo o mestrado;

Aos amigos, pela ausência durante todo o tempo de duração do mestrado;

Em especial, às amigas Professora Dra. Fernanda Alencar e Professora Dra. Rita de Cassia por suas contribuições para que este estudo se tornasse mais rico teoricamente.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto o processo de municipalização do ensino fundamental em Pernambuco, com foco no município de Olinda, no marco temporal 2008 a 2014. O texto apresenta um panorama histórico da gestão da educação pública no Brasil, realçando os pressupostos políticos e ideológicos atinentes à estruturação administrativa da educação. Teve como objetivo geral analisar como se materializou o processo de municipalização do ensino fundamental no sistema municipal de ensino da cidade de Olinda. Para o desenvolvimento da pesquisa foram considerados os estudos sobre a modernização do estado e as políticas governamentais de educação, pós Constituição Federal de 1988, e, efetivados levantamentos e análises bibliográficos e documentais sobre a temática, bem como o mapeamento de documentos oficiais concernentes aos acordos firmados entre o governo do estado e o município de Olinda referentes a esse processo. As análises dos dados coletados evidenciam que na década de 1990, o governo de Pernambuco passou a defender um pacto de colaboração visando transferir a responsabilidade das etapas de ensino fundamental para a dependência administrativa dos municípios. Em 2013, o Município de Olinda foi o que mais efetivou a municipalização de escolas, melhorando sua estrutura física, alargando a rede municipal, em termos de equipamentos e mobiliários escolares, laboratórios de informática, cedências de profissionais de educação, merenda escolar e acréscimos dos repasses do FUNDEB. A investigação realizada indica que a implementação de uma política educacional articulada entre as esferas públicas, no âmbito do governo estadual de Pernambuco, requer uma instância formal de interlocução interinstitucional. Constata-se que a municipalização do ensino fundamental no município de Olinda não está finalizada, o que dá margem para a efetivação de um processo em disputa, o que requer dos gestores, profissionais e especialistas da educação e comunidade pautar a melhor forma de conduzir a gestão da educação escolar.

Palavras-chave: Municipalização do Ensino Fundamental em Pernambuco. Pernambuco. Olinda/PE. Políticas Educacionais. Gestão Educacional.

ABSTRACT

This dissertation has as its object the process of municipalization of elementary education in Pernambuco, focusing on the municipality of Olinda, in the period 2008 to 2014. The text presents a historical overview of the management of public education in Brazil, highlighting the political and ideological assumptions related to the administrative structuring of education. Its general objective was to analyze how the process of municipalization of elementary education materialized in the municipal education system in the city of Olinda. For the development of the research, studies on the modernization of the state and government education policies, after the Federal Constitution of 1988, were considered, and bibliographic and documentary surveys and analyzes on the subject were carried out, as well as the mapping of official documents concerning the agreements signed between the state government and the municipality of Olinda regarding this process. Analyzes of the data collected show that in the 1990s, the government of Pernambuco started to defend a collaboration pact aimed at transferring responsibility for the stages of elementary education to the administrative dependence of the municipalities. In 2013, the Municipality of Olinda was the most effective in the municipalization of schools, improving its physical structure, expanding the municipal network, in addition to school equipment and furniture, computer labs, education professionals' grants, school lunches and increases in transfers of FUNDEB. The investigation carried out indicates that the implementation of an educational policy articulated between the public spheres, within the scope of the state government of Pernambuco, requires a formal instance of inter-institutional dialogue. It appears that the municipalization of elementary education in the municipality of Olinda has not been completed, which gives rise to a disputed process, which requires managers, professionals and specialists in education and community to guide the best way to conduct the school education management.

Key-words: Municipalization of Elementary Education in Pernambuco. Olinda/Pernambuco. Educacional Policies. Educacional Manegement.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Impactos da municipalização.....	88
Imagem 2 – Recomendação.....	89
Imagem 3 – Prioridades no processo de negociação.....	90
Imagem 4 – Status das escolas municipalizadas em Olinda em 2012 e 2013.	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pares entre grupos experimentais e grupos de controle.....	17
Quadro 2 – Escolas municipalizadas por GRE.....	72
Quadro 3 – Egressos da rede municipal em Olinda (2014).....	102
Quadro 4 - Escolas municipalizadas no ano 2012 em Olinda.....	103
Quadro 5 - Escolas municipalizadas no ano 2013 em Olinda.....	103
Quadro 6 – Aplicações de Recursos para Educação / Exercícios 2010 a 2013.....	106
Quadro 7 – Dispêndio Financeiro por Exercício 2010 – 2013.....	107
Quadro 8 –Matrículas por etapa de ensino em 2012 e 2013.....	109
Quadro 9 – Matrícula por dependência administrativa - Município de Olinda.....	109
Quadro 10 – Número de Matrículas no Município de Olinda (2013 – 2018).....	110

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALEPE	Assembleia Legislativa de Pernambuco
AMUPE	Associação Municipalista de Pernambuco
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CELPE	Companhia Energética de Pernambuco
CF-88	Constituição Federal de 1988
CNTE	Confederação dos Trabalhadores em Educação
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
EC	Emenda Constitucional
EFAF	Escolas Estaduais de Ensino Fundamental Anos Finais
EM	Ensino Médio
EREMs	Escolas de Referência em Ensino Médio
ETEs	Escolas Técnicas Estaduais
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEOE	Gerência de Organização da Rede Escola
GIDE	Gestão Integrada da Educação
GRE	Gerência Regional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INDG	Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LDB	Leis de Diretrizes e Bases da Educação
LDBN	Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MEC	Ministério da Educação
MEIB	Movimento Interfóruns em defesa da Educação Infantil no Brasil
PEI	Programa Educação Integrada
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PMGP	Programa de Modernização da Gestão Pública
PMGP/PE	Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado de Pernambuco
PMGP-ME	Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPE	Pacto pela Educação
PSB	Partido Socialista do Brasil
RPAs	Regiões Político-Administrativas
SECO	Secretaria Executiva de Coordenação e Planejamento
SEDE	Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação
SEE	Secretaria de Educação do Estado
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEE-PE	Secretaria de Educação Estadual de Pernambuco
SEGE	Secretaria Executiva de Gestão da Rede
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUEAI	Superintendência de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas
ZEPEC	Zonas Especiais de Proteção Cultural e Urbanística

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO.....	28
2.1	Brasil Colônia: a educação religiosa jesuítica e a educação pombalina...	28
2.2	Brasil Império: as reformas burguesas e a duplicidade da rede de ensino.....	31
2.3	O ensino no Brasil na Primeira República: descentralização, a classe média e as reformas educacionais.....	37
2.4	A educação no Brasil entre 1930 e 1964: o fortalecimento das oligarquias locais, as exigências da industrialização e a expansão do ensino para a classe média.....	42
2.5	O ensino e o projeto de internacionalização do mercado interno: ditadura militar de 1964 a 1980.....	46
2.6	A Constituição Federal 1988: regime de colaboração entre entes federados e fundos nacionais de desenvolvimento da educação.....	50
3	GESTÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	60
3.1	Gestão Miguel Arraes: política educacional e a relação de cooperação entre estado e municípios.....	60
3.2	Gestão Jarbas Vasconcelos: a perspectiva gerencialista e a municipalização da educação básica.....	67
3.3	Gestão Eduardo Campos: aprofundamento da participação privada e o tecnicismo do currículo escolar.....	69
3.3.1	A municipalização do ensino fundamental em Pernambuco na gestão do governador Eduardo Campos.....	72
4	A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM OLINDA: PERCURSOS E EFETIVAÇÃO.....	80
4.1	A gestão política do processo de municipalização das escolas em Pernambuco no período de 2012 e 2013.....	81
4.2	O contexto da municipalização das escolas no município de Olinda.....	98

4.3	Resultados da municipalização de escolas estaduais no sistema municipal de educação de Olinda.....	100
4.3.1	Infraestrutura das escolas de Olinda.....	102
4.3.2	Os recursos e investimentos educacionais.....	105
4.3.3	O quadro dos docentes e demais profissionais da educação.....	107
4.3.4	A garantia do acesso ao ensino fundamental em Olinda: considerações após o processo de municipalização.....	108
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERÊNCIAS.....	117

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa o processo de municipalização da oferta do ensino fundamental no município de Olinda, promovido pelo governo do estado de Pernambuco, iniciado em 2008. O município de Olinda está localizado na Região Metropolitana do Recife e possui uma área de 41.681 km² de extensão territorial e uma taxa de densidade demográfica de 9.063,58 (IBGE, 2010) de habitantes por quilômetros quadrados, a maior do estado e a sétima maior do Brasil. Ressaltamos que 9,73 km², da sua extensão territorial fazem parte das Zonas Especiais de Proteção Cultural e Urbanística (ZEPEC 1), em 1,89 km² do sítio-histórico e 7,84 km² do Entorno do Sítio Histórico. A cidade de Olinda possui uma área urbanizada de 36,73 km², correspondente a 98% do município, e 6,82 km² de área rural, o que faz dela uma cidade eminentemente urbana. Ainda, segundo o IBGE, no Censo de 2010, o município contava com uma população de 377.779 habitantes, dos quais 370.333 residiam na zona urbana e apenas 7.447 na zona rural. Destas, 174.724 são homens e 203.475 são mulheres. Ressaltamos também que a população estimada para 2014, pelo IBGE, era de 388.821 (IBGE, 2014).

O interesse em investigar esse tema no Mestrado em Educação vincula-se às indagações suscitadas ao longo da minha trajetória profissional quando, na Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco desenvolvi várias funções: a) Gerente Regional de Educação da Metropolitana Norte no período de 2007 a 2015, Gerente Técnico do Programa Educação Integrada, 2016 a 2017, e Gerente de Articulação Municipal, 2018 a 2020.

A atuação na Gerência Regional de Educação Metropolitana Norte, cuja jurisdição atende aos municípios de Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Itapissuma, Itamaracá, Igarassu e Araçoiaba e composta, na época, por 112 escolas, sendo 12 destas denominadas Escolas de Referência, 4 escolas em unidades prisionais, foi desafiadora isto porque era a regional que apresentava indicadores sociais de educação fragilizados, sendo considerada a GRE com baixos indicadores no IDEB/IDEPE. O trabalho se iniciou em 2007, e teve como fechamento de ciclo o ano 2015.

Ao longo do período, a Gerência Regional de Educação Metropolitana Norte atuou na articulação com os municípios, terceiro setor, instituições públicas e privadas

e sociedade civil; investiu nas condições e relações de trabalho saudáveis, promovendo o desenvolvimento dos servidores nos espaços internos da GRE e nos espaços escolares sob sua jurisdição, o que contribuiu para a elevação dos resultados educacionais da GRE por meio do cumprimento do Pacto pela Educação, na perspectiva de uma política de Estado. Durante esses anos e com muito esforço coletivo, as metas previstas no PPE foram alcançadas, considerando-se a ótica do novo modelo de gestão da educação de Pernambuco. Foram obtidos um dos melhores resultados educacionais, no ano 2013, na proficiência em português e matemática entre as 17 gerências regionais de educação.

O modelo de gestão que o governo estadual implementou, desde 2007¹, tinha por base propósitos pautados no diagnóstico, planejamento e garantia dos resultados visando à qualidade de ensino das escolas públicas e melhoria dos indicadores educacionais, através das mais variadas ações, estratégias e instrumentos, tal como apresentam os princípios do Programa de Modernização da Gestão, da GIDE (Gestão Integrada da Educação). Este Programa estava focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado, sobretudo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e do Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAE-PE) com metas definidas para cada Gerência Regional. (Cf. PERNAMBUCO, Programa de Modernização da Gestão Pública, 2007).

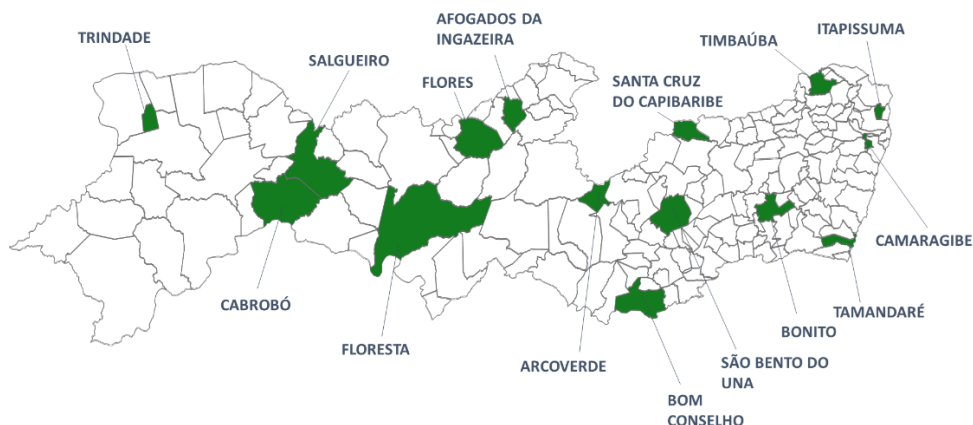
Em 2016, assumimos a Gerência Técnica do Programa Educação Integrada, programa piloto no estado de PE, atendendo, a princípio, 15 municípios que foram selecionados para participarem do Programa, com base em indicadores de desenvolvimento educacional e social, tais como o IDEPE, IDEB, Taxa de Abandono Escolar e o IDHM dos municípios. Esse Programa permitia, assim o mapeamento dos aspectos que mais influenciariam o desenvolvimento das ações objetivadas pelo Governo do Estado e uma análise segura dos futuros resultados do Programa. A GRE induziu um diálogo institucional com os municípios indicados através de estudos técnicos feitos pela SECO- Secretaria Executiva de Coordenação e Planejamento da SEE-PE. Este estudo pautava na melhoria da qualidade da educação infantil e do ensino fundamental ofertados pelas redes municipais de educação, através de parcerias com os municípios. O foco principal foi implantar uma escola em tempo

¹ Durante a gestão do Governador Eduardo Campos (PSB), de 2007 a 2014.

integral do Ensino Fundamental Anos Finais em um município de cada uma das 12 regiões do Estado de Pernambuco, como indutoras e motivadoras de sua futura expansão nas redes municipais.

Neste modelo, foram considerados apenas os municípios que apresentaram ao menos 19 (dezenove) indicadores compatíveis dentre os 19 avaliados, incluindo o requisito de ter mais de 10.000 habitantes e menos de 200.000 habitantes. Este último visa garantir que os municípios selecionados tenham um número de estudantes que componham uma amostra estatisticamente consistente com o universo populacional da Região de Desenvolvimento do Estado que representa. O Mapa abaixo mostra os 15 municípios que foram escolhidos dentro dos critérios para a primeira fase do programa Educação Integrada:

Mapa 1 – Municípios destacados para a primeira fase do programa de educação integrada



Para a definição da escolha destes municípios foram utilizados os critérios para a implantação do programa: **1) definição do porte populacional mínimo** - Nesta etapa, foram descartados os municípios com população muito baixa (abaixo de 10.000 habitantes) e municípios muito populosos para os padrões do estado (acima de 200.000 habitantes). Este critério visa garantir que os municípios selecionados tenham um número de estudantes que componham uma amostra estatisticamente consistente com o universo populacional da Região de Desenvolvimento que representa; e **2) Escolha de Grupo de Controle e Grupo Experimental** - Para definição dos municípios que integrariam o Grupo Experimental, optou-se pela utilização de indicadores públicos que aferissem o desempenho educacional dos municípios bem

como confrontassem estes dados com indicadores socioeconômicos, permitindo o mapeamento dos aspectos que mais influenciarão o desenvolvimento das ações objetivadas pelo Governo do Estado e permitindo uma análise segura dos futuros resultados do programa. Os indicadores que foram utilizados são:

- 1) Taxa de Abandono;
- 2) Anos Iniciais do Ensino Fundamental (2014);
- 3) Taxa de Abandono - Anos Finais do Ensino Fundamental (2014);
- 4) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB Anos Iniciais (2013);
- 5) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB Anos Finais (2013);
- 6) Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE - Anos Iniciais (2014);
- 7) Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE - Anos Finais (2014);
- 8) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM (2010) Percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola (2010);
- 9) Percentual de jovens de 15 a 17 anos com fundamental completo (2010);
- 10) Percentual de crianças de 6 a 14 anos na escola (2010);
- 11) Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA - Leitura (2014);
- 12) Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA - Escrita (2014);
- 13) Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA - Matemática (2014);
- 14) Quantidade total de escolas com Ensino Fundamental (2014);
- 15) Quantidade de Matrículas em Creche (2014);
- 16) Quantidade de Matrículas em Pré-escola (2014);
- 17) Taxa Aprovação no 1º ano Ensino Fundamental - Municipal (2014);
- 18) Taxa Aprovação no 2º ano Ensino Fundamental - Municipal (2014);
- 19) Taxa Aprovação no 3º ano Ensino Fundamental - Municipal (2014).

Para cada indicador, calculou-se a média e desvio padrão para obter dados sobre a realidade educacional do Estado de Pernambuco. Em seguida, foram avaliadas as respectivas distribuições de frequência para conseguir traçar um intervalo para avaliar se os municípios selecionados representariam, em larga escala, os demais municípios do estado. Desta forma, foi analisado a existência, regra geral, de distribuição estatística normal para a maioria dos indicadores, com um volume consistente de municípios orbitando em torno da média estadual. Para cada município, foram utilizados os indicadores: a) Resultado do município na ANA (média simples de leitura + escrita); b) Número de escolas no município; c) Proporção de escolas rurais no município; d) Taxa de aprovação nos três anos iniciais do Ensino Fundamental; e) IDHM.

Ressalta-se, ainda, que na maioria dos casos, observou-se compatibilidade total entre os municípios. Porém, em alguns casos, a compatibilidade foi parcial,

garantindo-se nestas circunstâncias que a maioria dos indicadores testados fossem compatíveis. De acordo com o quadro foram:

Quadro 1 – Pares entre grupos experimentais e grupos de controle

	Região de Desenvolvimento	Grupo Experimental	IDHM (2010)	ANA 2014 (Leitura e Escrita)	Grupo de Controle	IDHM (2010)	ANA 2014 (Leitura e Escrita)
Municípios com características Socioeconômicas similares à média do Estado	Região Metropolitana do Recife	Camaragibe	0,69	72,14%	Abreu e Lima	0,68	69,64%
	Mata Norte	Timbaúba	0,62	68,61%	Macaparana	0,61	66,43%
	Mata Sul	Tamandaré	0,59	58,10%	Sirinhaém	0,60	56,38%
	Agreste Central	São Bento do Una	0,59	61,70%	Cupira	0,59	60,08%
	Agreste Setentrional	Santa Cruz do Capibaribe	0,65	68,83%	Limoeiro	0,66	68,03%
	Agreste Meridional	Bom Conselho	0,56	45,60%	Pedra	0,57	42,98%
	Sertão do Moxotó	Arcoverde	0,67	62,76%	Inajá	0,52	61,71%
	Sertão do Pajeú	Flores	0,56	74,04%	Itapetim	0,59	73,13%
	Sertão Central	Salgueiro	0,67	70,94%	Parnamirim	0,60	71,99%
	Sertão de Itaparica	Floresta	0,63	61,89%	Belém do São Francisco	0,64	60,99%
	Sertão do Araripe	Trindade	0,60	66,85%	Moreilândia	0,60	69,05%
	Sertão do São Francisco	Cabrobó	0,62	69,77%	Afrânio	0,59	65,88%
	Agreste Central	Bonito	0,56	75,57%	Panelas	0,57	71,53%
Município com indicadores críticos	Região Metropolitana do Recife	Itapissuma	0,63	46,98%	Ipojuca	0,62	46,18%
Município com Melhores Indicadores	Sertão do Pajeú	Afogados da Ingazeira	0,66	73,22%	São José do Egito	0,64	76,18%

FONTE: Estudo realizado pela SECO/SEEE-PE

O Programa foi desenvolvido em torno de seis grandes eixos: a) Educação Infantil; b) Alfabetização na Idade Certa; c) Anos Finais do Ensino Fundamental; d) Suporte à Gestão de Rede e Gestão Escolar; e) Formação de Professores e Gestores Escolares; e f) Gestão por Resultados Aplicada à Educação, o que propiciou vários momentos de discussão com os entes federados envolvidos e aprendizagens coletivas no sentido de entender mais o funcionamento dos sistemas/redes municipais de educação, de modo a contribuir para a melhoria da educação municipal. Vale ressaltar, que a intenção do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação, era de expandir o Programa Educação Integrada para todos os Municípios de Pernambuco, mediante adesão gradual dos próprios municípios, prevendo a edição de uma lei estadual.

Após a nossa participação nesse programa piloto para a educação pública pernambucana, assumimos a Gerência de Articulação Municipal que tem como

prerrogativa articular, acompanhar e apoiar as relações Institucionais da Secretaria Estadual de Educação junto aos 184 municípios pernambucanos e propor mecanismo de cooperação técnica e financeira entre Estado e Municípios com vistas ao cumprimento do Regime de Colaboração. Neste órgão, pudemos compreender a complexidade da gestão da educação municipal entre os entes federados uma vez que a presença da Secretaria Estadual de Educação nos municípios deu a legitimidade de traçar estratégias para fortalecer as relações entre os entes e construir parcerias importantes para com a educação pública no sentido da efetivação do Regime de Colaboração pautado nos interesses coletivos dos entes federativos. Foram momentos enriquecedores para as tomadas de decisão no que se refere aos programas e políticas educacionais.

Nessas experiências, entendemos como a articulação entre os entes federados é relevante para assegurar uma educação de qualidade, considerando o contexto em que estão situadas as escolas e as suas dinâmicas, bem como o papel desempenhado pelos órgãos governamentais e a sociedade. Compreendemos, também, a complexidade da gestão da educação, tanto em termos dos sistemas e redes de ensino quanto das unidades escolares, especialmente no tocante à gestão democrática e às políticas intersetoriais.

A oportunidade para compreender essas institucionalidades e dinâmicas educacionais e escolares surgiu quando ingressei no mestrado de educação na Universidade Federal de Pernambuco. Simultaneamente, às disciplinas cursadas, de contribuição ímpar para a formação como pesquisador, participei também do grupo de pesquisa Observatório de Política e Gestão da Educação coordenado pela professora doutora Márcia Ângela Aguiar.

Neste sentido, partimos para dialogar com vários autores sobre o contexto histórico da municipalização do ensino no âmbito nacional e local. Para isso, recorreremos a alguns teóricos, como, Andrade, 2012, 2014; Azevedo e Aguiar, 2011, Both, 1997, Cury, 2008, dentre outros, que nos ajudaram a compreender os conceitos e os elementos históricos da municipalização. Os estudos e debates realizados em várias disciplinas no Curso de Mestrado em Educação da UFPE muito contribuíram para ampliar a nossa compreensão sobre o tema federalismo e a educação pública.

Essas experiências reforçaram o nosso envolvimento com as questões da escola pública nos municípios e o compromisso com a educação pública, nos termos

da Constituição Federal de 1988. Sobressaiu, nesse período, a necessidade de aprofundar estudos sobre federalismo, gestão democrática e municipalização da educação, o que nos levou a buscar bases teóricas que propiciassem a construção de um conhecimento mais amplo do campo educacional. Na revisão da literatura, identificamos vários estudos e pesquisas sobre a temática em foco; embora quando se trata de Pernambuco, em especial Olinda, sobre a temática da municipalização do ensino, pouco se tem visto nos estudos acadêmicos – fato que nos fez adentrar na discussão e pesquisa sobre este tema.

A gestão da municipalização do ensino fundamental em diferentes contextos e localidades é tema de pesquisadores da área da educação a partir de diversas abordagens – que suscitam discussões sobre **dependência administrativa, regime de colaboração, gestão escolar, políticas públicas e federalização**. Realizamos diversas buscas em artigos, dissertações e teses que trazem contribuições teóricas sobre os processos de municipalização do ensino fundamental no contexto estadual e nacional que nos auxiliou na abordagem sobre **Estado, Federalismo e Educação**² e sobre o **Regime de Colaboração e Municipalização do Ensino**³.

O trabalho de Santos e Azevedo (2012) sobre os municípios da Região Metropolitana do Recife constitui uma das principais referências para esta pesquisa, sobretudo porque discute a construção da política educacional e o Regime de Colaboração.

Apesar de a questão da municipalização do ensino em Pernambuco comece a ser foco de atenção como uma diretriz política na gestão do governador Eduardo Campos (2007-2014), importante ressaltar que os estudos sobre a temática da municipalização do ensino no Brasil ainda suscitam muitas discussões, isto porque envolvem diversos sujeitos inseridos no processo e instituições. Trata-se de um campo temático relevante dada a produção de conhecimentos acerca da garantia do direito à educação, bem como das incumbências de responsabilização entre os entes federativos.

² Ver ABRUCIO, 2010; ANDRADE e GOMES, 2012; AZEVEDO e AGUIAR, 2001; AGUIAR, 2000; AZEVEDO, 2001, 2004, 2008; ARAÚJO, 2005, 2016; DOURADO, 2007; CURY, 2019; OLIVEIRA, SOUZA e SANTANA, 2010; OLIVEIRA, 2012 ROMANELLI, 2014; WEBER, 1999.

³ Ver ARAÚJO, 2009; ARELARO, 1999, GOMES, 2008; SAVIANI, 1999; BOTH, 1997; CURY, 2008; MARTINS, 2008; WEBER e AGUIAR, 2013; ANDRADE, 2014; AZEVEDO, 2008

Em Pernambuco, o debate da municipalização do ensino fundamental teve forte impulso em 2008, no âmbito das decisões governamentais atinentes à Reforma do Estado⁴, sobretudo, por razões econômicas. O processo de municipalização foi permeado por diversos impasses e lacunas jurídicas, interesses políticos e programas ambiciosos de mudança paradigmática no modelo educacional.

Em relação ao município de Olinda, à época, ocorreram diversas discussões internas entre as Secretarias Estadual e Municipal para definir quais escolas estaduais seriam municipalizadas. Até meados de 2012 não houve avanços significativos nas discussões internas entre os representantes dos entes federados, isto porque a Secretaria Municipal de Olinda entendia que deveria ser de forma gradativa, iniciando-se pelo ensino fundamental anos iniciais.

Ao analisar o processo, verifica-se que foi permeado por conflitos desde o início, marcado tanto pelas divergências entre a secretaria municipal, os diversos segmentos da sociedade (população, comunidade escolar, sindicato dos trabalhadores da educação) quanto pela falta de uma base de consistência burocrática e jurídica que regulasse o processo de municipalização. Ainda assim, os anos de 2012, e de forma mais consistente 2013, foram decisivos para encaminhar os principais resultados deste processo no município de Olinda: a gestão municipal de Olinda, respaldada por sua Secretaria Municipal de Educação, manifestou interesse no processo de municipalização, e assumiu a responsabilidade de encampar o ensino fundamental ofertado pelo sistema estadual no município de Olinda.

Contudo, o processo viria a ser, mais uma vez, interrompido pelos mencionados conflitos, mediante protestos e manifestações da comunidade escolar, professores e trabalhadores em educação que eram contrários às decisões tomadas pelos entes federados – o que culminou em uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco, que ocorreu no ano de 2014, com vários segmentos da sociedade civil.

Na ocasião, o então secretário de educação, Rodrigo Dantas, assegurou que a proposta de mudança administrativa das escolas não era obrigatória e que seriam

⁴ Sobre a reforma do Estado no Brasil pós Constituição Federal de 1988, ler BRESSER PEREIRA (1999); SOUZA & CARVALHO, 1999; GOMES SILVA, 2003.

mantidos todos os direitos financeiros e previdenciários dos trabalhadores da educação. O planejamento seria realizado de forma que, de preferência, os estudantes dessas escolas não precisassem se transferir para outras unidades.

A expectativa da secretaria de educação estadual era que, ao final de 2014, 150 escolas fossem municipalizadas e, até 2017, mais 60 – totalizando 210 escolas. Segundo a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/PE), a absorção das matrículas do ensino fundamental é bem aceita pelos municípios, devido aos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb), que chegam a mais de R\$ 2 mil ao ano por matrícula.

Apesar dessa resistência, em Olinda, o processo continuou e foram municipalizadas 17 escolas estaduais – quatro em 2012 e doze em 2014 – o que resultou em uma ampliação do sistema escolar de Olinda.

É relevante mencionar que, além da dimensão política, foram levados em consideração na escolha do município de Olinda, a própria geografia territorial do município, por ser uma cidade que absorve um grande quantitativo de escolas que ofertam o ensino fundamental, com uma rede física escolar do sistema municipal de ensino bastante precária, bem como o alinhamento político-partidário entre os dois entes federativos à época.

A análise desse contexto suscitou as seguintes **questões de pesquisa**: Quais os interesses governamentais que determinaram a municipalização do ensino no município de Olinda? Quais as repercussões dessa medida de política na estrutura educacional do município?

A **hipótese de trabalho** é que o interesse do governo de Pernambuco pela municipalização do ensino em Olinda deve-se à percepção política que o município de Olinda, ao assumir a responsabilidade pela oferta de todo ensino fundamental, deixaria o Sistema Estadual de Ensino com mais capacidade de reorganizar suas escolas para a oferta do ensino médio nas modalidades integral e semi-integral e escolas técnicas estaduais para os jovens egressos do ensino fundamental.

Para elucidar essas questões, foram formulados os seguintes objetivos.

Objetivo geral: Apreender como se efetivou o processo de municipalização do ensino fundamental no município de Olinda, no estado de Pernambuco, no período de 2008 a 2014.

Objetivos específicos:

- Identificar na história da administração pública o movimento de transferência de responsabilidades do ensino fundamental entre os entes federados no Brasil
- Analisar como a oferta da educação básica nos municípios vincula-se à pauta política e econômica no estado de Pernambuco
- Identificar as bases e os princípios do acordo firmado entre o Governo de Pernambuco e o município de Olinda para a institucionalização da municipalização do ensino fundamental;
- Analisar as consequências do processo de municipalização do ensino fundamental em Olinda, referente à garantia constitucional do direito à educação.

Para alcançar os objetivos propostos, foram delineados os procedimentos da investigação conforme seguem.

Sobre os aspectos teóricos e metodológicos, dado o pensamento conservador que busca impor “neutralidade” à área da educação e à pesquisa, como se esta imposição já não se constituísse em uma questão ideológica e, também, como se fosse possível subtrair questões ideológicas da educação e da pesquisa, se faz necessário reiterar que as Ciências Humanas e Sociais, sobretudo a educação, são permeadas fortemente por uma pluralidade de ideias.

Assim, a pesquisa alinha-se à perspectiva de Minayo, ao afirmar que a metodologia é “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2001 p. 16). Ainda sobre metodologia, a autora acrescenta que

[...] ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas [...], inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro criativo do investigador (MINAYO, 2001, p.16).

Com relação aos procedimentos de pesquisa, é oportuno ressaltar que Laurence Bardin (2016) faz um breve resgate do debate a respeito da abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa nos anos 1950:

[...] houve um apaixonante debate entre procedimentos “quantitativos” e “qualitativos”. Uns definiam a análise segundo o caráter “quantitativo”, enquanto outros defendiam a validade de uma análise “qualitativa” (BARDIN, 2016, p. 144).

Para a autora, a abordagem quantitativa “obtem dados descritivos por meio de um método estatístico”. Esta análise é “[...] mais objetiva, mais fiel e mais exata, visto que a observação é mais bem controlada. Sendo rígida, esta análise é, no entanto, útil nas fases de verificação das hipóteses” (BARDIN, 2016, p. 145). A abordagem qualitativa é definida pela autora como

[...] um procedimento mais intuitivo, mas também mais maleável e mais adaptável a índices não previstos, ou à evolução das hipóteses. [...] deve ser então utilizado nas fases de lançamento das hipóteses, já que permite sugerir possíveis relações entre um índice da mensagem e uma ou diversas variáveis do locutor (ou da situação de comunicação) (BARDIN, 2016, p. 145).

Entretanto, Bardin (2016) alerta pesquisadores para o fato de que “a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação. Somente os índices é que são retidos de maneira não frequencial, podendo o analista recorrer a testes quantitativos”.

No esforço teórico de explicar as abordagens, quantitativa e qualitativa, Minayo (2001) se identifica com Bardin (2016), ao referir-se à pesquisa qualitativa:

[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis (MINAYO, 2001, p. 22).

Contudo, a autora explica que o termo qualitativo não significa “o lugar da ‘intuição’, da ‘exploração’ e do ‘subjetivismo’, da mesma forma em que o termo quantitativo representa o espaço do científico, porque traduzido ‘objetivamente’ e em ‘dados matemáticos’” (MINAYO, 2001, p.22). A autora diferencia as duas abordagens afirmando que

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região ‘visível, ecológica, morfológica e concreta’, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 2001, p. 22).

Para além da dicotomia entre as abordagens quantitativa e qualitativa, esta investigação adotou os dois enfoques, pois combina orientações da abordagem qualitativa e quantitativa. Esta opção se baseia no entendimento de Minayo (2001) ao defender que:

O conjunto de dados quantitativos e qualitativos (...) não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia (p. 22).

Diante do exposto, a adoção das duas abordagens se compreende mediante a natureza do objeto de pesquisa, conforme já mencionado. Trata-se da municipalização do ensino fundamental no município de Olinda considerando a garantia do direito à educação.

Desta forma, este estudo examina o contexto local, sem descuidar as políticas de educação no âmbito nacional, ressaltando, também, que o pesquisador esteve profissionalmente inserido nesse *locus* de produção das informações e dados que foram analisados em função dos objetivos propostos.

Vale ressaltar o que afirma Demo (2001) quando discute a objetividade no campo científico:

[...] somos seres interpretativos, captamos a realidade reconstrutivamente, inviabilizando qualquer representação direta. Não retratamos a realidade como se nossa mente fosse apenas refletor, mas a reconstruímos de acordo com nossa história evolucionária e política (RORTY, 1994, APPEL 2000a e 2000b [...])

[...]. Nunca analisamos a realidade assim como é, mas como conseguimos padronizá-la. Entretanto, é prudente estabelecer compromisso com a objetivação, para controlar melhor _ nunca de todo _ a tendência deturpante dos processos de captação. Ao final de contas, é forçoso reconhecer que, se soubéssemos objetivamente o que é a realidade, não necessitaríamos da ciência (p.26)

Na análise do processo de municipalização do ensino fundamental no município de Olinda, buscou-se conhecer os motivos da sua institucionalização, as aspirações dos governos federal, estadual e municipal de Olinda; suas crenças diante dessa política; os valores que a nortearam; as atitudes para sua concretização; e as consequências para a educação no município olindense.

Neste sentido, os números que quantificam a oferta e o atendimento do ensino fundamental, a estrutura física das escolas, o quadro de professores e o impacto administrativo-financeiro serão imprescindíveis para a compreensão do fenômeno da municipalização.

Em consonância com os requisitos do método qualitativo, utilizou-se, no presente estudo, análise bibliográfica e análise documental. A primeira propiciou condições para a compreensão do movimento histórico sobre a transferência de responsabilidades do ensino fundamental entre os entes federados no Brasil, bem como das tensões e conflitos presentes nesse movimento, além disso, contribuiu para a apreensão dos fatores determinantes dessa política. A segunda, buscou nos documentos referentes à municipalização as respostas às questões problematizadoras elaboradas e que deram origem a este trabalho.

A metodologia utilizada nessa investigação contemplou descrição, compreensão e interpretação dos fatos e fenômenos no processo de mudança de esfera administrativa entre os entes federados (estado de Pernambuco e o município de Olinda) no tocante à municipalização do ensino fundamental ocorrida no período de 2008 a 2014.

Esta pesquisa adotou, em uma abordagem quali-quanti, o estudo de caso como estratégia metodológica descrita por YIN (2005, p.32): “[...] inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto de vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o real não é claramente evidente e onde as múltiplas fontes de evidência são utilizadas”.

Julgamos ser relevante o uso da metodologia de estudo de caso, na análise a ser desenvolvida, visto que assume o propósito de reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno. Trata-se de um procedimento metodológico que

[...] enfatiza entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007), centrando-se na compreensão da dinâmica do contexto real (EISENHARDT, 1989) e envolvendo-se num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2007). (FREITAS, JABOUR, 2010, p 4).

Como ressaltam os citados autores:

[...]. Um estudo de caso é uma história de um fenômeno passado ou atual, elaborada a partir de múltiplas fontes de provas, que pode incluir dados da observação direta e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos públicos e privados (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002). É sustentado por um referencial teórico, que orienta as questões e proposições do estudo, reúne uma gama de informações obtidas através de diversas técnicas de levantamento de dados e evidências (MARTINS, 2008). [...] (idem, p.5)

Os autores apoiam-se, ainda, em Martins em sua reflexão: “ Martins (2008, p. 11) ressalta que “mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa”. (Idem, p. 5).

Considerando as abordagens teórico-epistemológicas e metodológicas atinentes ao objeto de estudo, esta dissertação está organizada em quatro capítulos – além da introdução e das considerações finais. A **Introdução** apresenta o objeto de pesquisa, a problemática, as questões de pesquisa, a fundamentação teórico-conceitual e os procedimentos metodológicos. **O segundo capítulo**, intitulado **Gestão da Educação Básica no Brasil: breve histórico**, apresenta a educação como política de estado e seus fundamentos, em uma breve contextualização do Brasil Colônia até o momento histórico da Constituição de 1988. Consideramos que para compreender uma política pública é imprescindível a apreensão do contexto em que está inserida. Analisamos, portanto, como as mudanças correntes na educação foram influenciadas pelas noções da época a respeito do federalismo e gestão pública, da centralização ou descentralização das decisões sobre a educação, desta forma, revelando que a educação tem relação direta com o modo de produção, sendo também um campo de disputa política onde os interesses das classes sociais são expostos.

O terceiro capítulo, Gestão Educacional em Pernambuco Pós Constituição Federal de 1988 aborda a gestão pública da educação em Pernambuco pós Constituição Federal de 1988, começando com o período de gestão do governador Miguel Arraes (1995-1999), cujo mote de campanha eleitoral era a participação popular na gestão educacional, discute a perspectiva gerencial da gestão no campo da educação no governo de Jarbas Vasconcelos (1999 a 2002), e analisa a perspectiva de modernização do estado na gestão de Eduardo Campos (2007 a

2014), que iniciou o programa Pacto pela Educação que visava a expansão do ensino médio integral/semi-integral e técnico, defendendo a municipalização do ensino fundamental.

O quarto capítulo Processo de Municipalização em Olinda: Percursos e Efetivação aborda o processo de municipalização das escolas no estado do Pernambuco e, especificamente, a municipalização das escolas estaduais no município de Olinda, foco de estudo. Discute aspectos relevantes da municipalização do ensino fundamental, identificando os aspectos problemáticos dessa opção política. Analisa o processo de municipalização com o intuito de esclarecer se constituía uma ação provisória por parte do governo do estado para com os municípios, no sentido de reorganizar seu Sistema de Ensino visando o fortalecimento e ampliação das escolas de referências e técnicas ou se tratava de uma decisão para assumir apenas o ensino médio, deixando para os municípios a responsabilidade de todo ensino fundamental.

Por fim, nas Considerações Finais, trata-se o objeto de estudo a partir dos referenciais teóricos e políticos do campo educacional, considerando a realidade do atendimento do ensino fundamental à luz do direito garantido na Constituição Federal de 1988 (CF-88) e reiterado na LDB de 1996, apreendendo a complexidade e abrangência do tema e entendendo a necessidade de aprofundar aspectos das temáticas com as quais se relaciona. O objeto de estudo é percebido a partir de uma perspectiva crítica, onde se fazem presentes as contradições e conflitos de sua trajetória.

2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

Neste capítulo, por se compreender a educação como política de Estado, apresenta-se uma breve contextualização da educação escolar do Brasil Colônia até o momento histórico da Constituição de 1988. Para entender uma política pública é importante considerar as realidades sociais, econômicas e históricas em que se insere. Analisamos, portanto, como as mudanças correntes na educação foram influenciadas pelas várias noções a respeito do federalismo e gestão pública, bem como da centralização ou descentralização das decisões concernentes à educação. Desta forma, torna-se visível que a educação e as políticas educacionais têm relação direta com o modo de produção atual, sendo também um campo de disputa política onde os interesses das classes sociais se manifestam.

2.1 Brasil Colônia: a educação religiosa jesuítica e a educação pombalina

A organização social e política brasileira foi desenvolvida com base na economia colonial do latifúndio e da mão de obra escrava. De acordo com Romanelli (2014), os engenhos e os senhores de engenho são a unidade básica que marca o período histórico, sendo esta célula essencial de “produção, de vida social e do sistema de poder representado pela família patriarcal” (ROMANELLI, 2014, p. 33). Em busca de distinção dos povos autóctones e daqueles que vieram forçadamente em navios negreiros, os invasores portugueses trouxeram ideias e valores da aristocracia europeia, impondo seus próprios hábitos e condutas nas colônias. Como aponta Romanelli, portanto, “a sociedade latifundiária e escravocrata acabou por ser também uma sociedade aristocrática” (ROMANELLI, 2014, p.33).

Este modelo sustentava as intenções predadoras dos colonizadores portugueses, que enxergavam as terras além-mar principalmente como potenciais fornecedoras de riquezas tropicais para alavancar a sua economia. Como afirma Caio Prado Junior (1970) “uma simples produtora e fornecedora de gêneros úteis ao comércio metropolitano e que pudessem vender com grandes lucros nos mercados europeus” (JUNIOR, 1970, p. 55). Para tanto, segundo o autor, Portugal precisava impor à colônia severos embargos econômicos sob uma rigorosa vigilância e uma opressora administração, o que, na prática, representava o impedimento de negociações e de comercialização de diversos produtos por parte dos grandes latifundiários da colônia com demais mercados europeus.

Partindo desta lógica expropriadora, a educação foi delegada à Companhia de Jesus, ordem católica missionária. Os missionários tinham como principal objetivo “converter os índios aos costumes europeus e à religião católica” (PILETTI, 1988, p. 165), desta forma, sendo conveniente firmar uma aliança com a coroa portuguesa, onde os portugueses se apresentavam “em nome de Deus, abençoados pela igreja” (p. 165). Os jesuítas, então, criaram escolas elementares e núcleos missionários nas aldeias indígenas para as crianças e filhos dos colonos, onde havia aulas e atividades religiosas. Para a formação de sacerdotes, os jesuítas preparavam os servidores da Companhia de Jesus em colégios que ensinavam ciências humanas, letras e ciências teológicas.

De acordo com Romanelli (2014), além do principal objetivo, de catequizar indígenas, a Companhia de Jesus foi pressionada a criar uma educação voltada às elites dominantes porque estes passaram a considerar a educação como fator importante na “formação dos seus representantes políticos junto ao poder público” (ROMANELLI, 2014, p. 36). Para tanto, foram criadas escolas restritas a homens, que eram preparados para graduarem-se na Universidade de Coimbra. Ainda, aos primogênitos se dispensava uma rápida passagem pela escola, buscavam apenas uma educação que os preparassem para “assumir a direção do clã, da família e dos negócios, no futuro” (ROMANELLI, 2014, p. 33).

O conteúdo curricular destas escolas seguia a de curadoria jesuítica, valorizando a escolástica e a autoridade da igreja católica em oposição às reformas protestantes que então emergiam na Europa, sob a égide central de Martinho Lutero. Nesta direção, a educação jesuítica seguia os moldes da educação desenvolvida em Portugal que, naquele momento, assumiu posição contrária à pesquisa e às experiências científicas que surgiam nos países europeus. Neste sentido, os filhos dos senhores de engenho que haviam estudado com os jesuítas, passaram a assumir cargos de representação política da Colônia junto à Corte Portuguesa. Para expressar a união das forças dominantes, a autora sintetiza: “Casaram-se, assim, portanto, a grande propriedade, o mandonismo e a cultura transplantada expandida pela ação pedagógica dos jesuítas” (p. 36). Este período se alonga até meados do século XVIII.

Em síntese, a Companhia de Jesus teve papel fundamental na exploração do território brasileiro, perpassando o conteúdo cultural do colonizador por meio da ação educativa. A coroa portuguesa e os jesuítas se favoreceram mutuamente. A educação

elitista dos jesuítas foi responsável pela formação de um Brasil arraigado de uma cultura intelectual importada, desconectada da realidade local e desprovida de pensamento crítico, mas que concedia grande prestígio àqueles que tinham acesso.

Entretanto, tal prestígio não foi capaz de evitar que atribuísem à educação parte da culpa pela crise econômica enfrentada por Portugal com a queda da mineração: as críticas se direcionavam ao atraso cultural promovido pelo fanatismo religioso. Neste ínterim, a coroa portuguesa decide dirigir a educação de perspectiva enciclopedista. Dentre os defensores desta nova ideia de educação, encontrava-se o Marquês de Pombal⁵. A soma destes fatores foi determinante para a expulsão dos jesuítas de Portugal e dos seus territórios.

A partir de então o Estado assume a responsabilidade e encargos pela educação, sendo introduzido os leigos. Neste período, denominado como fase da educação pombalina, marcado pelo ano de 1759 (ROMANELLI, 2014), a educação escolar enfrenta dificuldades e sua estrutura administrativa é fortemente reorganizada: “a uniformidade da ação pedagógica, a perfeita transição de um nível escolar para outro, a graduação, foram substituídas pela diversificação das disciplinas isoladas” (ROMANELLI, 2014, p. 36). Apesar das mudanças, a autora sustenta que as bases da educação jesuítica não mudaram, pois, o clero assumiu a educação dos filhos dos aristocratas rurais, dando continuidade a uma educação com os mesmos objetivos, religiosos e literários, e com os mesmos métodos pedagógicos, fundamentados na autoridade e na rígida disciplina.

Em 1808, a vinda da família real para o Brasil, motivada pela invasão francesa em Portugal, provocou mudanças na educação. Até então, os estudantes da elite colonial, interessados em graduarem-se, tinham que se deslocar até a metrópole para estudarem na Universidade de Coimbra, o que não foi mais possível a partir do novo cenário, pois as tropas napoleônicas impuseram esta impossibilidade. A aristocracia colonial viu-se com o problema de não ter para onde enviar seus filhos para estudar, desta forma, D. João VI, então Príncipe Regente, recebeu a solicitação dos grandes proprietários de terras e dos altos comerciantes para criar uma universidade na

⁵ Marquês de Pombal (1699 – 1782) foi um nobre, diplomata e estadista português. Foi secretário de Estado do Reino durante o reinado de D. José I.

Colônia. Para tanto, se dispuseram a colaborar financeiramente. O pleito não foi atendido e, em seu lugar foram criados alguns cursos de nível superior.

2.2 Brasil Império: as reformas burguesas e a duplicidade da rede de ensino

Em 1822 o Brasil torna-se um país politicamente independente de Portugal. A independência brasileira decorreu de uma aliança entre grupos elitizados unidos pelo mesmo objetivo, o qual consistia em assumir o comando das atividades produtivas na colônia, porém, mantendo a estrutura socioeconômica sustentada no grande latifúndio e no trabalho escravo. Neste processo, não houve mobilização e luta do povo contra o domínio de Portugal. A libertação foi promovida por grupos elitizados que tinham a intenção de usar o aparelho estatal para atender seus próprios interesses.

Tais grupos utilizaram ideias liberais para justificar o projeto de sociedade livre. Como afirma Azevedo (2001), estes ideais foram adaptados para que atendessem às suas demandas. A autora explica que na Europa o discurso liberal foi importante para manter o predomínio das relações de trabalho assalariado, essencial para a ordem burguesa. No Brasil, diferentemente, “os princípios liberais, num ato criativo, foram utilizados para legitimar a própria servidão” (AZEVEDO, 2001, p. 18).

A Constituição de 1824 manteve as estruturas conservadoras que escravizava um terço da população, pois a “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade é garantida pela Constituição do Império [...]”, (AZEVEDO, 2001). Neste interim, os negros não eram considerados brasileiros, muito menos cidadãos. Eram tratados como propriedade particular. Ainda, não gozavam de direitos políticos os criados de servir, nem aqueles que dispusessem de renda líquida anual abaixo a 100\$ (AZEVEDO, 2001).

Ainda, o modelo Unitário foi adotado como a forma de organização do Estado. Sendo assim, o governo central dotado de grandes poderes e as então províncias e municípios funcionavam como extensão administrativa do governo central. De acordo com Abrucio (2010), nesta época, as heterogeneidades no território nacional já se faziam presentes e decorriam de diversos fatores, como os regionalismos, as diferenças culturais e a própria desigualdade econômica. A escolha de um regime centralizador, num território grande e diverso, ocorreu porque no período de regência

anterior havia se adotado a descentralização, o que aumentou o poder das províncias (atuais Estados) e municípios.

A Constituição adotou também uma descentralização no setor da educação, mas com o intuito de atender os interesses das elites e do governo. Neste sentido, Abrucio (2010) afirma que os responsáveis pela educação primária caberiam às províncias, enquanto o ensino superior era de responsabilidade do poder central. A lei que tratava sobre a educação tinha um caráter nacional e determinava a gratuidade da educação primária. Entretanto, sob a responsabilidade das províncias e das municipalidades, que detinham poucos recursos tributários e menos autonomia, a educação primária foi relegada. Além disso, os próprios governantes, geralmente oligárquicos escravocratas, não tinham interesse em expandir a educação pública para a população.

Até então a escola era frequentada apenas pelas oligarquias rurais, porém esta demanda foi modificada a partir da percepção do valor da educação como meio para obter ascensão social pela classe intermediária, pois “desprovida de terras, fosse para o título que essa pequena burguesia iria apelar, a fim de firmar-se como classe e assegurar-se o *status* a que aspirava” (ROMANELLI, 2014, p.38). Cumpre reiterar que a classe social inferior era formada por serviçais ou escravos, e que trabalhos físicos eram desvalorizados e considerados degradantes, por isso mesmo, consideravam “o ócio como um distintivo de classe” (ROMANELLI, 2014, p.38).

Neste contexto, a classe intermediária se afinou com a camada superior estabelecendo uma relação de dependência, pois só a classe superior tinha condições de oferecer as ocupações consideradas dignas como, por exemplo, as funções burocráticas, administrativas, intelectuais. Desta forma, a educação que interessa à classe intermediária é a mesma educação da burguesia, porque assim como o trabalho, a educação também distinguia as pessoas na estratificação social. Assim, a classe intermediária recebeu a mesma educação da classe dominante, que era a burguesia oligárquica rural.

Entretanto, a classe intermediária se viu em uma das suas maiores contradições: no Brasil mantinha relações de dependência com a aristocracia rural, porém, estava sintonizada com o ideário liberal que predominava na Europa, o qual se opunha às ideias defendidas e praticadas pelas aristocracias feudais. Tal

contradição motivou a ruptura entre a classe intermediária e a burguesa ruralista que se mantinha desde a Colônia. O resultado deste rompimento foi

a vitória dos ideais burgueses sobre a ideologia colonial, vitória que se concretizou, numa primeira fase, com a abolição da escravidão e a proclamação da República e, posteriormente, com a implantação do capitalismo industrial (ROMANELLI, 2014, p. 38).

A educação que predominou no período imperial foi norteadada por esta cultura conservadora. De acordo com Azevedo (2001), em seu artigo 179, a Constituição do Império garantiria a todos os cidadãos “a instrução primária e gratuita, [e] os colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-letras e artes”.

Azevedo (2001) analisa que mediante as condições históricas em que a educação foi considerada um direito legal, o objetivo não consistia na escolaridade das massas, pois, como já discutimos, nem todas as pessoas eram consideradas cidadãos. Portanto, a exclusão de muitas pessoas da educação era um fato concreto. Ainda, considerava-se que o trabalho desenvolvido pelas massas não necessitava do tipo de qualificação oferecido pelas escolas, e nem se fazia necessário a “atuação da escola como veículo ideológico para um determinado padrão de sociabilidade”. Além disso, afirma que “não estavam em questão respostas e demandas pela extensão da cidadania” (AZEVEDO, 2001).

No contexto de uma sociedade escravocrata, dirigida pela orientação conservadora das práticas das elites senhoriais, a escola é notadamente valorizada. Sua construção ocorre em oposição ao mundo do trabalho, formando um sistema dual de ensino conforme modelo europeu, porém, se adaptando à realidade brasileira. Um sistema tinha a destinação de formar as elites em bacharéis e letrados para exercerem cargos públicos na burocracia e em outras ocupações liberais.

Para tanto, foi preciso fortalecer as estruturas educativas herdadas do período colonial, criadas para atender às necessidades da Corte Portuguesa em sua estada no Brasil. Além disso, também foi sua responsabilidade criar novas instituições de ensino superior. Ao poder central coube “a responsabilidade dos cursos preparatórios, o ensino secundário acadêmico e o superior, a serem ministrados tanto pelo poder público como pela iniciativa privada, em estabelecimentos religiosos ou leigos” (AZEVEDO, 2001, p. 20). A iniciativa privada teve a predominância da oferta do ensino secundário e cursos preparatórios.

O outro sistema de ensino tinha a atribuição de ofertar o ensino destinado ao povo, ou seja, à população livre e pobre. Entretanto, inicialmente, tal encargo foi atribuído às províncias. Somente mais adiante os estados também receberam esta obrigação. Esta foi a origem da rede de ensino pública e gratuita, o ensino primário e o ensino secundário eminentemente vocacional. O aprendizado de ofícios manuais era destinado aos homens, e às mulheres dedicavam ensinamentos referentes aos cuidados do lar. Esse ensino foi se transformando em um preparatório para o magistério primário (AZEVEDO, 2008, p. 20).

As atribuições entre o poder central e as províncias, definidas pelo Ato Adicional de 1834, produziu essa dualidade de sistemas e estabeleceu forte poder ao governo central em relação ao provincial no que tange ao ensino primário e secundário, pois ao poder central coube, com exclusividade, o direito de promover e regulamentar a educação no município e a educação superior em todo o Império, enquanto, às províncias, delegou a incumbência de regulamentar e promover a educação primária e média em suas próprias jurisdições (ROMANELLI, 2014, p. 40).

A exclusividade do poder central em ofertar o ensino superior e o currículo das suas escolas de Direito se constituíram, segundo Romanelli (2014), na “preferência da população escolar, [e] acabou influenciando sobre a composição do currículo e toda a estrutura da escola secundária [...]” (ROMANELLI, 2014). O ensino secundário tinha o objetivo de preparar os interessados para o ensino superior, por isso teve seu currículo voltado para esta finalidade.

A descentralização promovida pelo Ato Adicional de 1834 delegou às províncias a responsabilidade com o ensino primário e secundário, todavia, não proporcionou condição financeira. Com esta dificuldade, as províncias não conseguiram ofertar um ensino com a qualidade desejada, e assim, o ensino secundário foi assumido pela iniciativa privada, deixando o ensino primário à própria sorte, abandonado pelo poder público. Havia poucas escolas primárias somente porque algumas pessoas, sem habilitação para outra atividade profissional que remunerasse melhor, assumiram a tarefa de ensinar (ROMANELLI, 2014, p. 40-41).

Destacando as especificidades das transformações econômicas e políticas ocorridas no século XIX, Azevedo (2001) afirma que o país rumava a consolidação da ordem burguesa e os interesses econômicos dos produtores de café, prejudicando a produção de outras culturas e mantendo o trabalho escravo como base de produção.

Os cafeicultores usavam trabalhadores imigrantes em suas lavouras, enquanto que os demais produtores se valiam da mão de obra escrava. Assim, não precisavam da educação. A dominação da população era alcançada por meio das relações de poder impostas hierarquicamente ou pela violência. Reivindicações por direitos aconteciam com mais frequência nas grandes cidades, no entanto, eram combatidas e reprimidas brutalmente.

Embora a educação do povo não fosse considerada uma necessidade, a questão veio à tona na segunda metade do século XIX por meio da elite liberal que defendia ideias republicanas. O debate sobre a abolição da escravidão já havia ganhado importante espaço na agenda nacional e internacional. Os defensores da educação a entendiam como uma ferramenta de moralização e de adestramento para o trabalho (AZEVEDO, 2001).

Neste sentido, a educação não era concebida enquanto um direito humano e social, tampouco recebeu tratamento como uma questão nacional. Somente a partir das primeiras décadas do século XX, com a consolidação da ordem capitalista, que o campo educacional é estruturado como um setor e tem início as “ações sistematizadas do Estado visando à sua regulação” (AZEVEDO, 2001, p. 22).

Os conflitos entre dependências administrativas é algo que já existia neste contexto, pois a divisão de funções no período imperial por força da Lei Geral de 1827 estabeleceu às províncias a responsabilidade pela educação primária enquanto, ao poder central, a obrigação com o ensino superior. Segundo Abrucio (2010) [...] “a legislação tinha enfoque nacional e havia previsto a gratuidade da educação primária” (ABRUCIO, 2010, p. 53).

Embora o previsto, não houve concretude devido à falta de incentivo financeiro e o desinteresse dos oligarcas locais em ofertar educação escolar a popular. Ainda, faltou esforços suficientes para o ensino superior, o que favoreceu as elites dada a união de forças em prol das universidades, em detrimento da educação primária, sobretudo para sua expansão. Esta duplicidade de redes gerou uma falta de coordenação na “entre as redes de ensino, num ambiente de grande desigualdade no plano subnacional” (ABRUCIO, 2010, p. 53).

A duplicidade de redes de ensino e a falta de articulação entre elas, permeadas pelos valores oligárquicos como o patrimonialismo, assistencialismo, e a falta de limitações entre o público e o privado, contribuíram para agravar ainda mais a

desigualdade educacional existente entre os entes subnacionais. Esta realidade vai permanecer no período da Primeira República, embora guarde suas diferenças, como discutiremos na próxima sessão. Sobre os valores arraigados na educação neste contexto histórico, Azevedo (2011) afirma que:

No Brasil, tal como em outras realidades, a questão educacional emerge como um tema socialmente problematizado no bojo da própria estruturação do Estado-Nação. Articulando-se à singularidade do processo que forjou a emancipação política brasileira, essa questão será, desde logo, condicionada pelas marcas conservadoras inerentes a esse processo (AZEVEDO, 2011, p.18).

Neste contexto, o ensino superior, que era o interesse das elites, recebeu tratamento oposto ao dado à educação primária. Em decorrência desta prioridade, a universalização do ensino primário foi se constituindo em um grande desafio que até os dias atuais não foi possível se consolidar, ainda que após a Constituição de 1988 tenham sido construídos vários mecanismos para sua superação. Deste tratamento diferenciado, surgiu no Brasil um fenômeno que o diferencia dos países que optaram em desenvolver primeiro o ensino primário e depois o ensino superior: a duplicidade de redes de ensino (CURY, 2010)

Em sua análise sobre esse sistema de educação escolar, Cury (2010) descreve:

O contexto do nosso sistema de educação escolar o fazia subordinado a um sistema sociopolítico oligárquico e elitista. Oligárquico pela dominação de pequenos grupos localista e elitista pela sua destinação aos livres e, com a ignominiosa escravatura, a proibição tácita de acesso dos escravos à escola pública. Registre-se, também, a possibilidade de oferta de instrução e educação no âmbito doméstico (CURY, 2010, p. 155).

Para Abrucio (2010) a existência de duas redes de ensino não configura um problema, visto que, muitos países federativos criaram duas redes de ensino em sua dinâmica educacional. O autor considera que o problema reside no fato de que “à duplicidade se somou, ao longo da história, uma falta de articulação e coordenação entre as redes de ensino, num ambiente de grande desigualdade no plano subnacional” (ABRUCIO, 2010, p. 53). Este modelo de organização do Estado tinha bases muito frágeis, visto que seu sustentáculo era dado pelas elites políticas. Sua fragilidade se agravou a partir da retirada desse apoio como forma de retaliação ao

fim da escravidão. Sem este apoio, o Império sucumbiu, e junto com ele, o regime Unitário de organização do Estado Brasileiro.

2.3 O ensino no Brasil na Primeira República: descentralização, a classe média e as reformas educacionais

Com a proclamação da República em 1889, o Brasil abandona o modelo de Estado unitário e adota o modelo federalista. Segundo Azevedo (2011), neste contexto estava deflagrado o processo de modernização capitalista facilitado pelas condições internacionais. Os fundos públicos viabilizaram os interesses dos cafeicultores, enquanto os agrários tradicionais tentavam permanecer com seu capital de poder por meio dos serviços públicos. A República nasce com o imperativo de contraposição à centralização exacerbada do período imperial, assim sendo, se torna um período com tendência à descentralização. A consequência foi o fortalecimento das oligarquias regionais, as quais, se utilizaram de práticas clientelísticas e do apadrinhamento político para formar a burocracia do Estado (AZEVEDO, 2011).

O federalismo brasileiro nasceu do tipo centrífugo, e sem “uma proposta de nação e interdependência entre as partes” (ABRUCIO, 2010, p.43). Isto significa dizer que este federalismo fortaleceu ainda mais os Estados mais desenvolvidos da federação que passaram a gozar de maior autonomia, no entanto, não se observa que as municipalidades tenham sido beneficiadas neste período. Diferentemente do Império, caracterizado pela forte concentração no poder central, a República adota um federalismo descentralizado. Dos dois membros da federação – União e Estados – a União tem redução de poderes, ao contrário dos Estados (ex-províncias), que tem seus poderes ampliados. Na condição de membros federativos, os Estados detinham poderes para “exercer sua autonomia legislativa dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas” (CURY, 2010, p. 155). Assim, a Velha República se caracteriza como “federativa, dual e assimétrica” (CURY, 2010, p. 156).

Em decorrência, os Estados que possuíam mais recursos se fortaleceram, enquanto aqueles com menos desenvolvimento econômico tiveram a exclusão como uma de suas principais características. Neste sentido, Abrucio (2010) assinala que o interesse principal consistia no “repasso do poder de autogoverno para os estados –

os municípios eram bastante frágeis e dependentes dos governos estaduais[...]" (ABRUCIO, 2010, 44).

Abrucio (2010) avalia que o federalismo na Primeira República se baseou em um "autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal" (ABRUCIO, 2010, p. 44). As consequências tornaram ainda mais graves as desigualdades regionais já existentes no país. Além disso, o autor acrescenta que:

[...] a autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas no país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Para Andrade e Gomes (2012), na Velha República

se reavivou-se o mandonismo local e regional como epicentro do poder, constituindo um novo tipo de descentralização em que a concentração decisória do Império cedeu lugar às Oligarquias estaduais, o que significou a manutenção dos privilégios e interesses da elite agrária (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 135).

Os autores diferenciam o conceito de descentralização deste período do conceito de descentralização usado no período da redemocratização do país, a saber:

[...] essa acepção de descentralização não corresponde ao princípio de democratização com o qual o termo é significado, por exemplo, nos debates mais recentes que tratam da redemocratização do país; isso porque o movimento cíclico de centralização e descentralização incute muito mais o espaço no qual um mesmo grupo dominante edita as decisões, sem, com isso, ampliar os espaços decisórios e a participação neles (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 135).

Azevedo (2011) afirma que na educação as ações foram modestas. Seguindo a tendência da descentralização, foi conservada a existência dos dois sistemas de ensino: um sob a responsabilidade da União e outro dos Estados. Ainda, à revelia do discurso republicano que defendia a universalização do ensino, "as oportunidades educacionais não foram ampliadas" (AZEVEDO, 2011, p. 24).

Os autores Oliveira e Souza (2010), comentam que este processo da descentralização adotada na Primeira República gerou uma desigualdade entre os estados, pois, "ao transferir tal responsabilidade para os estados, induziu a um atendimento diferenciado em cada um deles" (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 14).

Assim, os estados com melhores condições econômicas conseguiram organizar seus sistemas de ensino e prestar melhor atendimento educacional, enquanto que os estados mais precários, do ponto de vista dos recursos financeiros, não conseguiram criar seus sistemas de ensino e repassaram esta responsabilidade aos municípios, que por sua vez, detinham condições financeiras muito piores do que os próprios estados.

Desta forma, surgiram “dois modelos paradigmáticos” (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 15-16) divididos entre o Norte e Nordeste e o Sul e Sudeste. Nas regiões no topo do país, os estados se omitiram no processo de construção dos sistemas de ensino das massas, o que foi precariamente assumido pelos municípios; descendo o país, a maioria dos estados assumiram a responsabilidade educacional construindo, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino.

Essa dualidade do sistema de ensino, que vinha desde o período imperial, era o reflexo da dualidade existente na própria estrutura social, porém, como mencionado, a estrutura social na Primeira República já não era a mesma que a da Colônia e Império, pois o desenvolvimento econômico propiciou mudanças significativas, dentre elas, a emergência da classe média.

A pesquisadora Romanelli (2014), quando aborda o contexto política da época comentado por Azevedo (2004), aponta que esta classe média emergente tensionou a política educacional no país. No início do século XX, o Brasil possuía um índice de analfabetismo de aproximadamente 80% da população. A reversão desse quadro foi tocada pela classe média emergente, tendo como resultado diversas reformas criadas ao longo da primeira república.

A autora comenta que a primeira reforma, a de Benjamin Constant, não pôde ser implementada em seu conjunto, pois, faltavam infraestrutura institucional e apoio político das elites da aristocracia rural. A autora aponta, como demonstração da falta de interesse da classe governante para com a educação popular, a relocação da responsabilidade administrativa da educação alocada para o Ministério de Instrução, Correios e Telégrafos, reunindo num órgão coisas tão distintas. Romanelli (2014) pontua que essa reforma conseguiu romper com a tradição do ensino humanístico, mas se dissociou da realidade.

A segunda reforma aconteceu no contexto do Governo do Marechal Hermes da Fonseca, sancionada por meio da Lei Orgânica Rivadávia Corrêa, em 1911.

Segundo Romanelli (2014), entretanto, não trouxe nenhuma mudança à educação, pois provocou um retrocesso na evolução do sistema em virtude de facultar total liberdade e autonomia aos estabelecimentos e suprimir o caráter oficial do ensino.

Por fim, a reforma Rocha Vaz foi última reforma da educação do período da Primeira República. Ela destaca o

mérito de estabelecer, pela primeira vez, um acordo entre a União e os Estados, com o fim de promover a educação primária, eliminar os exames preparatórios e parcelados, ainda vigentes e herança do Império. Foi, na verdade, uma tentativa de impor a sistematização sobre a desordem (ROMANELLI, 2014).

Romanelli (2014) afirma que nenhuma dessas reformas teve êxito porque não representavam o pensamento das velhas oligarquias rurais dominantes da política, economia e cultura do país desde o período colonial. Ocorre que a estrutura social vinha se modificando como o desenvolvimento do capitalismo. Com a chegada dos operários imigrantes da Europa, que já tinham experiência com o trabalho assalariado, surgiram os movimentos para reivindicar melhores condições de trabalho. Neste contexto, a classe média estava em formação, sendo esta uma das maiores diferenças na estrutura social da Primeira República se comparado aos períodos anteriores, onde se configuravam apenas duas classes, a saber, a dos escravos e a das elites predominantemente rurais. Desta forma, este grupo que viria a formar a classe média urbana e industrial, impulsionou a política nacional de educação.

E encontraram nas oligarquias rurais os seus principais opositores. Caracterizando sinteticamente a situação da educação neste período, podemos afirmar que seu início em 1889 foi marcado pela predominância da população na zona rural, pois era nas grandes produções agrícolas que se estabeleciam as relações de trabalho e a base econômica do país. Assim, não havia demanda social para a educação, pois a atividade agrária, realizada por técnicas ainda rudimentares, não exigia uma educação profissional específica, de modo que a educação não era considerada importante e necessária para a população de trabalhadores agrários.

No entanto, para as classes médias, formadas pelos operários imigrantes, funcionários do Estado, comerciantes e industriais urbanos, a educação era valorizada porque representava uma possibilidade de ascensão social e de emprego em fábricas, comércio ou mesmo na burocracia estatal. Não por acaso, o índice de analfabetismo alcançava índices de 80% aproximadamente, sendo argumento das reivindicações

para a expansão da escolaridade para a população, sobretudo, quando no final desse período, diversos movimentos culturais e pedagógicos surgiram para impulsionar mudanças mais profundas na educação, pois a industrialização exigia um perfil de trabalhador muito diferente daqueles dos cultivos agrícolas.

Um aspecto importante a ser destacado consiste na perpetuação do preconceito contra todos os tipos de trabalho que não fossem intelectuais. Assim, a educação formava para o comando da política, da administração pública e pensadores do grupo hegemônico. A escola formava exatamente aquilo que interessava à sociedade à época. Havia um equilíbrio entre o que a sociedade esperava da escola e entre o que a escola oferecia. Esta realidade entra em crise e inicia um processo de desequilíbrio a partir da intensificação da urbanização que, por sua vez, teve como causas a deterioração da produção no campo e os efeitos da industrialização, o que provocou o crescimento dos estratos médios e populares.

Desta maneira, a educação que atendia apenas aos que tinham condições de estudar para comandar passou a ser pressionada para atender a todos. A educação foi afetada pela mudança do modelo econômico agrário-exportador para um modelo urbano-industrial, o qual exigia um trabalhador com um perfil mais escolarizado, pois o alto índice de analfabetismo, sobretudo na faixa de idade entre 15 e 29 anos, representava um limitador para a operacionalização das máquinas industriais, dentre outros. Desde então, a demanda social pela escola foi sendo cada vez mais intensificada.

O crescimento da demanda social pela educação somada à demanda de recursos humanos com um perfil diferenciado daqueles que trabalhavam na cultura agrária provocaram uma crise na ordem vigente, pois o sistema educacional não foi preparado para atender de forma quantitativa essa nova demanda, tampouco foi capaz de atender de forma qualitativa, ou seja, não atendeu as necessidades de formação dos recursos humanos com o perfil desejado para o mundo do trabalho.

Romanelli (2014), por fim, destaca que a crise de 1929 também foi um elemento importante nas transformações do modelo capitalista, pois o Brasil que concentrava suas atividades em agroexportador, desde a Colônia, passou a investir no seu mercado interno. Neste contexto, o setor cafeeiro foi muito prejudicado, pois sem mercado para comercializar, ficou no prejuízo, e como alternativa, seus produtores buscaram novos setores produtivos, substituindo o modelo de importações para o

modelo de industrialização, fato que trouxe muitas transformações no campo educacional, como veremos no próximo tópico.

2.4 A educação no Brasil entre 1930 e 1964: o fortalecimento das oligarquias locais, as exigências da industrialização e a expansão do ensino para a classe média

A conjuntura política no ano de 1930 foi fortemente conturbada com a derrubada do governo do Presidente Washington Luiz comandada por um movimento armado originário no sul do país. Para Romanelli (2014), o movimento de 1930 foi “o ponto alto de uma série de revoluções e movimentos armados que, durante o período compreendido entre 1920 e 1964, se empenharam em promover vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica”. Neste momento, a classe média já acumula forças agregando vários segmentos sociais, urbanos e rurais, em prol de maior participação política e econômica do país, surgindo uma nova forma de relação entre sociedade e estado, permeada por conflitos e tensões, e que em muitos casos acabaram em golpes, revoluções, guerras e outros movimentos.

Neste período, acrescenta a autora, “as economias mundiais tentaram transferir para os países economicamente dependentes os efeitos da crise mundial” (ROMANELLI, 2014, p.50). A retirada de capital internacional foi crucial no agravamento da crise e o Brasil foi muito atingido. Além disso, a superprodução de várias culturas, principalmente a do café, acentuava a crise. No entanto, o país conseguiu superá-la porque já vinha desenvolvendo seu mercado interno desde que fez a opção de substituir as importações e intensificar a industrialização, mudando a base do seu modelo econômico vigente desde o período colonial, de agrário exportador para industrializado. Azevedo (2011) acrescenta neste debate que a inserção do Brasil no cenário econômico mundial na condição de país dependente não foi a única consequência. Essa mudança também trouxe mudanças para o setor da educação que, pela importação da tecnologia, não recebeu uma atribuição importante neste momento.

A pressões advindas de alguns segmentos das classes médias impulsionaram o governo a ampliar o ensino, pois a Constituição de 1934 confirmou a responsabilidade do Estado pela oferta obrigatória e gratuita da escola primária. Entretanto, o caminho escolhido pelo governo foi o da iniciativa privada, o que resultou

no enfraquecimento do setor público. Apesar da educação já ser reconhecida como direito universal e da pressão por sua expansão, segundo Azevedo (2008), não houve maiores esforços para garantir a universalização do ensino.

Desta forma, não foi necessário demandar alterações à educação, que se manteve com a mesma estrutura, objetivos, metodologia e gestão. A mudança registrada é a expansão do ensino por força da pressão da classe média, entretanto, apenas quantitativamente. Assim, a educação se manteve estagnada nos antigos padrões (AZEVEDO, 2011).

Entretanto, este modelo sucumbiu. Dentre os fatores que determinaram seu esgotamento está o fato de que a população era predominantemente rural, afastada dos grandes centros comerciais, o que não ajudava na intensificação do consumo. Outra questão que contribuiu para seu esgotamento foi a inflexibilidade da mobilidade social por meio de uma estrutura agrária, e também pela incapacidade do consumo das massas, pois os salários eram muito baixos.

Neste período, as tensões políticas estavam tendendo à retomada do modelo de centralização, com o poder central visando reorganizar o estado para controlar as elites oligárquicas. Porém, observa-se a existência de processos de descentralização, no entanto, com foco nas políticas públicas. O argumento para a descentralização do setor se fundamentava na “ampliação da participação da sociedade civil, sobretudo com o advento do chamado pacto federativo” (ANDRADE; GOMES, 2012 p. 136).

A descentralização, que favoreceu os interesses da elite oligárquica estadual incomodava e enfraquecia o poder central. Por isso, Cury (2010), afirma que “Após 1930, o Estado Federal vai concentrando mais e mais poderes a caminho de um federalismo centrípeto e interventor” (CURY, 2010, p. 157). De acordo com o autor, a consequência foi o golpe de Estado e a outorga da Constituição Ditatorial do Estado Novo em 1937. Em decorrência do golpe, a Constituição Federal que havia sido proclamada em 1934, apesar de uma curta vigência, tinha incorporado avanços importantes na área da educação, como por exemplo, “a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário; a vinculação de um percentual dos impostos para a educação; o plano nacional e a institucionalização dos conselhos de educação” (CURY, 2010, p. 157).

Neste intento, anos depois as oligárquicas locais ganharam a disputa política mais uma vez. O curto período da Constituição de 1937 foi interrompido pela

Constituição Federal de 1946. O novo regime institui um modelo de federalismo centrífugo, com discurso consolidado por meio de “uma nova ordem jurídica e institucional” (ANDRADE E GOMES, 2012, p. 136). O texto constitucional, com tendência descentralizadora, estimulava a participação da sociedade nos processos de formulação e avaliação das políticas públicas.

Avançando neste período, momento do Governo de Getúlio Vargas, o estado brasileiro passa a ser o principal responsável por impulsionar as bases do desenvolvimentismo industrial no país. Deste modo, o capital internacional enfrentou sérias restrições para operar no país, indo de encontro ao papel dado ao Brasil pelo capital internacional, de país produtor agrícola. No sentido de desconstruir essa ideia frente aos demais países, o governo tomou algumas medidas, a saber:

[...] proteger a indústria nacional e a implantação das bases de nossa indústria pesada, aliadas a uma cada vez menor importância das exportações para o conjunto da economia brasileira, assim como o crescimento do mercado interno, fizeram ver ao capital estrangeiro o quanto seria interessante a implantação da indústria diretamente no interior do país (ROMANELLI, 2014, p. 60).

O desenvolvimento econômico atraiu muitos trabalhadores e trabalhadoras do campo, causando um forte e desordenado crescimento populacional nas grandes cidades, sobretudo naquelas onde ocorria mais intensamente o processo de industrialização. Neste contexto, houve uma demanda para a educação pois, como já mencionado, essa área acumulava uma forte defasagem em relação à tecnologia. Para amenizar essa disparidade, e atender as exigências do mercado de trabalho, o governo foi pressionado a ampliar a expansão da oferta de ensino para diminuir o índice de analfabetos. Dentre tais exigências, o domínio da tecnologia consistia em fator importante, porém, o país optou pela importação tecnológica, prejudicando a formação de pesquisadores (AZEVEDO, 2008)

De acordo com Azevedo (2008), a industrialização demandou um novo perfil de trabalhador, mais escolarizado. No entanto, o trabalho estava ligado à ideia de escravidão. Neste contexto, a expansão do sistema de ensino nasce de forma desordenada. Às classes populares foram destinados o ensino primário e o ensino profissional; às classes médias e altas, o sistema reservou o primário e o secundário com direcionamentos propedêuticos, além do próprio ensino superior.

Neste período, na área da educação, a principal reivindicação era a criação de um sistema nacional de educação com maior colaboração e participação da União. Este pleito não foi atendido, entretanto, houve avanços significativos na área da educação, conforme destaca: “a Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/1961) confirmam a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o plano nacional de educação” (CURY, 2010, p. 157).

Todavia, as limitações eram procedentes do assimétrico federalismo fiscal praticado, conforme explica Cury (2010): “a organização da educação nacional continuava a se desenhar por um federalismo bastante dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos” (CURY, 2010, p. 157). Nesta direção, a retomada desses avanços na educação não foi efetiva na redução das desigualdades educacionais do país porque a política tributária foi mantida.

Abrucio (2010) reconhece que ocorreu um crescimento da atuação nacional no plano normativo e também na capacidade de mobilizar fundos públicos para a educação primária e ensino médio, entretanto, afirma que não promoveu a universalização do ensino. A União continuou tendo como prioridade o ensino superior. O autor avalia que, neste período, o federalismo cooperativo foi mais útil para reduzir as intervenções centralizadoras nas forças oligárquicas locais que para aumentar a colaboração intergovernamental em si.

Desta forma, não foi necessário demandar alterações à educação, que se manteve com a mesma estrutura, objetivos, metodologia e gestão. A mudança registrada é a expansão do ensino por força da pressão da classe média, entretanto, apenas quantitativamente. Assim, a educação se manteve estagnada nos antigos padrões (AZEVEDO, 2001). Entretanto, este modelo sucumbiu. Dentre os fatores que determinaram seu esgotamento está o fato de que a população era predominantemente rural, afastada dos grandes centros comerciais, o que não ajudava na intensificação do consumo.

A dualidade existente na sociedade encontra na escola as condições adequadas para sua materialização e perpetuação. Quando os trabalhadores passaram a ter acesso ao ensino primário, segundo Azevedo (2008), se deparavam com dificuldades nos ritos escolares que levavam às reprovações e abandonos. Em alguns casos, o ensino era retomado nos locais de trabalho. As classes médias, por

sua vez, já bem mais delineadas, se apoderaram do sistema de ensino, forçando-o a se ampliar segundo os padrões vigentes. Alargou-se, deste modo, o espaço de atuação dos setores privados na oferta da escolaridade, pois, o Estado brasileiro já evidenciava seu desinteresse na oferta.

O rompimento desse modelo dual de sistema de ensino se dá a partir do momento em que ocorrem as mudanças na estratificação social. A complexidade na ordem social impõe mudanças à educação. As demandas reivindicadas pelas novas camadas sociais, dentre elas, uma educação nos moldes oferecidos às elites, expõe os sinais de rompimento que havia até então entre a demanda educacional que emergia da sociedade e a originária da ordem econômica. A primeira estava satisfeita com uma educação para o trabalho, e a segunda, satisfeita por ter trabalhadores mais qualificados para atender às necessidades do processo de industrialização.

Porém, as classes médias, que importavam valores das elites desde sempre, mobilizaram as massas no sentido de que o governo oferecesse uma educação para além da quantidade, ou seja, uma educação com o padrão qualitativo destinado às elites. Como consequência, a Constituição de 1946 reiterou o direito à educação básica e estabeleceu para cada instância governamental o percentual obrigatório para destinação à educação. A legislação da política educacional, portanto, coube à União. No entanto, dessas medidas não resultaram os resultados esperados, pois a educação continuava ineficiente.

O fim do período Vargas foi trágico. Com seu suicídio em 1954, se instaura um período de acirradas disputas pelo comando do país, principalmente entre a corrente nacionalista e a corrente que defendia compromissos com o capital internacional. O novo Presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, derrotou o candidato comprometido com os grandes latifundiários e com as grandes multinacionais. Apoiado pelo grupo político que dava sustentação ao Governo Vargas, Juscelino era comprometido com a continuidade do projeto político populista.

2.5 O ensino e o projeto de internacionalização do mercado interno: ditadura militar de 1964 a 1980

Como já mencionado, a expansão do ensino brasileiro a partir das transformações sociais e econômicas a contar da década de 1930 implicou em avanços importantes no setor educacional. Nesta sessão destacamos, dentre estes

avanços, a procura efetiva da população pela escola. Esta procura foi decisiva para lançar as bases do rompimento da forte dualidade no sistema de ensino brasileiro, pois acompanhou as mudanças sócio-econômico-políticas, agregou diversos segmentos sociais na luta pela democratização do ensino e pelo direito à educação para todos.

Além disso, contribuiu também para fomentar a luta dos movimentos sociais por mudanças estruturais. Embora as amplas mobilizações não tenham sido suficientes para provocar tais mudanças, elas foram imprescindíveis para que as classes populares conquistassem o reconhecimento do seu papel político por parte das classes dominantes. Os movimentos do campo e da cidade recuou as antigas oligarquias, que responderam com um regime autoritário, com o golpe empresarial-militar (AZEVEDO, 2001).

A autora explica que os militares adotaram um modelo econômico que tinha como objetivo provocar a mudança no modo de estrutura interna de consumo e o aumento de importações, um modelo denominado como 'internacionalização do mercado interno', o capital internacional e suas empresas tiveram ampla liberdade de investimentos no mercado interno brasileiro (AZEVEDO, 2001). Neste intento, foi instituído um modelo centralizador e autoritário. O Estado implantou um modelo de gestão política tecnicista, e como qualquer país centralizador, reduziu a autonomia dos estados e municípios.

No campo das políticas sociais, incluindo a política educacional, observa-se uma grande contradição, pois foi exatamente neste período que ocorreu a maior expansão destas políticas no país por meio de programas, embora ainda com caráter clientelista que se arraigou no aparelho estatal desde sua instituição. Os militares criaram uma rede de programas e serviços. Para Abrucio (2010), as ações da época legado ainda influencia vários setores na atualidade como, por exemplo,

a visão centralizadora e o maior poder da União frente às outras esferas de governo, cujas gestões continuaram muito dependentes do governo federal e que, foram, no geral, muito pouco modernizadas (ABRUCIO, 2010, p. 45).

Na área da educação, as características das políticas não foram diferentes das demais políticas sociais: forte centralização de decisão, modelo tecnocrático e autoritário, clientelismo nas relações com os demais entes. O modelo era centralizador no momento da formulação das políticas, mas descentralizador para a execução das

ações (ABRUCIO, 2010, p. 56). A intenção dos militares era uniformizar as políticas em toda federação, porém, desconsiderando as especificidades, a cultura e a história de cada local. Mais especificamente na educação, a política dos militares aumentou o poder da normatização e ultrapassou as determinações da própria LDB. Os militares continuaram a priorizar o ensino superior, com ampliação da sua oferta, porém, para tanto, subsidiou o crescimento do setor privado (ABRUCIO, 2010).

De acordo com o autor, além da inovação da instituição do programa de pós-graduação, os militares ampliaram para oito anos de estudo no ensino de primeiro grau, ou seja, alterou a organização da educação básica, extrapolando sua competência federativa educacional. Abrucio (2010) afirma ainda que neste período houve: “aumento de recursos federais (como exemplifica a instauração do FNDE, em 1968) e de tributos ou transferências obrigatórias destinadas aos estados e municípios” (ABRUCIO, 2010, p. 56).

O governo militar priorizou o ensino médio com a criação de cursos técnicos. Esta ação revela a articulação do governo com os setores produtivos da época. Com o mesmo objetivo, criou medidas de combate ao analfabetismo, cujo programa com maior destaque foi o Mobral, embora seus resultados não tenham sido satisfatórios. Abrucio (2010) apresenta dois resultados da intervenção do governo federal nas políticas educacionais por meio de diversos programas:

uma nova combinação entre nacionalização da política e descentralização (tutelada) da execução, além de uma complexificação maior do funcionamento do setor, com mais ações sendo feitas e mais questões contempladas (ABRUCIO, 2010, p. 57).

Os militares impuseram esta realidade mais complexa, na qual, para o autor, “atingiu em cheio as relações intergovernamentais, pois criou novos pontos de contato entre os entes federativos – por vezes, de forma atrativa, em outras, como atrito” (ABRUCIO, 2010, p. 57). Porém, ele explica ainda que, enquanto a ditadura militar deteve o poder, esta situação foi contornada a contento. Mas quando os militares perderam força política, as relações entre os entes federativos mostraram a imprescindibilidade de uma coordenação nacional.

Os militares implementaram uma política de descentralização por meio da manutenção do ensino de primeiro grau sob a responsabilidade dos governos estaduais, porém, o regime incentivou a municipalização do ensino por meio da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios com gastos em

educação, como também, pela ação de programas federais para subsidiar técnica, administrativa e financeiramente as prefeituras. Esta descentralização estava prevista na Lei nº 5.692/1971 que reorganizou o ensino no Brasil (ABRUCIO, 2010).

À primeira vista, a impressão desta desconcentração é de promoção de autonomia e poder as estados e municípios, sobretudo pelos recursos oferecidos e pelo poder administrativo de gerenciar um nível de ensino. Todavia, implicou na perda de autonomia dos governos subnacionais. Os recursos destinados aos entes subnacionais não obedeciam a critérios pré-estabelecidos. Sem transparência, os recursos públicos foram destinados aos governos subnacionais aliados ao governo federal. Além disso, todo ente que recebia os recursos públicos era obrigado a “aceitar o modelo propugnado pelos tecnocratas do MEC, com pouco espaço para a decisão autônoma” (ABRUCIO, 2010, p. 58).

Assim, os entes não tinham liberdade para investir os recursos para solucionar os problemas do estado ou do município, pois os tecnocratas do MEC, que não conheciam a realidade local, já haviam planejado e decidido o que deveriam fazer com os recursos. Desta forma, essa política imposta não produziu a redução das desigualdades entre as regiões e entre os Estados que compunham uma determinada região. Abrucio (2010) observa que “onde a rede municipal cresceu mais vis-à-vis à estadual foi nos Estados mais pobres, de modo que municipalizar significou, muitas vezes, reforçar a desigualdade” (ABRUCIO, 2010, p. 58).

Por fim, o regime militar adotou um estilo de federalismo que na área da educação expandiu a rede de ensino sob uma forte centralização e novas bases políticas, administrativas e financeiras, porém, com uma falsa ideia de que esta descentralização significava uma prática democrática.

Além dessa forte centralização, a ditadura também impôs: a censura, a falta de transparência dos fatos, perseguição política àqueles que não concordavam com a sua política e a violência física e psicológica. Tanto o modelo federativo mais geral, quanto o mais específico da educação foi alvo de muitas críticas de professores, estudantes e especialistas da área, apesar das violentas punições. A repressão do período foi muito forte, mas não o suficiente para calar os movimentos sociais. Numa conjuntura bastante adversa, a sociedade civil organizou diversas manifestações em prol da redemocratização do país com eleições diretas para presidente do Brasil. Por meio de acordo político entre os militares e as lideranças políticas da oposição foi

instituído um período de transição, do regime ditatorial ao regime democrático. A sociedade brasileira sofreu uma forte frustração, pois a reivindicação por eleições diretas para presidente teve que esperar até o ano de 1982, quando o Brasil elegeu Collor de Mello.

2.6 A Constituição Federal 1988: regime de colaboração entre entes federados e fundos nacionais de desenvolvimento da educação

De acordo com Aguiar (2014), a década de 1980 foi considerada a década perdida no campo da economia, mas no âmbito político foi uma década de muitas conquistas, sobretudo pela redemocratização do país, devido a reorganização e massificação dos partidos políticos, movimentos sociais e sindicatos que propiciou um ambiente político favorável à participação da sociedade civil que lutava pela ampliação dos direitos sociais, consagrados na Constituição Federal de 1988.

Neste contexto foram realizados vários atos públicos, caminhadas e passeatas em todo o país, protestos contra o desemprego, a inflação, retração de renda, perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, políticas públicas, violência, e acima de todas as reivindicações, a população estava unida em torno do pleito da eleição direta para presidente do Brasil. As condições políticas daquele momento adiaram as eleições diretas para presidente e o Congresso Nacional elegeu Tancredo Neves, que faleceu logo em seguida, assumindo a presidência do país o seu vice, José Sarney. É importante registrar que o vice-presidente Sarney era aceito pelos militares (AGUIAR, 2010).

A Constituição de 1988, a primeira após os vinte e um anos de ditadura militar, rejeitou tanto o federalismo centrífugo, quanto o centrípeto, e adotou um federalismo cooperativo, ou seja, “um regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos” (CURY, 2010, p. 158).

O artigo 1º do texto constitucional reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (CURY, 2010, p. 158). Assim, pode-se mudar o tipo de federalismo do Brasil, mas nunca o tipo de regime que organiza seu território nos campos: político e administrativo. O princípio basilar da Constituição Federal de 1988 é a cooperação entre os entes federativos, pois, como pressuposto, entende-se que para assegurar

aos cidadãos os direitos garantidos no texto é necessário a articulação e cooperação entre as três esferas político-administrativas. Ou seja, nenhum ente sozinho terá a capacidade e as condições para implementar as políticas necessárias de garantia dos direitos sociais preconizados na Carta Magna. Deste modo, a Constituição Federal de 1988 adotou um perfil:

normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2010, p. 158).

Para Oliveira (2010), a Constituição Federal de 1988 incorporou o município como ente federativo dotado de autonomia e atribuições, fato característico por ser o único do mundo em que reconhece o município como tal. O debate sobre o princípio de descentralização não obteve consenso entre os atores sociais na época. De um lado, havia um grupo de governadores em defesa dos repasses para os municípios, desde que não perdessem recursos e nem poder; em oposição, havia o grupo formado por políticos e burocráticos do governo federal que tinham receio da proposta de descentralização, defendendo o modelo centralizador operado pelo MEC durante a ditadura.

A sociedade civil conquistou a retomada do debate nacional sobre a educação enquanto um direito de cidadania, igualmente como acontecia nos demais países da América Latina. De acordo com Aguiar (2014) neste período houve a intensificação da produção científica, fomentando o debate sobre a área educacional, provocando tanto o protagonismo da sociedade civil quanto à participação ativa da comunidade científica acerca dos problemas educacionais no país.

Havia consenso entre os grupos que consistia no reconhecimento de que a educação fosse considerada na forma da lei, um direito pleno de cidadania, e assim, os esforços do país deveriam ter, como objetivo principal, a universalização da educação fundamental.

Para Oliveira (2010), este fato foi importante, porém faltou uma política mais eficiente de distribuição de recursos da educação que considerasse as desigualdades e especificidades regionais do país. Deste modo, isto contribuiu para o agravamento da desigualdade regional, pois se evidenciou o “descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo

considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais” (OLIVEIRA, 2010, p. 17).

Para Abrucio (2010), a educação teve avanços significativos na Constituição Federal de 1988. Como exemplo, o autor cita o artigo 211 que propõe três características importantes ao federalismo educacional.

A primeira consiste na divisão de competências mais descentralizadas na execução das ações educacionais. Neste caso, os municípios passaram a receber mais atribuições, e assim, outras regulamentações foram importantes para garantir-lhes recursos financeiros para o cumprimento de suas obrigações. Além disso, essas regulamentações também estabeleceram os conceitos de gestão democrática no plano local com o intuito de “garantir o controle social e evitar a oligarquização do municipalismo” (ABRUCIO, 2010, p. 60).

A segunda questão foi a noção de competência comum entre os entes federativos. Para evitar a ausência de efetividade da política educacional, um ente tem prioridade em determinado nível de ensino, mas isso não impede que outra esfera governamental atue neste mesmo nível para garantir o acesso dos cidadãos e cidadãs. Cabe um destaque à importância da função redistributiva e supletiva da União enquanto coordenador e articulador da política nacional na formulação de diretrizes e regulamentações nacionais (ABRUCIO, 2010). De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, parágrafo 1º, o objetivo é “garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios” (BRASIL, 1988).

A terceira questão, por fim, inclui o regime de colaboração entre os entes federativos para a efetividade das ações educacionais sob a responsabilidade de cada um deles. No contexto de duas redes de ensino, da competência comum no ensino fundamental e das ações supletivas da União, se faz imprescindível a articulação e a cooperação entre as esferas governamentais no sentido de evitar descoordenação e dualidade das políticas da educação, o que certamente não contribui para a elevação da qualidade educacional (ABRUCIO, 2010).

A soma destas características configura os fundamentos do federalismo cooperativo proposto na Constituição Federal de 1988 para a área da educação, reiterado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. É importante

complementar que os recursos financeiros estão garantidos no artigo 212, segundo o qual, à União cabe destinar 18%, no mínimo, em educação, enquanto que aos Estados e municípios o percentual mínimo definido é de 25% de suas receitas.

Segundo Abrucio (2010), outros setores incluíram na Constituição Federal de 1988 a previsão de formas colaborativas, mas a nomenclatura “regime de colaboração” foi específica do setor educacional. O autor afirma que a ideia de colaboração já se fazia presente no artigo 23, que “definia a necessidade de uma Lei Complementar para regular a cooperação entre os níveis de governo. [Para o autor], a coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas, e específicos à política educacional” (ABRUCIO, 2010, p. 61).

Considerando a construção do Estado Brasileiro sob os signos do patrimonialismo, assistencialismo e fisiologismo, é possível pensar que a implantação de uma política fundamentada em bases solidárias e de colaboração enfrentaria grandes dificuldades. O que é normal, de acordo com a avaliação de Cury (2010), num país onde há 27 estados, 5.600 municípios e o Distrito Federal “seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, difícil, lento e necessariamente negociado” (CURY, 2010, p. 160).

Não há dissenso sobre a necessidade de, diante do pacto federativo, construir uma nova cultura de governança, porém, o desenho constitucional também implica em alguns limites. O autor pontua 3, sendo eles: 1) a falta da elaboração da lei complementar exigida pela Constituição em seu § único do art. 23; 2) conseqüentemente a esta falta, a existência de uma guerra fiscal entre os estados, “as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada de contribuições ‘provisórias’ que se eternizam, a sempre adiada reforma tributária e as medidas provisórias” (CURY, 2010, p. 161) e, por fim, 3) o limite apontado pelo autor se refere à restrição de poder existente no sistema federativo brasileiro, a exemplo, da ausência da representação política dos municípios no Senado Federal.

Na área da educação, mais especificamente no campo do financiamento, Cury (2010) destaca o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) como uma das políticas que tiveram o objetivo de subsidiar financeiramente os entes federativos no sentido de ampliar o acesso à escola do

ensino fundamental. O Fundef foi criado em 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14 e, regulado pela Lei nº 9.424/1996. Sua estratégia implicava numa:

[...] cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. A coparticipação no financiamento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, tinha como regra a subvinculação a essa etapa da educação básica dos recursos já vinculados pela Constituição. Acrescente-se a isso a distribuição das competências. Com isso se pretendia também retirar o ensino fundamental de uma espécie de zona cinzenta quanto às competências e responsabilidades dos entes federativos no acesso a um direito próprio de cidadania (CURY, 2010, p. 162).

Para Abrucio (2010), o FUNDEF inovou com três questões:

A primeira foi a criação de um fundo que aglutinaria 60% dos recursos ligados aos estados e seus municípios, cujo objetivo seria redistribuir esse dinheiro conforme o tamanho da rede em termos de matrículas. Isso levou, sobretudo, à redistribuição horizontal de recursos entre as municipalidades em cada estado, incentivando a assunção de responsabilidades no ensino fundamental. Além disso, estabeleceu-se que uma parte desse orçamento seria destinada ao salário e à capacitação dos professores, algo que teve algum impacto na redução da desigualdade de condições entre os entes. Por fim, estabeleceu-se que caberia à União dar uma verba suplementar aos estados que não conseguissem atingir um valor mínimo de financiamento aluno/ano (ABRUCIO, 2010, p. 63).

O FUNDEF provocou resultados positivos nas regiões Norte e Nordeste do país, quase atingindo a universalização do acesso ao ensino fundamental, como defendem Abrucio (2010) e Cury (2010). Abrucio (2010) acrescenta ainda que

houve aumento dos recursos para os municípios em todos os 26 estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries. Ademais, a lógica do 'dinheiro segue a matrícula' obrigou a uma maior responsabilização dos entes (ABRUCIO, 2010, p. 63).

Portanto, é possível afirmar que, de acordo com os resultados, o FUNDEF atingiu seu objetivo de aprofundar o processo de municipalização que estava em curso naquele momento. Para Cury (2010) em relação à redução das disparidades regionais, os resultados do Fundef poderiam ter sido ainda mais significativos, caso a União tivesse cumprido a sua parte no financiamento, a qual estava estabelecida por lei. Outro fator apontado pelo autor como limitador se encontrava no próprio Fundo: “[...] o próprio foco do Fundo, ou seja, o ensino fundamental, ao compor uma etapa da educação básica, deixou de fora a educação de jovens e adultos, a educação infantil

e o ensino médio” (CURY, 2010, p. 63). Além disso, o Fundo não previu a necessária exigência dos planos de carreira, nem mesmo durante o intenso processo de municipalização ocorrido na década de 1990.

Os avanços advindos do FUNDEF demonstraram na prática que apesar dos seus limites, há possibilidades e a necessidade de experiências que aperfeiçoem o pacto federativo na direção da construção de políticas cooperativas e descentralizadas. Por isso, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva conservou boa parte das suas diretrizes no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), instituído por meio da Emenda Constitucional nº 53.

O FUNDEB abarca toda a educação básica em suas etapas e modalidades, ampliando assim, os limites do atendimento do FUNDEF. O objetivo, segundo Abrucio “é levar a mesma universalização ao ensino médio e à educação infantil” (ABRUCIO, 2010, p. 63).

Abrucio (2010) relata que prefeitos e governadores expressaram crítica federativa ao modelo decisório do FUNDEF. Alegaram que não participaram do processo de formulação do fundo e reivindicaram maior participação na formulação do FUNDEB. Além de prefeitos e governadores, diversos fóruns federativos existentes na educação reiteraram esta crítica, especialmente o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Com o pleito atendido, estes tiveram uma participação efetiva, que foi ampliada com outros fóruns e entidades da sociedade civil, com destaque para o Movimento Interfóruns em defesa da Educação Infantil no Brasil (MIEIB); Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dentre outras. Esta foi uma mudança que podemos considerar muito importante no contexto do federalismo educacional, pois, sem a participação destas entidades, certamente os resultados não teriam sido tão positivos no que concerne ao atendimento das históricas demandas reprimidas.

É preciso compreender que apesar desses avanços ainda persistem muitos problemas no âmbito da gestão educacional referentes às questões intergovernamentais. O FUNDEF e o FUNDEB distribuíram mais recursos (e com critérios mais transparentes e menos injustos) aos entes federativos que se

responsabilizaram pelas políticas educacionais, porém não foram suficientes para alterar as desigualdades regionais existentes, pois,

enquanto que em São Paulo o FUNDEB estima, para o ano de 2010, um valor referência para o gasto/aluno ano de R\$ 2.318,75, para os estados mais pobres, após a complementação da União, o valor de referência é de R\$ 1.415,97. Uma diferença de R\$ 902,78 ou 63% a mais em favor do estado do Sudeste (OLIVEIRA, 2010, p. 18).]

Este exemplo põe em evidência dificuldades para se alcançar o objetivo do federalismo que é reduzir as desigualdades educacionais entre as regiões, pois, este exemplo evidencia que o federalismo brasileiro permite que um cidadão de São Paulo receba maiores investimentos, ou seja, mais recursos por meio dos impostos, do que um cidadão de qualquer estado do Nordeste.

Oliveira (2010) sugere que a melhor forma para reduzir as desigualdades regionais seria “uma reforma tributária que alinhasse responsabilidades com as políticas sociais e condições financeiras de efetivá-las” (OLIVEIRA, 2010, p.18), no entanto, reconhece sua impossibilidade mediante os interesses políticos que tem se perpetuado ao longo da história do país. Na impossibilidade de operar mudanças na estrutura tributária, o autor entende que a alternativa seria “atribuir à União papel supletivo a estados e municípios” (OLIVEIRA, 2010, p. 18). Ele entende que só a partir da contribuição mais efetiva da União, as possibilidades da redução das desigualdades poderiam ser ampliadas.

Para Abrucio (2010), a melhoria na coordenação federativa no sentido de aperfeiçoar as relações intergovernamentais é uma estratégia que, certamente implicará em resultados positivos da política educacional, pois “as melhorias na coordenação federativa ocorridas nos dois últimos governos não implicam dizer que o país tenha hoje um regime de colaboração efetivo” (ABRUCIO, 2010, p. 65). Neste sentido, é possível compreender que há muito ainda a fazer, apesar da

maior municipalização e responsabilização no ensino fundamental, ainda existem lugares onde há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e, afora os mecanismos financeiros vinculados às matrículas, não há hoje outro indutor de coordenação entre eles (ABRUCIO, 2010, p. 65).

O autor cita as experiências do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso como exemplos importantes de experiências em prol do regime de colaboração, porém ressalta que ainda representam exceção no país. Em Pernambuco, no período de 1995 a 1998, a política educacional teve como um de seus pilares a construção de

uma rede pública única, ou seja, essa experiência visava unir a rede pública estadual e as redes públicas municipais. Abordaremos brevemente essa experiência no tópico seguinte.

Em face da ausência das condições políticas para a correção do arranjo federativo e das modificações tributárias que permitissem a redução das desigualdades regionais e entre os Estados das próprias regiões, o mecanismo possível encontrado se manifesta na EC nº 53/2006, artigo 23, o qual estabelece que a União, Estados e Municípios possuem competências comuns. O parágrafo único deste artigo define que as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Na avaliação de Oliveira (2010), esta legislação não prevê a obrigatoriedade da colaboração entre os entes federados, pois, os entes federados têm a autonomia para decidir se optam pela colaboração ou não: “é uma formulação que expressa o ‘desejo’ de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos” (OLIVEIRA, 2010, p. 21-22).

Com o intuito de atenuar o problema, o autor apresenta três propostas: 1) Uma proposta tributária e um Sistema Nacional de Educação; 2) Implantação de mecanismos de transferências constitucionais de impostos com parcela da receita tributária da União, e 3) Utilização do poder normativo da esfera federal na gestão dos sistemas de ensino (Parâmetros Curriculares Nacionais; Diretrizes, dentre outros), e mediante transferências voluntárias (Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE; Plano de Ações Articuladas- PAR, dentre outros) (OLIVEIRA, 2010).

O objetivo do regime de colaboração é a promoção do equilíbrio no desenvolvimento e no bem-estar em âmbito nacional. A garantia de oportunidades iguais de ascensão social aos cidadãos brasileiros depende, de acordo com Rezende (2010), da inclusão de três componentes no modelo federativo fiscal:

[...] a repartição das competências tributárias; a promoção do ajuste vertical, isto é, o equilíbrio na repartição do bolo tributário entre o governo federal, os estados e os municípios; e a adoção de um regime de equalização fiscal para corrigir os desequilíbrios na repartição dos recursos entre estados e os municípios (REZENDE, 2010, p. 84).

Como a proposta da instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) não prosperou na Constituição Federal de 1988 e nem na LDB de 1996, o regime de colaboração foi o mecanismo encontrado pelos constituintes para manter três

sistemas de ensino, visto que a partir da promulgação da Carta Magna que concedeu ao município o status de ente federativo, haveria a criação do terceiro sistema de ensino, o municipal.

Nesta direção, Abrucio (2010) também reconhece que a política para superar as desigualdades educacionais é a construção de um efetivo SNE. O autor destaca que a criação do SNE já está prevista na EC nº59/2009, a qual altera o artigo 214 da CF/1988, sendo esta, a primeira vez na política educacional do país, que visa articular o regime de colaboração em prol de um sistema nacional de educação (ABRUCIO, 2010).

Cumprir lembrar que a instituição de um sistema nacional de educação está prevista no artigo 13 do Plano Nacional de Educação com vigência para o período 2014-2024:

o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (ABRUCIO, 2010).

São muitas as dificuldades para a implementação de um SNE baseado nos princípios cooperativos e federativos. Não é por acaso que sua instituição vem sendo considerada como um dos maiores obstáculos que a área da educação precisa superar para reduzir as desigualdades, equilibrar e organizar as políticas educacionais.

Para Cury (2010) “a organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder” (CURY, 2010, p. 163). Esta assertiva justifica a polêmica e calorosos debates sobre o tema no momento da elaboração da Constituição Federal de 1988, na formulação da LDB 9394/96, nos períodos de construção dos Planos Nacionais de Educação e na elaboração dos mecanismos de financiamento.

O autor detalha estas dificuldades afirmando que:

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a sua eventual perda de autonomia. Após 165 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. E há também precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, principalmente no que se refere ao seu financiamento (CURY, 2010, p. 164).

Contudo, o governo da presidenta Dilma Rousseff, ciente de todas as dificuldades decorrentes da ausência de um sistema nacional de educação, bem como dos obstáculos para instituí-lo, implementou uma política estratégica com vistas à construção coletiva de um Sistema Nacional articulado pelo Plano Nacional de Educação. Esta experiência foi interrompida com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff mediante o impeachment em 2016, seguindo uma tradição na história das políticas educacionais no país, conforme afirma Dourado (2007):

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo (DOURADO, 2007, p.1).

3 GESTÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A municipalização de forma acelerada dos anos iniciais do ensino fundamental, e, também, dos anos finais, teve o apoio do governo federal de Fernando Henrique Cardoso, sem levar em conta a existência de condições administrativas e técnico-pedagógicas locais favoráveis para tal. Neste sentido, a descentralização da oferta de ensino básico, por meio da possibilidade dos municípios poderem organizar seus próprios sistemas de ensino, conforme preconizado na LDB, e, de outra parte, a autonomia crescente conferida à escola pública não constituem medidas capazes de, por si, produzirem resultados transformadores positivos, pois requerem condições prévias e mecanismos de coordenação nem sempre factíveis de serem criados de imediato pelo poder local, como aponta Oliveira (2010, p. 345-346).

Em Pernambuco, o debate se acentuou muito mais após a redemocratização do país e a efervescência política causada pelo Governador Miguel Arraes ainda em sua campanha eleitoral e, posteriormente, após sua eleição, nas políticas conduzidas ao longo da segunda gestão (1986-1988), inclusive, as políticas educacionais capitaneadas pela Secretaria Estadual de Educação.

De acordo com estudiosos, como Santos, Andrade e Marques (2019), Benittes (2012) e Weber (1991), Miguel Arraes, governador entre 1995 e 1999, teve capilaridade política para convidar a população a construir um modelo educacional que tivesse a participação e interesse do povo. Entretanto, durante os governos que se sucederam, o estado de Pernambuco acompanhou as reformas de estado de cunho neoliberal que acometeu o Brasil na década de 1990, inicialmente, pelo governador Jarbas Vasconcelos (1999 – 2006), sendo aprofundadas pelo seu sucessor governador, Eduardo Campos (2007 – 2014), como apontam os pesquisadores Canuto (2006) e Santos e Andrade (2019).

3.1 Gestão Miguel Arraes: política educacional e a relação de cooperação entre estado e municípios

No processo eleitoral de 1994, no plano estadual, a candidatura de Miguel Arraes representava as forças progressistas. Sua vitória significou a derrota do grupo político que estava no poder a muito tempo e que representava os interesses dos tradicionais grupos oligárquicos do estado. Para comandar a pasta da educação, o

governador Miguel Arraes convidou a professora da Universidade Federal de Pernambuco, Silke Weber, pesquisadora de reconhecido prestígio acadêmico no país.

De acordo com Weber (1991), durante o período eleitoral, o governador Arraes e seu grupo político realizaram diversas reuniões em todo o Estado com o objetivo de discutir a educação com a sociedade e com a perspectiva de construir uma educação que atendesse os interesses da população, pois a educação tecnocrática era alvo de intensas críticas. A partir destas discussões, muitas propostas e contribuições fizeram parte do Plano Estadual de Educação de 1994. Os debates acerca da educação no Brasil são percebidos por Weber como momentos desse processo de desenvolvimento da consciência nacional, que aponta para a urgência do estabelecimento de acordos mínimos sobre princípios, diretrizes, metas e formas de operacionalização de políticas educacionais, especialmente, para o ensino fundamental, dado o seu caráter de obrigatoriedade compulsoriedade e já refletida na gestão Arraes anterior, de 1987-1990.

A política educacional neste período teve como princípio norteador que a educação é um direito de todos com todas as consequências que daí advêm. Como aponta Aguiar (2014), a secretária Weber enfatiza que o Plano Estadual de 1994, foi construído tendo em vista este princípio, e que após as eleições foi submetido a debates nos denominados Fóruns Itinerantes de Educação, instituídos como:

[...] canais de interlocução, que permitiam apreender as aspirações e interesses da comunidade escolar e de setores organizados da população e cotejá-las com as diretrizes educacionais que foram discutidas no período eleitoral e consolidadas no programa de governo. A nova gestão rompia, na prática, com a feição tecnicista do planejamento, substituindo-a por um padrão democrático de planejamento (AGUIAR, 2014, p. 204).

A partir dos debates nestes fóruns, no ano de 1995, Weber (1991) explica que as questões da plataforma eleitoral atinentes à educação foram retomadas, retificadas, ampliadas à luz do princípio norteador da política educacional adotado pelo governo e incorporadas em cinco tônicas de atuação que se concretizaram em quatro programas, sendo estas: a) a rede pública única consiste na divisão de responsabilidades entre governo estadual e prefeituras em perspectiva de regime de colaboração; b) o ensino cidadão como direito de aprender conhecimentos significativos que tem o aluno; c) o princípio do professor profissional, enquanto a construção de competência técnica; d) a ampliação de compromissos para a

aprendizagem do aluno, o respeito aos ritmos de aprendizagem, formas diferenciadas de aprendizagem; e) e o exercício da cidadania e o padrão democrático de gestão em que essas tônicas são concretizadas.

Ademais, a autora explica que os quatro programas proporcionavam o monitoramento e avaliação pública de políticas educacionais: qualidade do ensino, qualidade da escola, gestão de política educacional e educação física, esporte e lazer. Os quatro programas concretizavam as tônicas, e estão fundamentados na legislação brasileira, nos debates nacionais sobre educação, na produção universitária [...] dos últimos 15 anos nas áreas de educação, de psicologia, história, geografia, sociologia, e também, educação matemática. Weber acredita que o país e seus representantes são cientes dos problemas que tem nas escolas, estando eles sistematizados nas publicações realizadas, as quais constituem a principal referência de uma política educacional assim constituída (WEBER, 1991)

Interessa para este estudo, o destaque à perspectiva de uma rede pública única como uma das tônicas de atuação. Neste sentido, Weber afirma que consiste:

[...] fundamentalmente na definição da divisão operacional de responsabilidades e no encaminhamento integrado de ações para evitar paralelismo e desperdícios de recursos humanos e financeiros, na explicitação de formas de cooperação mútua que incluam a dimensão pedagógica. E aí é o ensino, na profissionalização docente que ganha relevo (WEBER, 1991, 263).

No que concerne ao desenvolvimento do programa de gestão educacional deste período e à definição conjunta das tônicas, a, então, Secretária explica o sentido do compartilhamento com a União dos Dirigentes Municipais de Educação de Pernambuco (UNDIME-PE), e com a Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE).

A gestão educacional compartilhada na tônica da rede pública única tem o significado de

ampliar a cooperação entre a Secretaria de Educação e Esportes, como ela é chamada em Pernambuco e nos municípios, objetivando melhorar a qualidade de ensino e consolidar uma rede pública única, o que significa chegar à construção de uma escola pública no estado de Pernambuco [...]. [E Esta política se baseia na] Constituição Federal, na Constituição do próprio estado, [na] LDB, [no] Fundef, [no] Plano Estadual de Educação, e [na] Medida Provisória 1565/97, que diz respeito ao salário educação, entre outras questões, que tem todo fundamento, além da emenda constitucional 14” (WEBER, 1991, p. 264).

No âmbito político, a então secretária (1991) explica que o fundamento se encontra na concepção de que o Estado não deve se eximir de sua responsabilidade na oferta e universalização de matrícula por toda sua extensão territorial. Deste modo, é necessária uma cooperação técnica e financeira entre os estados e municípios na promoção da universalização do ensino, mas, também, na qualidade.

Nesse sentido, a atuação é conjunta, mas é preciso considerar os aspectos locais. Para tanto, afirma que foi necessário criar três mecanismos básicos, a saber: o primeiro, a descentralização da ação das diretorias regionais de educação, que de acordo com cada município, estabelece os acordos. Existem municípios que já assumiram 100% da educação infantil desde 1995, antes da Emenda Constitucional 14, contudo, outros ainda não. A Secretária afirma que sob a responsabilidade jurídica do Estado, nesse período, só havia oito centros de educação infantil.

O segundo mecanismo apontado por Weber é a estadualização progressiva das escolas de nível médio. Destaca que tal fato não resultou de uma determinada decisão de governo, mas, devido às circunstâncias específicas das redes, decorreu por:

[...] um processo progressivo e um processo de municipalização progressiva do ensino de 1ª a 4ª série, havendo acordo, quando é o caso que o estado fica com o ensino de 5ª a 8ª, tendo em vista as características do seu professor, pois o município não tem professores habilitados nem quando eles ofereciam de 5ª a 8ª série p. (WEBER, 1991, p. 265-266).

De acordo com Weber, neste período 90% dos municípios já assumiram 100% de 1ª a 4ª série, [...] “122 municípios já assumiram entre 60 e 80% da matrícula de 1ª a 4ª em todo o processo que está deslanchado, com troca de professores, enfim, convênios de cedência de equipamentos, que são feitos caso a caso pelas diretorias regionais de educação” (WEBER, 1991, p. 265-266).

O terceiro mecanismo citado por Weber diz respeito ao Fórum Itinerante de Educação, sobre o qual já fizemos menção. Trata-se de “reuniões públicas de avaliações de políticas educacionais compostas de sessões públicas, que dependendo do local, reúnem entre 1.500 a 2.000 pessoas e 350 é o mínimo” (WEBER, 1991, p. 266).

Durante estes fóruns eram expostos trabalhos realizados nas escolas, apresentações dos trabalhos de conclusão de cursos por professores e intensos debates avaliativos da política educacional

“durante os semestres, e depois cada ano durante um ano, durante dois anos, durante três anos. Terminamos em maio a avaliação de tudo o que ocorreu no período de 95 a 97 para poder reorientar o que fazer em 98” (WEBER, 1999, p. 265-266).

Para o atendimento escolar com vistas à garantia do direito à educação, por meio da articulação das ações com o trabalho conjunto teve resultados positivos. Weber (1999) destaca que “a realização da matrícula nucleada, que é a matrícula conjunta entre o estado e o município, feita simultaneamente e precedida por uma matrícula automática, que todo mundo que é da escola já pode se matricular, sendo da escola estadual ou municipal”.

Em relação à melhoria do atendimento, Weber (1999) ressalta o apoio aos municípios para recuperação de prédios. Além disso, visando a qualidade de ensino, foram adquiridos para as escolas estaduais e municipais diversos materiais pedagógicos: “os globos, as lupas, as lunetas”, dentre outros. Sobre o financiamento, é feita menção aos recursos oriundos do Projeto Nordeste⁶.

Afirma que o trabalho conjunto entre estado e municípios também mostrou bons resultados na área da educação de jovens e adultos. Atuaram professores do estado e dos municípios, que geralmente eram professores do curso de magistério. Nesse período, os municípios demonstraram forte tendência para assumir a continuidade da escolarização dos adultos que se alfabetizaram em ciclos de educação e cultura. O estado de Pernambuco contava, então, com 90 mil adultos e jovens sendo alfabetizados (WEBER, 1999).

É importante reconhecer que esta política configura uma forte iniciativa para a romper com o ciclo do analfabetismo no estado. Outras políticas estavam em curso no estado, como o Programa Convivendo com a Seca, bem como do governo federal para prevenção da seca. O objetivo, de acordo com Weber (1999), era “fazer da escola não somente um lugar que tivesse água por cisterna e etc., mas também um local de debate de como aprender a conviver com a seca” (WEBER, 1999, p. 266).

⁶ O Banco Mundial “financiou, entre a década de 1980 e 1990, três projetos educacionais: o Edurural, primeiro empréstimo do Bird para as séries iniciais do ensino fundamental no Brasil, que vigorou de 1980 a 1987; Projeto Nordeste, em execução no período de 1994 a 1999, e o Fundescola, implementado em 1988” (https://agendapos.fclar.unesp.br/agenda-pos/educacao_escolar/1087.pdf)

No tocante à profissionalização do magistério, no âmbito da cooperação técnica e financeira entre o estado e município, esta era considerada a questão premente para assegurar a qualidade do ensino. Nessa direção, Weber (1999) destaca três iniciativas: a capacitação em rede, a capacitação em oficinas pedagógicas e a prática de intercâmbio.

A capacitação em rede, realizada duas vezes por ano, atingiu cerca de 36.000 professores, dos quais, 8.000 eram docentes municipais. A Secretária enfatiza que essa oportunidade de convívio entre os professores pertencentes às duas redes permitia o reconhecimento entre si como profissionais, pois havia um preconceito mútuo.

O incentivo à participação em intercâmbios, tinha como pressuposto a crença na capacidade de o professor expor sua prática, as atividades que ele realiza junto aos seus alunos, em congressos de sua área com todo apoio financeiro para passagem, hospedagem e alimentação. Com esse propósito, todas as áreas do conhecimento foram contempladas, inclusive a área de gestão. Em média, a Secretária afirma que 2000 professores participaram por ano de intercâmbios desta natureza, no Brasil e em países da América Latina.

O terceiro e último tipo de atividade apresentada foi a formação inicial e continuada para professores. Para sua concretização foi necessário estabelecer diversos convênios com as universidades públicas. O acesso pelos professores do estado e dos municípios aos cursos de especialização ocorreu primeiramente por meio da adesão, e em seguida, por meio de processo seletivo. A Secretaria de Educação também assegurou apoio financeiro aos professores que conquistaram suas vagas. Esse incentivo contribuiu para que 10% dos professores realizassem os cursos de especialização em suas áreas de atuação. No tocante aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, não houve apoio financeiro da Secretaria, apenas a liberação da carga horária do docente para cursar, pois a iniciativa era individual.

Em relação à formação inicial ou complementar, conforme Weber, existiam duas realidades que precisavam de enfrentamento: a de professores que haviam cursado o ensino médio, mas não o magistério, e professores municipais que não haviam sequer o ensino fundamental.

Para o primeiro caso, neste momento estava em desenvolvimento uma proposta com três municípios. Para o segundo caso, a política formulada consistiu em

uma formação concentrada. Weber admite que naquele momento, ainda havia 3.400 professores sem formação adequada. Ela considera que este trabalho requer:

convencimento junto às prefeituras. Isso urge, e ainda é importante dizer que temos um programa que a UNDIME realiza, que é a capacitação intermunicipal, trabalhando, anualmente, com recursos vindos da Fundação Vida, junto com as secretarias de educação e também do Projeto Nordeste na componente capacitação [...] (WEBER, 1999, p. 285).

Para concluir a descrição desta experiência, ressaltamos que as atividades formativas não foram restritas ao segmento de professor, mas esta política se estendeu, de acordo com Weber (1999), aos secretários escolares, sejam do estado ou municípios. Igualmente foram incluídos os inspetores escolares que, “por definição, são do estado, mas que vão nas escolas municipais” (WEBER, 1999 p. 268). Além desses ela cita os educadores de apoio e os capacitores envolvidos, independentes de terem vínculo estadual ou municipal. Houve também capacitação para as merendeiras de ambas as redes.

Para os profissionais ligados diretamente a gestão escolar, a capacitação não envolveu apenas os diretores escolares e adjuntos, mas, também, dos conselhos escolares, incluindo todos os segmentos de sua composição. A periodicidade destas capacitações ocorreu duas vezes por ano e tinha duas tônicas: a primeira e considerada principal era a elaboração do projeto político pedagógico da escola, e a segunda tônica teve como objeto a avaliação do processo de desenvolvimento do projeto político pedagógico da escola (WEBER, 1999 p. 268).

Weber chama a atenção para a diferenciação existente entre os municípios e que precisa ser respeitada, mas que a qualidade do ensino “chama, puxa, congrega”. Para ela, é importante sempre “garantir a marca federativa dos programas nacionais”, pois, “o Brasil não é único, não é um só, e temos de respeitar sua história, suas iniciativas, suas características, que certamente frutificarão muito mais do que o modelo único, que nós tanto conhecemos durante o período da centralização” (WEBER, 1999 p. 268).

Em relação à elaboração de programas com critérios universais, Weber (1999) se posiciona favorável, porém chama a atenção para que sua aplicabilidade seja factível no plano local, com respeito a sua história. Para ela, a reforma do Estado no contexto de globalização, não considera o regime federativo, e afirma que a federação brasileira merece respeito.

3.2 Gestão Jarbas Vasconcelos: a perspectiva gerencialista e a municipalização da educação básica

A partir do ano de 1999, Pernambuco inicia um novo ciclo de gestão, desta vez, com um grupo político, comandado por Jarbas Vasconcelos, que foi prefeito do Recife por duas vezes. Após duas gestões bem-sucedidas e com um passado político vinculado à luta contra o Regime Militar e ao movimento pela redemocratização, Jarbas é eleito governador de Pernambuco em 1998, com uma expressiva vitória em relação ao seu principal concorrente, o ex-governador Miguel Arraes, seu aliado político no combate à Ditadura Militar no período de 1964-1984. Eleito pela aliança PMDB-PFL, dois partidos até então historicamente adversários, Jarbas Vasconcelos superou divergências político-ideológicas e ampliou suas alianças.

Os canais de comunicação, as formas de diálogo e as estratégias de intervenção na construção coletiva das políticas educacionais no estado, de acordo com Valeria Benittes (2012), passaram por uma contrarreforma, comparando com a época do governo Miguel Arraes, quando estiveram presentes condições políticas para a construção de políticas educacionais considerando o espaço de autonomia da Secretaria de Educação do Estado (SEE).

A descontinuidade das políticas públicas do governo anterior pelo governo referências Jarbas, decorre da adoção de outra visão de gestão pública identificada com a perspectiva gerencial, conforme evidencia a literatura da área (BRESSER-PEREIRA 2008; CAVALCANTI 2010; BENITTES 2012). Nesse período, foram estabelecidos vários contratos com instituições privadas, tais como, a Fundação Getúlio Vargas, Fundação Roberto Marinho e Instituto Ayrton Senna. A concepção administrativa gerencial, ao utilizar campos híbridos, incluindo o público e privado, como analisa Chasin (1999), implica na despolitização da esfera pública inibindo o exercício participativo e transferindo-o para o campo institucional, assim como cria uma fonte de dreno de recursos estatais que gera acúmulo do capital privado, sendo concernente à lógica da terceirização e o capitalismo no Brasil na era neodesenvolvimentista (CHASIN, 1999).

Nessa perspectiva, foi instaurada a política de responsabilização educacional no contexto da rede estadual de ensino de Pernambuco, alinhada às experiências, em consolidação, nas últimas décadas no cenário educacional brasileiro, como expressão das propostas de reformas, orientadas pelos ditames neoliberais. De acordo com João

Leite (2009), três secretários⁷ de Educação se sucederam, no governo estadual, sem que as ações do setor se tornassem visíveis e sem que produzissem resultados satisfatórios, tanto em termos de avanço da cobertura escolar, quanto da qualidade do ensino.

O princípio norteador da ação da secretaria estadual de Educação teve como foco a escola e como “filosofia do trabalho” a ideia de que educação é reponsabilidade de todos. Assim, no período inicial da gestão Jarbas Vasconcelos, foram estabelecidas parcerias com entidades públicas e com o setor privado, do que resultou a criação do Fórum Permanente de Desenvolvimento da Educação em Pernambuco e um convênio com a Câmara Americana de Comércio para a Criação do Instituto de Qualidade Total, que por seu turno, conta com o apoio da Aliança Empresarial Pró-Educação, uma iniciativa do Governador do Estado, como consta na Carta de julho de 1999 e no Relatório 1999/2000, incorporado no Plano Estadual de Educação do governo Jarbas (OLIVEIRA, 2002).

A política de financiamento promovida durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Eunice Durham (1999), com a implantação do FUNDEF, que aumenta os recursos dos municípios para a educação em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental, estabeleceu-se, a partir de 1997, com forte concorrência entre essas duas esferas de governo, em busca da apropriação crescente de fatia de recursos desse fundo. Isto comprometeu o princípio constituinte de colaboração entre os entes federados na implantação e operação das políticas públicas, provocando um esvaziamento da cooperação entre estados federados e suas municipalidades nas políticas educacionais do país.

Segundo a autor (1999), neste período, houve um “enorme aumento da matrícula que se verificou no ensino fundamental” (DURHAM, 1999, p. 235), se confirmando a disputa de prefeituras pelo Fundo. A municipalização acelerada do Ensino Fundamental, portanto, foi outra vertente da estratégia fomentada pelo governo federal que as secretarias de educação adotaram com vigor.

⁷ Os secretários de educação mencionados – Efreim de Aguiar Maranhão, ex-reitor da UFPE; Raul Henry, ex-vice-prefeito na última gestão Jarbista na prefeitura do Recife; e Francisco de Assis, que concluiu o período do governo.

Um dos exemplos que se tornou modelo para o resto do Brasil foi a efetivada proposta de “Escola da Criança” e “Escola Jovem”, nomes fantasia utilizados pelo governo do estado de São Paulo para denominar seu projeto de reorganização da rede escolar. Essa proposta foi apropriada então pela Secretaria de Educação de Pernambuco para dar sequência e aprofundar o denominado Programa de Gestão Compartilhada, com o qual o governo anterior havia encaminhado a política de divisão de responsabilidades com as esferas municipais. Essa política adquire novos contornos com as mudanças empreendidas pelo governo do período subsequente, na gestão do governador Eduardo Campos (UMES, 2014)

3.3 Gestão Eduardo Campos: aprofundamento da participação privada e o tecnicismo do currículo escolar

Em Pernambuco, o vitorioso do pleito eleitoral para governador de 2006 foi Eduardo Campos (PSB), que tomou posse em 2007. Naquele período, estavam em curso, no setor educação, as políticas de cunho neoliberal promovidas pelo Governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB) (2003 a 2006), tendo Mozart Neves Ramos como secretário estadual de educação. Essas políticas foram aprofundadas, ao longo do novo período de governo, na contramão das propostas anunciadas na plataforma eleitoral do então candidato. Eduardo Campos governou Pernambuco de 2007 a 2010 e foi reeleito em 2011, tendo seu mandato interrompido em 2014, devido a um trágico acidente que lhe ceifou a vida.

Nos dois períodos da gestão Campos, identifica-se um alinhamento com o governo de Fernando Henrique Cardoso, em especial, no tocante ao Programa de Modernização da Gestão Pública, e foi implementada no campo estadual nas áreas estratégicas: educação, segurança e saúde. E, ao submeter essa política aos critérios de eficácia e eficiência, como forma de expressar a responsabilidade assumida por docentes e gestores nesse processo, os resultados obtidos são concebidos como confirmação da realização de trabalho educativo posta em outra perspectiva de educação. Assim, por exemplo, a intensificação do trabalho docente chega a ser tida como necessária ao processo de escolarização exitosa, conforme preconizada no Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas da Educação (2007-2010) e Pacto pela Educação (2011-2014), que tem alçado Pernambuco a modelo de

desempenho escolar nas diferentes avaliações de caráter nacional (SANTOS, ANDRADE e MARQUES, 2019).

Os impactos e desdobramentos da adoção desse perfil de política educacional em Pernambuco, desde meados dos anos 2000, tem se refletido na gestão escolar e em órgãos de coordenação voltados para o cumprimento de metas estabelecidas e de sua avaliação, no trabalho docente, organização das escolas, sua infraestrutura e gestão, além de programas específicos voltados para recuperação da aprendizagem.

Verificou-se a ausência de articulação ou mesmo de menção a políticas educacionais precedentes que se voltavam para a efetivação no país e, também, em Pernambuco, do direito à escolaridade obrigatória com qualidade, priorizando a sua universalização e ações a ela relacionadas como profissionalização do docente e gestão democrática, num contexto em que ainda predominava a concepção de educação escolar como mecanismo de conservação do poder.

A Política Educacional de Pernambuco, desde as mudanças implementadas pelo Governo de Eduardo Campos em 2007, vem sendo foco sistemático de estudos e pesquisas. De acordo com Eliel Benittes (2014), a implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado de Pernambuco (PMGP/PE) tem como fundamentos valores privatistas de cunho neoliberal, pois difunde a ideia de que, para uma educação de qualidade, é necessário transferir responsabilidades e atribuições, da gestão educacional, da esfera pública estatal para a sociedade civil e a iniciativa privada, com vistas à disseminação da intervenção mercantil (BENITTES, 2012).

Esse processo conferiu centralidade à melhoria dos indicadores sociais, por meio do estabelecimento de um modelo de gestão centrado na gestão por resultados e tomou como norte iniciativas em curso no setor público que se orientam pelos princípios da gestão gerencial. Em relação à educação, o objetivo declarado foi melhorar os indicadores educacionais do Estado. Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, confirmaram a posição de Pernambuco entre os piores do país nas três etapas avaliadas: anos iniciais do Ensino Fundamental, anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Logo, a reversão desse quadro se delineou como mote de justificação para a reforma da educação, que foi processada inicialmente mediante a proposta do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME/2007-2010), e na sequência, com o Pacto pela Educação (PPE/2011-2014).

Por meio desses programas, o governo estadual buscou evidenciar a urgência do estabelecimento de iniciativas que assegurassem “por meio de uma política de Estado, a educação pública de qualidade, focada em resultados, visando garantir o acesso, a permanência e a formação plena do aluno, pautada nos princípios de inclusão e cidadania” (PERNAMBUCO, 2008, p. 8). Isso implicou na formatação de uma nova cultura de gestão pública a partir do modelo de diagnóstico, planejamento e gestão voltado à melhoria dos indicadores sociais. Essa orientação colocou em relevo a aplicação de mecanismos centrados na gestão por resultados como “o meio mais eficaz para alcançarmos melhores indicadores sociais, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo, e, sobretudo, proporcionando uma educação de qualidade às crianças e jovens pernambucanos, onde todos tenham o direito de aprender e de evoluir” (PERNAMBUCO, 2008, p. 3)

O Estado de Pernambuco, a partir de 2007, desencadeia um processo de reforma e modernização de suas funções em consonância com a Reforma do Estado no Brasil, configurando um novo modelo de gestão para as políticas públicas, envolvendo, prioritariamente, três grandes áreas de atuação: educação, saúde e segurança. Estando esta primeira alinhada ao chamado Pacto pela Educação, instituído no Sistema Estadual de Ensino. Neste contexto, a municipalização, a princípio, passou a adentrar na sistemática da organização do sistema estadual de ensino, reforçando a ideia de fortalecer os municípios com suas redes/sistemas absorvendo todo o ensino fundamental.

A Municipalização do Ensino Fundamental em Pernambuco teve início em 2008 com os anos iniciais, mas, a ampliação e o fortalecimento do processo ocorreram entre 2012 a 2013, cujo período houve um maior número de escolas municipalizadas no Estado. Segundo dados informados pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco (SINTEPE, 2014), até o ano de 2013, houve mais de 100 escolas municipalizadas e a estimativa da Secretaria de Educação de Pernambuco consistia em municipalizar, em 2015, 11% das escolas; 15% em 2016 e 6% em 2017. Todavia, tais dados se diferenciam das informações da Secretaria de Educação que

apontam um total de 80 (oitenta) escolas municipalizadas até 2015, distribuídas entre as Gerências Regionais⁸. (PERNAMBUCO, 2016); conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Escolas municipalizadas por GRE

GERÊNCIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO	MUNICIPALIZADAS										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
RECIFE NORTE	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	3
RECIFE SUL	0	0	0	1	0	1	8	0	0	0	10
METRO SUL	0	0	0	0	0	2	11	0	0	0	13
METRO NORTE	0	0	0	2	1	4	15	0	0	0	22
MATA NORTE - NAZARÉ DA MATA	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
MATA CENTRO - VITÓRIA DE SANTO ANTÃO	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
MATA SUL - PALMARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LITORAL SUL - BARREIROS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
VALE DO CAPIBARIBE - LIMOEIRO	0	0	0	2	1	2	0	0	0	0	5
AGRESTE CENTRO NORTE - CARUARU	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
AGRESTE MERIDIONAL - GARANHUS	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	3
SERTÃO DO MOXOTÓ IPANEMA - ARCOVERDE	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4
SERTÃO DO ALTO DO PAJEÚ - AFOGADOS DA INGAZEIRA	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	3
SERTÃO DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO - FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SERTÃO DO MÉDIO SÃO FRANCISCO - PETROLINA	2	0	0	3	2	0	0	0	1	0	8
SERTÃO CENTRAL - SALGUEIRO	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
SERTÃO DO ARARIPE - ARARIPINA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2	2	0	11	5	14	42	2	2	0	80

Fonte: Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco/SEGE (2017).

Entre as Gerências Regionais de Educação, observa-se no Quadro 2, que a GRE Metropolitana Norte foi a que mais ampliou o processo de municipalização do ensino fundamental. Verifica-se que, entre os anos 2010 e 2012 poucas escolas foram municipalizadas. Já em 2013 houve um crescimento substancial de escolas municipalizadas, sendo este último, o ano que mais se ampliou o processo, estando a referida Gerência Regional de Educação aquela que mais municipalizou escolas do ensino fundamental, e que, dos municípios jurisdicionados, Olinda foi o município que mais ampliou o quantitativo de escolas no seu sistema de ensino com a municipalização.

3.3.1 A municipalização do ensino fundamental em Pernambuco na gestão do governador Eduardo Campos

Como mencionado, a atual legislação brasileira define a divisão de competência na área de educação, reforçando a necessária articulação entre União,

⁸ Recife Norte (3), Recife Sul (10), Metro Sul (13), Metro Norte (22), Mata Norte – Nazaré da Mata (2), Mata Centro – Vitória de Santo Antão (2), Litoral Sul – Barreiros (1), Vale do Capibaribe (5), Agreste Centro Norte – Caruaru (2), Agreste Meridional – Garanhuns (3), Sertão do Moxotó Ipanema – Arcoverde (4), Sertão do Alto do Pajeú – Afoogados da Ingazeira (3), Sertão do Médio São Francisco- Petrolina (8), Sertão Central de Salgueiro (2).

Estados e Municípios, com o intuito de coibir a omissão e facilitar a exigibilidade de cumprimentos de deveres do poder público na área educacional. Assim, a Constituição Federal (art. 211, Cap. 1º ao 4º) e a LDB (art. 8ª a 11ª) dispõem sobre a distribuição de responsabilidade pela oferta da educação escolar entre as instâncias federadas, atribuindo pela primeira vez, competências próprias para os municípios (BRASIL, 1988; LDB)

Note-se que o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi uma das políticas que tiveram o objetivo de subsidiar financeiramente os entes federativos com o objetivo de ampliar o acesso à escola do ensino fundamental. Neste sentido, o FUNDEF atingiu seu objetivo de aprofundar o processo de municipalização do ensino fundamental que estava em curso naquele momento (DURHAM, 1999); isto porque era um fundo restrito ao financiamento do ensino fundamental e à valorização dos docentes. Já o FUNDEB, de acordo com Danielle Mendes (2012), por sua vez, abarca toda a educação básica em suas etapas e modalidades e valoriza os profissionais da educação como um todo, não só os professores, ampliando assim, os limites do atendimento do FUNDEF; cuja finalidade é de garantir segurança jurídica de levar a mesma universalização ao ensino médio e à educação infantil.

O FUNDEF e o FUNDEB distribuíram mais recursos (e com critérios mais transparentes e menos injustos) aos entes federativos que se responsabilizaram pelas políticas educacionais, porém não foram suficientes para alterar as desigualdades regionais existentes. À medida que cada um dos entes assumia com prioridade determinado segmento do ensino, tem-se em curso processo de municipalização para consolidação da distribuição de responsabilidades dos entes federados na oferta da Educação Básica do Estado.

A municipalização consiste na transferência do encargo da execução de determinada etapa da educação pública estadual para o município, inclusive o necessário poder decisório, abrangendo o compartilhamento e gerenciamento de recursos financeiros. É importante salientar a diferença entre municipalização e “prefeiturização”, haja vista esta primeira significar o processo de transferência de responsabilidade de um ente para outro, sem que haja mantida a cooperação entre

os entes envolvidos, enquanto naquela verifica-se a efetivação da responsabilidade compartilhada entre os entes (ABRUCIO, 2010).

No âmbito local, a Constituição do Estado de Pernambuco define também que o princípio da colaboração orientará a organização do Sistema Estadual de Educação:

O Estado organizará, em regime de colaboração com os municípios e com a contribuição da União, o sistema estadual de educação que abrange a educação pré-escolar, o ensino fundamental e médio, bem como oferecerá o ensino superior na esfera de sua jurisdição, respeitando a autonomia universitária [...] (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, art. 179).

Importante ressaltar que a autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal, ratificada pela LDB (Lei nº 9394/1996), determina que os mesmos deverão também organizar os seus sistemas de ensino (art. 8º, Título IV –Da Organização da educação Nacional), podendo, entretanto, optar por ser sistema único de educação básica (Parágrafo único).

Neste sentido, é possível compreender que há muito ainda a fazer, no tocante à municipalização e responsabilização no ensino fundamental, pois ainda existem lugares onde há uma forte divisão dos sistemas/redes entre estados e municípios e, afora os mecanismos financeiros vinculados às matrículas, não há hoje outro indutor de coordenação entre eles.

Com o fortalecimento das reformas administrativas a partir de 2008, o governo do Estado de Pernambuco buscou reestruturar o modelo de gestão da educação pública estadual, por meio de um processo de descentralização de responsabilização entre os entes federados Estado e municípios no tocante às suas incumbências na oferta do ensino fundamental pelo viés da municipalização do ensino.

Importante pontuar algumas ações desenvolvidas pelo poder público estadual na implementação de uma política de modernização da gestão administrativa, em consonância com as diretrizes nacionais e internacionais que direcionaram as políticas educacionais do Estado com fortes repercussões nos municípios pernambucanos.

Assim, o governo Eduardo Campos traça os grandes desafios que se impuseram para a nova administração estadual: a) apoiar os municípios para que

sejam capazes de expandir a rede de educação infantil no estado; b) criar condições para que os municípios garantam a universalização do ensino fundamental com qualidade; c) aumentar a oferta de vagas no ensino médio e profissionalizante no estado; d) garantir que a expansão do ensino médio ocorra em concomitância com um nível sempre mais elevado de qualidade; e e) expandir a oferta de ensino universitário em direção ao interior do estado. Nesta ótica, as propostas da Frente Popular, já firmado no documento de Diretrizes do Programa de Governo, impulsionavam para a interiorização das ações de desenvolvimento onde as ações para a Educação atentavam para o “Novo Ensino Fundamental”.

- a) Articulação com os municípios para ampliar a escolarização das crianças de 4 a 10 anos no pré-escolar e no primeiro ciclo do ensino fundamental,
- b) promover a institucionalização da gestão técnica nos municípios para formular e planejar a política educacional municipal. De maneira a criar em cada município uma estrutura de gestão bem aparelhada, o município deverá ser capaz de disputar por recursos na Secretaria Estadual de Educação (Seduc) (PGFP, 2006, p.17).

Importante ressaltar que nesse percurso, o governo estadual já iniciava uma linha de desenvolvimento desenhada como “o novo” ensino fundamental distribuindo as incumbências entre o estado e os municípios pernambucanos, quando relata em seu programa de governo que no segundo ciclo do fundamental (5ª a 8ª série) onde o governo do estado é corresponsável também por esse nível de ensino; fato que já deixa evidente que a corresponsabilidade desse nível de ensino, apenas se circunscreve no chamado, popularmente, Fundamental II e não no todo Ensino Fundamental.

Nesta perspectiva, a gestão Eduardo Campos já sinalizava para o fortalecimento da oferta do ensino médio atrelada à qualificação/profissionalização no Sistema Público Estadual de Ensino.

A política de ensino médio é de atribuição constitucional dos governos estaduais e é aqui que o Governo da Frente Popular pretende dar uma contribuição mais substantiva para a melhoria da educação em Pernambuco. A um só tempo pretende atacar dois problemas fundamentais. O primeiro refere-se a dotar os cidadãos de capacidade e autonomia para aproveitar as oportunidades de emprego e ocupação que se lhes apresentem e, também, para formar uma força de trabalho mais qualificada, a qual contribua para o aumento da produtividade do sistema econômico. O segundo está relacionado com a preocupação de que para conter a onda de crescente violência e de criminalidade entre jovens será preciso investir na construção de uma alternativa de futuro para a juventude. Manter o jovem na escola até que seu ciclo

de profissionalização se complete será uma política permanente do governo (PGFP, 2006; p.18).

Para enfrentar os desafios impostos pela sociedade do conhecimento, o governo se comprometeu a expandir a rede de escolas técnicas profissionalizantes para todas as doze (12) regiões de desenvolvimento do Estado, garantindo o acesso para todos os jovens contemplando todo o estado de Pernambuco.

É nosso entendimento que a montagem e a consolidação de uma rede articulada de escolas técnicas profissionalizantes estaduais, em atuação conjunta com as escolas técnicas do governo federal no estado, não somente tem o objetivo de qualificar o potencial de recursos humanos para o trabalho e a empregabilidade, mas significa também o fortalecimento dos potenciais produtivos existentes em cada região do estado. (PGFP, 2006; p. 20)

Diante do exposto, fica evidente que o interesse do governo é que os jovens egressos dos cursos de profissionalizantes em cada região poderão contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local e, sem dúvida, por meio dessas medidas o governo estará firmando as bases para que as regiões do interior venham a dar a contribuição à expansão econômica, social e cultural de Pernambuco muito maior que a que se verifica atualmente.

E é consenso entre todas as esferas de Governo que não há desenvolvimento econômico sem que seja priorizada fortemente a educação. É com a educação que conseguimos avançar em novas oportunidades. É com gente qualificada que conseguimos superar as taxas de desemprego e melhorar os indicadores sociais do nosso Estado e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos pernambucanos (CAMPOS, 2008, p. 3).

A partir do ano 2007, várias ações de governo foram desencadeadas para garantir o acesso e a melhoria da qualidade do ensino em Pernambuco onde o foco foi relacionar o emprego e renda às melhorias educacionais. E o que foi priorizado foi a educação profissional e o ensino médio isto porque o estado já preconizava nas diretrizes do programa de governo o fortalecimento entre o estado e os municípios em essas ações foram muito tímidas para o resultado que esperado em relação à garantia do direito à educação.

A modernização da gestão pública implementada no Estado de Pernambuco favoreceu uma variedade de ações estratégicas. No campo da educação, uma das principais medidas adotadas foi a reorganização do sistema estadual de ensino no

tocante à oferta dos níveis de ensino e suas respectivas modalidades entre os entes federados - Estado de Pernambuco e Municípios. Assim, foi iniciado o processo de municipalização do Ensino Fundamental, caracterizada pela transferência das atribuições administrativas, financeiras e pedagógica da educação para a esfera municipal, que passou a responsabilizar-se pela manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino, haja vista a intenção explicitada, em várias manifestações, por parte do governo estadual, à época, em priorizar todo o Ensino Médio e as Escolas Técnicas Estaduais⁹.

A ausência de um marco legal da municipalização do ensino cria uma lacuna jurídica, em especial, quando se trata da capacidade e autonomia, nos contextos políticos e institucionais no âmbito da educação pública. Contudo, esta lacuna não significa liberdade sem limites por parte dos gestores para criar seus próprios regimentos e leis, uma vez que estamos inseridos em uma sociedade que exige segurança jurídica nas relações institucionais para garantir direitos e obrigações entre os entes federados, justificando a necessidade de criá-las. De acordo com Brito (2008):

a construção de um aparato institucional e legal, por si só não traz melhorias nem tão pouco democratiza a educação, mas se não tivermos este referido aparato, aliado a políticas descentralizadoras, poderá haver sério comprometimento da capacidade de gestão no âmbito educacional (BRITO, 2008, p.115)

Nesta ótica, percebe-se que há necessidade de instituir algumas instâncias político-institucionais e legais que apontem possibilidades da efetivação de um processo de municipalização de ensino assentadas em bases democráticas, mediante a transparência e autonomia de políticas públicas educativas que envolvam os entes federados.

O Regime de colaboração tem por característica a coordenação, a corresponsabilização, a interdependência entre União, Estados e Municípios, o respeito à autonomia e as interações e relações negociadas. Ele pode ocorrer de

⁹ O Governador Eduardo Campos presencialmente participou de várias inaugurações, como a da ETE Paulo Freire, localizada em Parnaíba, no Sertão Alto do Pajeú. Na ocasião, o então governador declarou que a "Educação é a base para a transformação de um país. [...] Até 2014, serão 40 unidades" (ASCOM, 2013)

diversas maneiras desde a transferência de recursos e de responsabilidades até a prestação de assessoria técnica para o fortalecimento da gestão municipal. O importante é que haja consistência no que diz respeito à atuação entre os entes federados (DOURADO, 2009; AGUIAR, 2013).

De acordo com Martins (2008), o desafio é fazer com que esse Regime de Colaboração também ocorra de maneira efetiva e permanente entre os Estados e Municípios. Como não existe legislação específica para esse fim, faz-se necessário o estabelecimento de parceria que definam o próprio processo de organização das redes ou dos sistemas de ensino com distribuição de competências e responsabilidades. A amplitude e a complexidade da oferta educacional no Brasil remetem-nos à importância da articulação entre os atores envolvidos. O regime de colaboração supõe a existência de sistemas municipais de educação ou, pelo menos, de estruturas municipais adequadas para o desenvolvimento da educação básica. Os sistemas municipais de educação estão hoje também previstos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas de numerosos municípios.

Um olhar atento às pesquisas desenvolvidas na área educacional a respeito dos aspectos técnicos e operacionais do desenvolvimento da política pública educacional nos âmbitos estaduais e municipais, contribui de forma decisiva para o debate sobre a elevação da qualidade do ensino em Pernambuco. A compreensão do que seja regime de colaboração comporta vários olhares e concepções, isto porque trazem abordagens significativas e complementares entre si. O regime de colaboração pressupõe a mudança de cultura de relacionamento entre os entes federados, e a igualdade como indicador, no que concerne à autonomia das esferas. Deve orientar os acordos a serem firmados, posto que, embora as responsabilidades dos entes federados estejam devidamente reguladas, não resta dúvida que a elevação da qualidade da educação no Estado somente será possível mediante uma ação integrada dos governos.

A transferência de escolas da educação básica, seja pela municipalização ou estadualização, deverá se orientar pela necessidade de garantir melhor atendimento dos estudantes. Neste sentido, a transferência pode ser: a) PARCIAL – restrita a matrículas dos estudantes e b) INTEGRAL - envolvendo estudantes, professores, administrativos e pessoal de apoio, além de mobiliário, equipamento e acervo.

A pesquisa mostrou que os dois processos ocorreram, simultaneamente, no município de Olinda, mas, para entendê-los é necessário analisar o processo como um todo, abrangendo as ações do governo do estado, o que será abordado no tópico seguinte.

4 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM OLINDA: PERCURSOS E EFETIVAÇÃO

A discussão do ponto de vista da gestão local trouxe, no contexto da municipalização do ensino fundamental, uma possibilidade de verificar que quando absorve em sua totalidade o ensino fundamental, o município de Olinda deixaria de pensar e atuar estrategicamente no atendimento que lhe incube, na perspectiva da organização do seu sistema de ensino e na garantia do direito ao acesso às etapas da educação básica; provocando, inclusive, desigualdades quando os entes não priorizam o que é obrigatório ou não para os mesmos, conforme os textos legais: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases 9394/1996 e os Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação e Plano Municipal de Educação.

Para compreender o processo de municipalização do Ensino Fundamental que ocorreu não apenas no município de Olinda, mas, em todo o estado de Pernambuco, se fez necessário identificar os aspectos que configuraram tal processo. Foi necessário analisar as condições do atendimento educacional à população, em especial, na promoção da universalização e na qualidade do Ensino Fundamental, em atenção aos princípios constitucionais, até os efeitos desta política no “chão das escolas” que passaram por esse processo.

Em Olinda, a municipalização do ensino fundamental se insere neste contexto porque faz parte do conjunto de cidades pernambucanas que atendeu aos interesses do Governo de Pernambuco. Evidentemente, esses interesses corroboraram para que o sistema municipal de ensino de Olinda pudesse ampliar sua estrutura da rede física escolar, entre outros benefícios. Ressalta-se que o tratamento institucional dado ao município de Olinda, desde a fase embrionária do processo de deflagração da municipalização do ensino fundamental até a sua efetivação, foi muito mais amplo do que em outros municípios pernambucanos. Este tratamento se refere às condições ofertadas pela Secretaria Estadual de Educação para que a gestão da educação municipal pudesse expandir sua rede escolar com novas matrículas, espaços físicos adequados e bem conservados entre outros mencionados anteriormente.

4.1 A gestão política do processo de municipalização das escolas em Pernambuco no período de 2012 e 2013

O Plano Nacional de Educação envolve responsabilidades compartilhadas entre os entes federados União, estados e municípios cuja finalidade consiste em melhorar consideravelmente a qualidade da educação no Brasil. Por ter vigência de 10 anos, sobrepõe-se às gestões e aos mandatos, devendo se manter ativo apesar de mudanças de condução político-partidária. Refere-se a um planejamento de médio prazo, que visa orientar todas as ações do campo da educação, exigindo seriedade e engajamento de todas as partes. Cabe assim aos estados e municípios a visão estratégica na elaboração de um planejamento regional, alinhado às metas predefinidas pelo plano. Ele estabelece que, até 2024, metade das crianças com até 3 anos de idade devem estar matriculadas em creches públicas e 100% das que têm entre 4 ou 5 anos de idade devem frequentar a escola.

Do ponto de vista do governo do Estado, um dos principais argumentos para incentivar a municipalização do ensino fundamental era a necessidade de efetivação do programa de implementação das Escolas de Referência em Ensino Médio (EREMs) e Escolas Técnicas Estaduais (ETEs), focados na oferta do Ensino Médio, cujo principal objetivo era a oferta da educação em tempo integral, semi-integral e técnica. Dessa forma, o processo de Municipalização teve amparo no Pacto pela Educação, formulado em 2011.

Este Pacto contemplava várias dimensões: a melhoria do ensino e ampliação do acesso, assim como, a modernização da administração pública por meio do Sistema Público Estadual de Ensino. O Pacto Pela Educação foi elaborado com o fomento do Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP) capitaneado pelo governo de Eduardo Campos, que teve por objetivo consolidar nas unidades de ensino a gestão por resultado aplicada à educação, baseada em diagnóstico, planejamento e gestão. Este projeto foi desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

Implantado em 2011, por meio dos Seminários Regionais “Todos por Pernambuco”, e das necessidades identificadas pelo governo do estado, o Pacto pela Educação (PPE) consiste em uma política pública com ênfase na “melhoria da

qualidade da educação para todos e com equidade, abrangendo todas as Escolas Estaduais de Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) e de Ensino Médio (EM), através do acompanhamento dos seus resultados” (SEPLAG, 2016).

Em termos estruturais, e visando melhorar a gestão da Rede Estadual de Educação, o território pernambucano foi subdividido em 17 (dezessete) Gerências Regionais de Educação (GRES). Conforme definição do Decreto Nº 40.599, de 03 de Abril de 2014, a Gerência Regional de Educação é um órgão integrante da estrutura básica da Secretaria de Educação que por competência deve exercer, em nível regional: ações de supervisão técnica, orientação normativa e de articulação e integração, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino; promover a coordenação e implantação da política educacional do Estado no âmbito de sua jurisdição, com ênfase na melhoria da gestão da rede e da qualidade da aprendizagem do aluno; orientar as comunidades escolares e prefeituras municipais na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos educacionais etc.

O Pacto pela Educação foi instituído com a pretensão de se constituir uma política voltada para a qualidade da educação, com foco na melhoria do ensino e das aprendizagens dos estudantes e dos ambientes pedagógicos. Seus mentores consideravam o Pacto como uma nova política, e que previa a sistematização de uma rotina de acompanhamento mensal de metas e planos estabelecidos para todos os anos do Ensino Médio.

O programa teve seu marco legal elaborado em 2013, e assim passou a orientar os programas, projetos e ações educacionais, tendo como linhas de atuação: a) o fortalecimento das parcerias com os municípios; b) a transferência das informações; c) a valorização e capacitação dos profissionais da educação; d) o reconhecimento do mérito; e) desempenho; f) monitoramento e avaliação dos processos e resultados, g) a construção de práticas pedagógicas inovadoras e a utilização de tecnologias como ferramentas didáticas (SANTOS, 2019).

O item “fortalecimento das parcerias com os municípios” refere-se à criação de canais de diálogos mais eficientes da secretaria estadual com as secretarias municipais, assim alinhando tanto as perspectivas pedagógicas quanto políticas de atuação para melhor atingir as metas almejadas. No que concerne a “transferências

das informações”, a proposta era integrar as informações entre as redes para facilitar nos diagnósticos e análises referentes as matrículas, professores e demais informações que auxiliassem na elaboração de planejamento estratégico e políticas públicas. A “valorização e capacitação dos profissionais da educação” visava elaborar programas padronizados para atender os déficits de cada município (SANTOS, 2019).

O item “reconhecimento do mérito” refere-se aos programas que visavam criar planos de carreira de acordo com as qualificações e empenho dos trabalhadores da educação. A menção a “desempenho” dizia respeito à criação de uma série histórica que propiciava a avaliação do desempenho dos trabalhadores da educação no aprimoramento de suas práticas docentes e sua capacitação para avaliar a progressão dos estudantes. O item “monitoramento e avaliação dos processos e resultados” visa criar parâmetros e critérios para a avaliação dos profissionais da educação (SANTOS, 2019).

Por fim, o último item mencionado refere-se à construção de práticas pedagógicas inovadoras e a utilização de tecnologias como ferramentas didáticas para auxiliar os profissionais da educação no cotidiano escolar, visando a eficiência e melhoria do sistema de educação (SANTOS, 2019).

Esses parâmetros guiavam a sistematização de uma rotina de acompanhamento mensal de metas e planos estabelecidos para todos os anos do Ensino Médio em uma concepção de gestão por resultados aplicada à educação no sistema estadual de ensino que tem como linhas de atuação: a) a transparência das informações, b) capacitação profissional, c) metas pré-definidas, d) acompanhamento de resultados e e) a meritocracia (SANTOS, 2019). Esse processo pode ser apreendido mediante a leitura do Relatório Pacto pela Educação/Todos por Pernambuco:

Conforme o Relatório Pacto pela Educação / Todos por Pernambuco, a partir de 2011, objetivando uma melhor distribuição das ações a serem realizadas, procedeu-se à divisão do objetivo estratégico da Educação em resultados, sendo estes definidos como: Melhoria da gestão da rede escolar; Ampliação do acesso ao programa da educação integral e educação. Divulgação científica e apoio ao ensino de ciências profissional (PERNAMBUCO, 2012, p. 2-3)

Para alcançar o objetivo estratégico de garantir educação pública de qualidade e formação profissional aos estudantes das escolas públicas do Sistema Estadual de Ensino, de forma equânime e com foco na implementação de ações prioritárias para melhoria do ensino, foram desenvolvidas linhas de ação, a partir das diretrizes orientadoras.

Entre as diretrizes, podemos destacar a que tem ligação direta aos municípios que são: o *Programa Educação Integrada*, criado através da Lei nº. 16.090, de 30 de junho de 2017, cuja finalidade é estimular e apoiar os municípios pernambucanos na melhoria da gestão da Educação, através do fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, com apoio de instituições sem fins lucrativos da iniciativa privada para alcance das metas estabelecidas pelos Planos Nacional Estadual de Educação e o *Programa Criança Alfabetizada*, instituído através da Lei nº 16.617 de 15 de julho de 2019 que se destina à alfabetização de crianças até os 7 (sete) anos de idade, envolvendo a educação infantil e o ensino fundamental anos iniciais cuja parceria é através de adesão dos municípios pernambucanos com o governo estadual.

Importante ressaltar que por força do Programa Criança Alfabetizada, a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990 (revogada, posteriormente), sofre alteração relevante; entrando em vigor a Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019 que redefine os critérios de distribuição do ICMS, saindo de 03% para 18%, estimulando os municípios a direcionarem melhor suas ações a respeito das políticas de alfabetização com foco na educação infantil e no Ensino Fundamental para, assim, receberem maiores incentivos do Governo do Estado de Pernambuco.

Nesse processo de municipalização, a criação de programas que sustentassem a sua efetivação tornou-se premente, destacando-se como principais 02 (dois) programas voltados, exclusivamente, para os municípios que são o Programa Educação Integrada – um programa piloto no estado que atende a 15 (quinze) municípios distribuídos nas regiões de desenvolvimento econômico – e o Programa Criança Alfabetizada, presente nos 184 municípios.

O Programa Educação Integrada (PEI) foi institucionalizado em 2016 por iniciativa da Secretaria Estadual de Educação, e sendo o órgão responsável por

implementar o projeto, para dar suporte as redes/ sistemas municipais de educação infantil, do ensino fundamental e equipe gestora da educação municipal. Foi implementado em 15 municípios, como um projeto piloto, e em 2017 teve parcerias que proveu subsídio financeiro como a UNICEF, a Companhia de Energia Elétrica de Pernambuco (Celpe) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O objetivo do programa é promover uma melhor integração entre a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. O Programa Educação Integrada (PEI) visa fortalecer os processos de aprendizagem, contribuindo para a redução da distorção idade-série e da evasão escolar (UNICEF, 2019).

O Programa Criança Alfabetizada é uma iniciativa do governo estadual que tem o objetivo de garantir a alfabetização de todos os estudantes da rede pública até sete anos de idade, isto é, ao final do segundo ano do ensino fundamental. O Programa foi implementado pela Secretaria Estadual de Educação, mediante suas instâncias internas: Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação (SEDE) e a Superintendência de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (SUEAI).

No âmbito desse Programa, a SEE/PE construiu, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco, o material complementar ao livro didático, composto do Manual Ano 1 (1º ano) e Manual Ano 2 (2º ano), que consiste em um guia de orientação para os professores dessas turmas. E os Almanques Ano 1 e Ano 2, para as mesmas turmas, destinados a todos os estudantes pernambucanos, com uma série de atividades lúdicas que os auxiliam no seu desenvolvimento e aprimoramento no mundo da leitura, no cotidiano da escola (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2019).

No que concerne ao Ensino Fundamental anos finais, o Governo Estadual atuou, com suportes financeiros e técnicos, para que os municípios ampliassem o atendimento e melhorassem a qualidade do ensino via com subsídio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da educação, através da Lei nº 14.529 de 9 de dezembro de 2011 e Portaria 4247 de 28 de junho de 2012. Foi uma das medidas adotadas pela gestão estadual para estimular os municípios a ampliar matrículas no ensino fundamental, melhorar a taxa de alfabetização dos estudantes,

assim como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE)¹⁰.

No plano educacional, a colaboração entre os entes federados formalizada através de regime de colaboração, leva à articulação das esferas administrativas na organização dos sistemas de ensino, as quais, dentro da sua autonomia normativa, harmonizam suas legislações para organização da educação pública.

Dada às particularidades políticas, sociais e econômicas de cada ente federado, assim como a própria autonomia política que possuem, o que de fato irá definir as formas que assumirá a colaboração entre Estados e Municípios, no plano educacional, será o instrumento firmado entre estes, o qual poderá pautar-se pela reciprocidade que traduz a transferência de benefícios entre os partícipes, ou pela coparticipação, como divisão de ações e responsabilidades. O instrumento, entretanto, deverá atender às legislações nacionais – Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 – assim como legislações específicas no âmbito de cada ente federado: decretos, resoluções e instruções normativas.

Assim sendo, com a institucionalização da municipalização do Ensino Fundamental em Pernambuco, almejava-se a otimização de meios para a melhoria dos resultados educacionais, tendo por norte a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas de educação. Neste sentido, o Estado de Pernambuco precisaria arregimentar esforços no sentido de normatizar por meio de decretos, resolução e instrução normativa o processo de Reordenamento da Rede Escolar, que deveria conter o processo de Municipalização como modalidade de organização dos sistemas educacionais no Estado de Pernambuco.

¹⁰ O IDEPE é um indicador exclusivo de Pernambuco, semelhante ao Ideb, porém avaliado em um intervalo de tempo menor (um ano) e de forma censitária, em todas as escolas do estado, enquanto que o Ideb é avaliado a cada dois anos, de forma amostral (algumas escolas selecionadas para a realização da prova).

A Secretaria Estadual de Educação elaborou, em 2011, um Documento Balizador para Municipalização do Ensino Fundamental, que não foi divulgado, mas, que circulou internamente na secretaria estadual de educação, no intuito de, juntamente com os municípios, consolidar o regime de colaboração.

O foco desse documento foi para as tratativas referentes à municipalização do ensino em Pernambuco, haja vista que não havia nenhum documento regulatório que desse segurança jurídica para a materialização da municipalização do ensino no estado. Nele constavam as orientações para a deflagração do processo de municipalização do ensino entre o Estado de Pernambuco e os municípios; minutas de instrução normativa, decreto e projeto de lei. Ressalta-se que houve um esforço coletivo dos técnicos da secretaria estadual de educação para a elaboração do referido documento balizador; e que não foi oficializado; ficando apenas arquivado sem valor jurídico.

Nesse contexto, a secretaria estadual definiu os seguintes critérios para que o processo de municipalização do ensino fosse desencadeado: a) apresentar Plano de Aplicação de Recurso na área da educação; b) Comprovar aplicação dos valores mínimos constitucionalmente exigidos na área de educação; c) Comprovar isenção de Termo de Ajustamento de Conduta no atendimento as Etapa e modalidades de ensino de sua competência; d) Apresentar a Rede Física adequada para acomodação dos estudantes egressos da Rede Estadual e e) Apresentar IDEB igual e/ou maior que a Rede Estadual de Ensino.

Tais critérios indicam a finalidade da municipalização do Ensino Fundamental, considerando que a prioridade do governo estadual é o Ensino Médio através das Escolas de Referência e Escolas Técnicas Estaduais. Esta iniciativa está respaldada pela Lei Complementar nº 364, de 30 de junho de 2017 que cria o Programa Educação Integral no Sistema Público Estadual de Ensino; configurando como uma política de educação do Estado de Pernambuco.

Essa lei modifica a Lei Complementar nº125, de 2008, para assim criar o Programa de Educação Integral, pela Lei Complementar nº 364, de 30 de junho de 2017. A criação do Programa de Educação Integral, que inicialmente envolvia apenas o ensino médio e o ensino profissional, tem por objetivo desenvolver políticas

direcionadas à melhoria do ensino fundamental, médio e profissional da rede pública, definir os objetivos do programa e delegar à Secretaria de Educação a responsabilidade de executar e planejar as ações do referido programa.

Diante desse cenário, a secretaria estadual de educação elaborou uma série de documentos de circulação interna para fins de orientações e alinhamentos, para circulação interna, destinados aos técnicos e gestores da educação dos estados e municípios, com a finalidade de orientá-los sobre as ações e expectativas criadas do processo de municipalização, caso os procedimentos assim fossem seguidos. Abrangeu 3 partes: 1- Impactos da Municipalização; 2-Recomendação; 3- Prioridades no processo de negociação.

A primeira parte - Impactos da Municipalização-aborda dois itens: os procedimentos e seus almejados impactos. Com relação a Procedimentos, o de reduzir a quantidade de prédios que sejam espaços cedidos, alugados ou compartilhados, seu efeito esperado seria o de a) melhorar a infraestrutura dos espaços físicos onde funcionam a escola e b) garante melhor autonomia na gestão administrativa e pedagógica uma vez que estivessem em espaços próprios; sobre o segundo procedimento, de progressivamente municipalizar os anos iniciais do ensino fundamental, ao passo em que deixasse a reponsabilidade do ensino médio para o governo do estado. Os efeitos esperados são o de melhor a distribuir responsabilidades e recursos financeiros para a manutenção da qualidade da educação pública.

Imagem 1 – Impactos da municipalização



Fonte: GEOE/SEGE – SEE/2012

A segunda parte referente, propõe, como ilustra a Figura 2, recomendações sobre como conduzir o processo de municipalização dentro da malha burocrática dos entes federados – municípios e estado –, sendo eles: a) posicionamento da gerência regional de educação; b) conduzir o processo de forma democrática; c) reunião com a equipe gestora, conselho e comunidade escolar; d) ata constando as decisões tomadas com o aceite e assinatura e todos os participantes; e) autorização da SEE; f) deflagração do processo; g) garantir a materialização das ações em leis.

Imagem 2 – Recomendação



Fonte: GEOE/SEGE – SEE/2012

A parte 3, relativa a Prioridades no processo de negociação, trata de quais escolas e municípios são prioridades para se inserirem no projeto de municipalização do ensino fundamental. Mostram os municípios que já possuem conselhos municipais de educação em funcionamento e municípios que já possuem sistema de ensino e escolas estaduais que estão abrigadas em dependências físicas de escolas municipais causando divisão de turmas e turnos entre os sistemas públicos de ensino envolvidos no processo da municipalização.

Imagem 3 – Prioridades no processo de negociação



Fonte: GEOE/SEGE – SEE/2012

A síntese dos documentos de circulação interna foi elaborada por uma comissão técnica da secretaria estadual com o objetivo de socializar e orientar, internamente, as Secretarias Executivas (SE) e as Gerências Regionais de Educação (GRE) para informar a finalidade da municipalização do ensino fundamental.

A Secretaria Estadual de Educação, através da Secretaria Executiva de Gestão de Rede – SEGE, após diversas reuniões internas com as Gerências Regionais de Educação, promoveu encontros sistemáticos para alinhamento das ações para desencadear o processo de municipalização do Ensino Fundamental, no âmbito do estado de Pernambuco.

Este movimento se deu em virtude da SEE-PE orientar a sua equipe técnica e GREs como proceder com os municípios, no tocante à municipalização, uma vez que o documento oficial existente foi elaborado e vivenciado apenas no Governo Arraes, quando na ocasião, foram municipalizados a educação infantil e o ensino fundamental anos iniciais. Na ocasião, consideraram-se as ações da SEE-PE seguem as orientações do Pacto pela Educação que já sinalizavam para a reorganização do sistema estadual de ensino no sentido de fortalecer o Ensino Médio.

De fato, a intenção do governo do Estado já apontava para o fortalecimento da oferta do Ensino Médio por meio das Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM) e Escola Técnica Estaduais (ETE), por todo o estado. Para esta finalidade, as atribuições da SE e GRE foram ampliadas para que pudessem apoiar e orientar os municípios para a deflagração do processo de municipalização do ensino fundamental.

A iniciativa do governo estadual em estimular os municípios a assumirem todo Ensino Fundamental, no período 2012 a 2013, desencadeou uma forte resistência por parte da comunidade escolar e dos trabalhadores e professores, principalmente por parte dos professores e trabalhadores em educação local. Essa circunstância alterava a vida funcional dos profissionais da educação uma vez que não há legislação que garanta segurança jurídica, especificamente, no tocante à vida funcional de servidor público, como registrado no jornal do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE, 2017).

Neste caso, a maioria dos professores e demais trabalhadores em educação da rede estadual de educação, efetivos e contratados, lotados nas escolas que foram municipalizadas no estado, enfrentaram dificuldades para serem realocizados em unidades escolares estaduais devido à inexistência de marco legal que regulasse a condição desses profissionais no contexto da municipalização de ensino. Com efeito, o tratamento oficial atribuído a todos (as) orientava-se pela ótica de uma legislação geral-superada que não refletia às especificidades que o processo da municipalização do ensino requeria.

Um outro impasse nesse processo remete a não consideração das especificidades que a política de “municipalização de ensino” requer. Isto ocorria tanto por uma questão de falta de comunicação e esclarecimento à comunidade escolar, quanto por uma visão de senso comum de que as escolas da rede estadual ofereciam melhores condições de aprendizagens em relação às municipais. Tudo isto provocou inúmeras inquietações e resistência da comunidade escolar, culminando em diversos protestos de pais e mestres.

Devido aos impasses ocasionados, o processo gerou conflitos entre as administrações municipais e o governo do estado, principalmente pela falta de diálogo e esclarecimento, culminando em reuniões entre os representantes de categorias de profissionais da educação, chegando a uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) no ano de 2014, convocada pela Deputada Tereza Leitão, então Presidente da Comissão de Educação e Cultura da ALEPE, cuja tarefa foi debater e ouvir das instâncias governamentais sobre a municipalização do Ensino Fundamental em Pernambuco.

A audiência contou com a participação do Secretário Estadual de Educação Ricardo Dantas, da Promotoria de Justiça do Ministério Público Eleonora Marise, do representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco (SINTEPE) Fernando Melo, da União dos Dirigentes Municipais de Educação de Pernambuco (UNDIME) representado por Fátima Monteiro, além de diversas representações de municípios.

O transcurso da Audiência Pública foi marcado pelas divergências entre segmentos representativos da educação, a exemplo da UNDIME, então representada por Fátima Monteiro, que era vice-presidente da Undime (Sertão Central) e também secretária da educação do município de Salgueiro, que defendia a medida de municipalizar o Ensino Fundamental com a seguinte argumentação: *“a gente quer a municipalização por contas dos incentivos. Os municípios estão vendo nessa medida a possibilidade de uma reorganização das redes. Contudo, precisamos de uma saída para os impasses”*, explicou. O representante do SINTEPE, Fernando Melo, defendia o diálogo antes da implantação do processo que, segundo ele,

...deve levar em consideração todos os envolvidos, como alunos, responsáveis e trabalhadores em educação. Todos os professores que converso estão vendo a municipalização com desconfiança, tanto por parte do governo do estado, quanto por parte dos municípios. Os prefeitos estão pensando muito mais nos recursos, do que no sentimento humano. Por todas as escolas municipalizadas onde eu passo, as pessoas estão se sentindo desrespeitadas. Precisamos levar em consideração o histórico de escolas que foram municipalizadas e não tiveram êxito nisso. Os exemplos não são poucos. Quem garante que essa lei será respeitada?

Com um discurso que desapontou os presentes, a promotora de justiça Eleonora Marise afirmou, segundo o Jornal SINTEPE, que

o processo de municipalização não tem volta, mas que algumas questões precisam ser respondidas para garantir os direitos dos trabalhadores e que não haja perdas para as comunidades escolares”. A promotora comemorou ainda a possibilidade de redução de professores temporários na rede. De acordo com o levantamento da SEE-PE, com as mudanças, em 2017, o estado vai precisar contratar mais de 16 mil profissionais de carreira para a demanda nas escolas de Ensino Médio (SINTEPE, 2017)

Segundo o SINTEPE,

“[...] [em 2014] mais de 100 (cem) escolas estaduais já foram submetidas ao processo de municipalização do Ensino Fundamental sem sequer ter existido uma discussão envolvendo municípios, governo do estado e comunidade escolar[...]” (SINTEPE,2017).

Diante do que foi observado, como desfecho da referida audiência, constata-se que não houve acordo entre as partes envolvidas, notadamente, perceberam-se lacunas na condução da elaboração de uma proposta da materialização da municipalização do ensino visto que não foi documentado o que efetivamente ficou decidido sobre o processo.

De fato, o processo foi desencadeado de acordo com a vontade política dos entes envolvidos. Assim, muitos municípios jurisdicionados às Regionais de Educação, citadas anteriormente, assumiram a responsabilidade de toda oferta do ensino fundamental. Essa aquiescência dos Municípios propiciou ao Estado condições para reorganizar seu sistema de ensino focado no ensino médio integral/semi-integral e Escolas Técnicas Estaduais (ETEs).

Além disso, o Estado obteve um relevante apoio do Ministério Público, representado pela promotora de justiça Eleonora Marise, como consta no Jornal da SINTEPE, que acenava positivamente para a municipalização. Isto porque vislumbrava a redução de contratação temporária de professores, apenas reconhecendo que havia lacunas em relação à garantia de direitos no tocante à vida funcional dos servidores envolvidos. Este cenário mostra, conforme o SINTEPE, que houve confusão relativa ao entendimento do processo de municipalização por parte da promotora, haja vista que os efeitos de redução de contratação temporária de professores não é uma garantia, sequer é algo que seria incentivado, com as propostas de municipalização. Isto demonstra, de fato, como a audiência foi confusa, tornando coerente a falta de uma resolução ao seu término, pois os diversos agentes da sociedade não estavam bem informados sobre todo o processo (SINTEPE, 2017).

O Governo de Pernambuco, conforme matéria publicada no Jornal do SINTEPE, anunciou que enviaria à ALEPE um Projeto de Lei que visava “regulamentar” a municipalização do ensino das escolas estaduais. Na matéria, de acordo com o então Secretário de Educação Ricardo Dantas, “a lei não vai obrigar os municípios a aceitarem as escolas” (SINTEPE, 2017), contudo, havia uma estimativa de que em 2014 o governo estadual municipalizaria 45% das escolas estaduais que ofertavam Ensino Fundamental anos finais, o que representaria 240 unidades de

ensino. Neste sentido, ainda de acordo com o levantamento do SINTEPE (SINTEPE, 2017), em 2015, seria 11%; mais 5% em 2016 e 6% em 2017.

A perspectiva era que o Sistema Estadual de Ensino continuasse gerindo 20% das unidades escolares com o Ensino Fundamental anos finais, devido ao fato de que são escolas em áreas de conflitos (causados por conflitos entre gangues inimigas, tráfico de drogas, comunidades rivais etc).

Quanto ao projeto de lei anunciado, foi possível, acessando os documentos de circulação interna da SEE-PE, identificar minutas de documentos desde 2012, no campo institucional do “*consumo-interno*”, de algumas legislações que discutiam a municipalização do ensino fundamental.

Isto evidencia que, de fato, houve reuniões em instâncias internas na SEE-PE para a formatação do processo e base legal da municipalização do ensino fundamental, culminando na elaboração de Minutas de Projeto de Leis, Decretos, Instrução Normativa de Reordenamento das Redes Física e Escolar do Ensino Público no Estado de Pernambuco, Documentos Orientadores sobre o Passo a Passo da Municipalização do Ensino Fundamental; Planilhas sobre Quantitativos de Estudantes por Etapa e/ou Modalidade; Planilhas sobre Funcionários da Escola e Transporte para Municipalização; Planilha sobre a situação do Prédio Escolar e Equipamentos; Planilha de Localização de Professores e Equipe Gestora; Planilha de Localização de Funcionários.

Entretanto, o Projeto de Lei mencionado jamais foi enviado à ALEPE, continuando ainda as lacunas de segurança jurídica quanto à municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Pernambuco. Mesmo não existindo legislação específica sobre o conteúdo da municipalização do ensino em Pernambuco, o processo foi desencadeado e materializado entre os entes federados, de forma que os municípios fossem estimulados com alguns benefícios; mesmo que de forma provisória.

O governo estadual reiterou o entendimento de que, para o município, a municipalização total “reforçava positivamente” as contas públicas municipais e deixava o Estado “desresponsabilizado” da garantia do direito compartilhado entre os entes federados. Esse processo aconteceu com muita rapidez, no ano de 2013, sem discussão com a comunidade, sem um modelo de organização escolar, no qual os gestores impuseram um calendário de atividades do processo de municipalização.

Com o objetivo de reorganizar o sistema educacional de forma a consolidar o regime de colaboração entre os entes federados, estado e municípios, o governo de Pernambuco, desde 2007, promoveu uma articulação junto aos municípios pernambucanos, no sentido de provoca-los a assumirem as matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, uma vez que, em 2012, 10% do total de matrículas do referido nível de ensino encontravam-se em escolas estaduais. A intenção do Governo Estadual foi estabelecer uma meta para que, até 2014, 100% das matrículas do referido nível de ensino migrassem para os municípios, conforme diretrizes estabelecidas na Portaria SEE nº de 28 de janeiro de 2011. Ressalte-se que a secretaria estadual de educação realiza diagnóstico anualmente que fornece indicadores através do *Programa Pacto pela Educação* para avaliar os indicadores sociais da educação e as ofertas de matrículas por Gerência Regional de Educação para fins de planejamento de garantias de vagas para o ano que sucede (SEDUC-PE, 2016)

O diagnóstico do ano de 2011 identificou que, na rede escolar municipal de Olinda, havia Regiões Político-Administrativas (RPAs) com carência na oferta de matrículas para o Ensino Fundamental por parte das escolas municipais, enquanto escolas estaduais tinham vagas em excesso para o mesmo nível/etapa de ensino, principalmente nos anos finais do ensino fundamental. Este diagnóstico alertou a Secretaria de Educação de Pernambuco para que, junto ao município de Olinda, procurasse reorganizar seus respectivos sistemas de ensino com vistas ao dimensionamento da oferta de matrículas, visto que havia um número muito pequeno de alunos por sala entre as escolas municipais e estaduais no tocante ao Ensino Fundamental Anos Finais. Esta situação propiciou a deflagração do processo de municipalização do ensino fundamental.

Essa foi a forma que a gestão estadual encontrou para estimular a Municipalização, considerando a precária situação da rede física municipal de Olinda. Nesse contexto, foi entregue ao Município de Olinda, visando a melhoria da estrutura física de seu sistema escolar, um prédio pertencente ao Estado em ótimo estado de conservação. Com esse prédio, o sistema público poderia ampliar o acesso à educação municipal; isto porque a escola estadual denominada Inês Borba passaria

a funcionar no prédio onde funcionava a EREM Santa Ana, uma vez que foi construído um novo espaço escolar para a referida EREM, na mesma comunidade.

Tendo em vista o redimensionamento da rede escolar, a Secretaria estadual de educação verificou que existiam duas escolas que poderiam ser extintas sem que acarretassem prejuízos para os alunos, uma vez que escolas municipais que ofertavam o mesmo nível de ensino, na mesma comunidade e que estavam com número de alunos reduzidos.

Diante desse diagnóstico, houve um entendimento entre as duas secretarias de educação - estadual e municipal - para que os alunos fossem transferidos para o sistema municipal de ensino. Neste sentido, a situação foi levada ao conhecimento da comunidade escolar; fato que suscitou inquietações uma vez que a educação estadual apresentava uma melhor qualidade de ensino. Houve um forte movimento contrário à decisão, que contou com a participação do SINTEPE, isto porque também repercutia na vida funcional dos servidores da educação envolvidos. O entendimento foi estabelecido em decorrência da decisão tomada pelos entes federados envolvidos, uma vez que seria garantida a permanência de todos, em sistema de cedência, por 02 anos; inclusive a oferta da merenda escolar.

Concluído o processo de transferência dos estudantes, tanto a Escola Ana Sales como a Escola Mere Guilhermin encerraram as suas atividades em observância à Instrução Normativa SEE/PE nº09/2008, que determina, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, o processo de paralisação e de extinção das referidas escolas e níveis e/ou modalidades de ensino e de descredenciamento de instituição de ensino.

No caso do município de Olinda, verificou-se que a oferta da Educação Infantil era precarizada, o que evidenciava uma fragilidade que prejudicava a universalização deste nível de ensino, assegurado constitucionalmente enquanto direito social. Esta realidade precária e crônica da estrutura física e da oferta evidenciava que não havia padrão mínimo de qualidade para garantir a oferta de ensino para a comunidade escolar. Este fato levou a Secretaria Estadual para, junto à Gerência Regional - GRE Metropolitana Norte, a qual o município de Olinda está jurisdicionado, iniciar uma discussão com a Secretaria Municipal de Olinda para fins de alinhamento sobre as

corresponsabilidades entre os entes federados, bem como alavancar o processo da municipalização do ensino fundamental.

No âmbito da Secretaria estadual de educação, a GRE Metropolitana Norte desenvolvia um trabalho, através de visitas técnicas e diversas reuniões, com a equipe técnica das áreas de ensino e de gestão de rede escolar para que buscasse informações, junto aos municípios jurisdicionados, no sentido de verificar o atendimento à educação básica na perspectiva de garantir o direito à educação dos estudantes. Este trabalho proporcionou a execução de diversas atividades pedagógicas, viabilizando a reorganização dos sistemas de ensino em tela conforme preconiza o Plano Nacional de Educação (PNE).

Neste cenário, o município de Olinda, assim como outros, se reorganizou para garantir ao sistema público municipal de educação a ampliação na oferta de vagas da educação infantil, visando o cumprimento das metas e suas respectivas estratégias do Plano Municipal de Educação, para o decênio 2015 a 2024, instituído pela Lei Municipal nº 5940/2015, sancionada em 29 de julho de 2015, considerando a necessidade do município reorganizar seu sistema de ensino assegurando o direito à educação para seus munícipes.

O Plano Municipal de Educação do Município de Olinda, para o decênio 2015 a 2024, instituído pela Lei Municipal nº 5940/2015, sancionada em 2015, institui a necessidade de o município reorganizar seu sistema de ensino com o objetivo de garantir a universalização do direito à educação para suas respectivas populações. Este ponto passou a ser um dos principais argumentos para a importância da municipalização do ensino fundamental, segundo os representantes do governo do estado e da secretaria estadual, estabelecendo como uma tratativa junto à Gestão Municipal no sentido de estimular, através da Secretaria municipal da Educação, a inclusão do município no processo da municipalização. É fato que todo esse movimento foi contrário ao que preconiza a Constituição Federal de 1988 e a Lei Nacional de Diretrizes e Bases – LDB, cuja atribuição desses entes federativos estão na ótica da corresponsabilização, quando se trata da oferta do ensino fundamental.

A análise dos documentos mostra que a maioria das divergências e impasses gerados durante todo o processo foi principalmente causada pela falta de

especificação dos aspectos legais jurídicos que fornecessem mecanismos institucionais e burocráticos que mediassem o processo de municipalização.

Vale ressaltar que a cidade de Olinda foi o ente federado que mais manifestou interesse e concretizou um maior número de escolas municipalizadas em Pernambuco, como consta em ofício da prefeitura municipal de Olinda (2012). Neste sentido, em Pernambuco, o aumento de engajamento e participação dos municípios na garantia do acesso no ensino obrigatório não vem ocorrendo nem com a mesma intensidade, nem em proporções que o sistema público estadual de ensino propõe. Na verdade, o que se observou foi que, antes de 2010, o resultado de transferência de matrículas estaduais para os sistemas / redes municipais, mais por iniciativa do governo estadual do que dos municípios, foi do Ensino Fundamental anos iniciais e da educação infantil.

4.2 O Contexto de Municipalização das Escolas no Município de Olinda

A Secretaria de Educação de Olinda é responsável pela gestão da política municipal de educação e, de acordo com a LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no seu Art. 11, os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
 - II - Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - IV - Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
 - VI - Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
- (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)**
 Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996)

Ou seja, na interpretação da lei, o município de Olinda, ente federativo, deve assumir, prioritariamente, a Educação Infantil enquanto o Estado de Pernambuco fica prioritariamente responsável pelo ensino médio. E sobre o Ensino Fundamental

ambos os entes federados são concorrentes, de modo a assegurar a universalização da educação básica, baseando-se no que preconiza o artigo 5º da LDB:

Art.º 5º: O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

I - Recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

II - Fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1996).

Antes do processo de municipalização das escolas estaduais, o sistema municipal de ensino de Olinda possuía 65 escolas e 40 anexos, distribuídas nas 10 (dez) Regiões Político Administrativas do município (RPAs), onde 85% desses anexos de unidades escolares, segundo as informações do Sindicato dos Professores, atendia à educação infantil e sem as condições físicas básicas para um bom funcionamento (SINTEPE, 2017).

No que se refere ao corpo docente do sistema público municipal de ensino, a Diretoria de Recursos Humanos afirma que a Secretaria de Educação possui no seu quadro de profissionais docentes 1.422 professores concursados; destes 88 possuem apenas magistério, além de mais 85 contratados.

Todo o processo de municipalização, no município de Olinda, ocorreu entre os anos de 2012 e 2013. Não havia, como supracitado, marcos legais que regulamentassem o processo, se baseando somente no pacto de colaboração e em negociações que se firmavam apenas com a palavra, sem uma segurança jurídica.

Neste sentido, os dados analisados apontam lacunas e ausências em todo o processo da municipalização desencadeada em Olinda, dentre as quais, dada a sua relevância, merecem ser mencionadas:

a) Ausência de discussão, elaboração de propostas, diretrizes e estratégias para implantação e operacionalização das políticas educacionais que envolvam o Estado de Pernambuco e os municípios.

- b) Insuficiente a articulação entre as esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização no tocante à municipalização do Ensino Fundamental em Pernambuco.
- c) Ausência de participação da definição de critérios de transferência de imóveis, recursos humanos e financeiros, entre outros, que envolvam as instâncias estadual e municipal.
- d) Inexistência de um Fórum com a participação da comunidade escolar, entidades representativas de classe, conselho municipal de educação e entes federados envolvidos para fins de aprovação de instrumentos, de definição de parâmetros e de mecanismos de implementação e regulamentação que tratem da municipalização do ensino fundamental.

4.3 Resultados da municipalização de escolas estaduais no sistema municipal de educação de Olinda

A cidade de Olinda, ente federado que mais manifestou interesse e concretizou um maior número de escolas municipalizadas em Pernambuco, não investiu na qualidade nos prédios escolares e nem efetivou uma agenda de educação que pautasse o diálogo sobre a municipalização do Ensino Fundamental em Olinda com as suas instâncias de forma democrática. Verifica-se que, à época, o interesse do Governo de Pernambuco era repassar para os municípios todo o ensino fundamental.

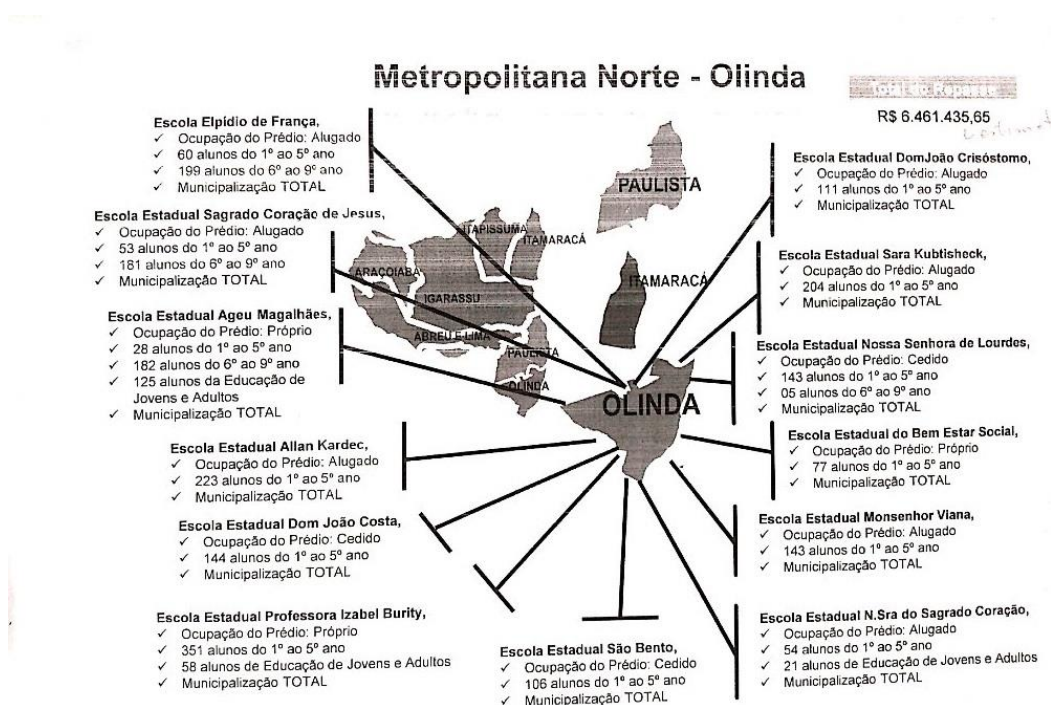
Em 2013, ano em que o processo de municipalização das escolas em Olinda ocorreu de forma mais intensa, de acordo com informação da GRE Norte, o sistema municipal possuía 93 escolas municipais e 21 Anexos; das quais 39 Prédios Próprios, 30 Prédios Alugados, 22 Prédios Cedidos e 02 Prédios em processo jurídico. Ressalte-se que as unidades escolares do sistema municipal de ensino de Olinda estão distribuídas entre dez Regiões Políticas-Administrativas¹¹ (RPAs).

¹¹ RPAs: RPA - 01(08 escolas e 03 anexos), RPA-02 (14 escolas e 10 anexos); RPA -03 (09 escolas e 2 anexos); RPA- 04 (03 escolas e 1 anexo); RPA -05 (07 escolas e 3 anexos); RPA – 06 (5 escolas e 2 anexos); RPA – 07 (04 escolas e 05 anexos); RPA- 08 (07 escolas e 02 anexos); RPA – 09 (02 escolas e não tem anexo) e RPA – 10 (04 escolas e 1 anexo).

Com a municipalização, foi inaugurada uma nova configuração no território educacional a partir da transferência de algumas escolas, que pertenciam ao sistema estadual de ensino para o sistema municipal de Olinda. A escolha das unidades escolares foi do governo estadual, isto porque a maioria das escolas escolhidas ofertavam o ensino fundamental anos iniciais e a educação de jovens e adultos fases I e II. A municipalização das escolas, listadas abaixo, daria ao sistema público municipal de ensino de Olinda uma considerável melhora nos espaços físicos e, sobretudo, uma redução dos anexos escolares haja vista o crescente quantitativo distribuído nas regiões político-administrativas do município de Olinda.

Na ilustração abaixo, há um melhor panorama dos processos ocorridos em cada escola, relativas à situação do prédio, quantidade de alunos e a etapa do processo de municipalização.

Imagem 4 – Status das escolas municipalizadas em Olinda em 2012 e 2013



Fonte: (GRE, 2014)

Quanto ao rendimento escolar, ou seja, taxas de aprovação, reprovação e abandono no período analisado, o Sistema Municipal de Ensino de Olinda no tocante ao Ensino Fundamental apresentava os seguintes resultados, conforme o Quadro 2.

Quadro 3 – Egressos da rede municipal em Olinda (2014)

ENSINO FUNDAMENTAL								
Taxa Aprovado			Taxa reprovado			Taxa Abandono		
Anos Iniciais	Anos Finais	Total Fund	Anos Iniciais	Anos Finais	Taxa Reprovado Ens Fundamental	Anos Iniciais	Anos Finais	Taxa de Abandono Ens Fundamental
82,95	2,72	80,64	11,36	18,29	12,93	5,68	8,99	6,43
82,95	2,72	80,64	11,36	18,29	12,93	5,68	8,99	6,43
82,95	2,72	0,64	11,36	18,29	12,93	5,68	8,99	6,43

Fonte: Censo Escolar (2014)

No que se refere aos indicadores de desempenho, o município de Olinda tem apresentado desempenho abaixo das metas estabelecidas pelo Ministério da Educação nos últimos anos em relação ao IDEB, um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtidos pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º anos do ensino fundamental) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). O município apresentou nota 3,6 nos Anos Iniciais e 3,0 nos anos finais, não atingindo a meta do Plano Municipal de Educação.

4.3.1 Infraestrutura das escolas de Olinda

A análise aponta que a maior motivação para que o município de Olinda aderisse à proposta de municipalização do ensino defendida pelo governo do Estado deveu-se à situação de seus prédios escolares – em péssimas condições estruturais e com muitos deles funcionando em anexos ¹²; ou seja, o município de Olinda possuía uma rede física escolar bastante precária e muitas escolas funcionavam com prédios anexos, isto para atender a demanda reprimida em idade escolar nas comunidades olindenses - enquanto as escolas estaduais propostas para serem municipalizadas estavam em boas condições estruturais.

¹² De acordo com o site do FNDE, estrutura ou imóvel anexo é aquele que abriga salas de aula administradas diretamente por uma unidade escolar principal. O anexo sempre possuirá o mesmo código da matriz, mas sempre funcionará em outro endereço. Não se trata de salas funcionando em igrejas, associações ou outros estabelecimentos públicos ou privados, mas de um prédio totalmente ligado administrativamente a Unidade Principal (https://www.fnade.gov.br/lse/help/PESQUISAR_ESCOLAS.htm)

Adicionavam-se a esse motivo, outros benefícios que justificariam a materialização da referida municipalização, como oportunidades para aquisição de equipamentos/mobiliários/utensílios de cozinha e laboratórios de informática.

A municipalização do Ensino Fundamental em Olinda ocorreu com mais intensidade no tocante ao atendimento integral; apenas na Escola Sagrado Coração de Jesus, os estudantes do ensino médio migraram para escolas próximas às residências. Para o município de Olinda, os acordos feitos no que se refere a estrutura escolar foram cumpridos pelo Estado, ocorrendo vidente melhoria na infraestrutura das escolas municipalizadas.

Entre 2012 a 2013 foram municipalizadas 16 (dezesesseis) escolas que ofertavam o Ensino Fundamental – 04 unidades escolares no ano de 2012 e 13 no ano de 2013 – conforme os Quadros 3 e 4:

Quadro 4 - Escolas municipalizadas no ano 2012 em Olinda

ESCOLAS MUNICIPALIZADAS	
ANO	Escola
2012	Escola Lar Espirita Bezerra de Menezes - cod. 26114089 - Portaria SE nº 994 D.O 08.02.2013 (retroativo a jan/2012)
2012	Escola Nossa Senhora do Monte - cod. 26135543 - Portaria SE nº 996 D.O 08.02.2013 (retroativo a jan/2012)
2012	Escola Ebenezer - cod. 26114640 - Portaria SE nº 995 D.O 08.02.2013 (retroativo a jan/2012)
2012	Escola Reverendo Julião Ferreira - cod. -26113988 Portaria SE nº 997 D.O 08.02.2013 (retroativo a jan/2012)

Fonte: GEO

Quadro 5 - Escolas municipalizadas no ano 2013 em Olinda

ESCOLAS MUNICIPALIZADAS	
ANO	Escola
2013	Escola Profª Izabel Burity - Código do MEC 26114950 - Portaria SE nº 7671 D. O 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola São Bento - Código do MEC 26114968 - Portaria SE nº 7672 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Nossa Senhora do Sagrado Coração - Código do MEC 26114941 - Portaria SE nº 7673 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Mons. Viana - Código do MEC 26114038 - Portaria SE nº 7674 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013

2013	Escola do Bem Estar Social - Código do MEC 26114003 - Portaria SE nº 7675 D. O. a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Nossa Senhora de Lourdes - Código do MEC 26114291 - Portaria SE nº 7676 D. O. a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Sara Kubitschek - Código do MEC 26114976 - Portaria SE nº 7677 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Dom João Crisóstomo - Código do MEC 26114070 - Portaria SE nº 7678 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Allan Kardec - Código do MEC 26114909 - Portaria SE nº 7679 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Dom João Costa – Código do MEC 26114917 –Portaria SE nº 7680 D.O 09.12.13; a partir de 31 de julho de 2013.
2013	Escola Ageu Magalhães - Código do MEC 26114437 - Portaria SE nº 7681 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Sagrado Coração de Jesus - Código do MEC 26114771 - Portaria SE nº 7683 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013
2013	Escola Elpidio França Portaria - Código do MEC 26113139 - SE nº 7682 D. O. 10.12.13 a parti de 31 de julho de 2013

Fonte: GEO

De fato, a estrutura física das escolas que integravam o sistema municipal de ensino de Olinda estava deficitária, com muitas das escolas em péssimo estado. Com as 17 escolas municipalizadas, embora 06 (seis) fossem instaladas em prédios alugados, o governo estadual garantiu todos os aluguéis por 01 (um) ano, o que daria um período de tempo ao município de Olinda no sentido de organizar o seu orçamento financeiro para assumir os aluguéis. Importante, também, ressaltar que ficou sob a responsabilidade do estado de Pernambuco, o pagamento dos débitos de contas da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) por igual período. Segundo informações obtidas em fontes oficiais, entre os entes federados foram feitos os seguintes acordos:

- 1) O governo do estado, através da SEE-PE, fez cedências de prédios escolares com equipamentos eletrônicos/eletrodomésticos, mobiliários escolares, laboratório de informática e merenda escolar.
- 2) Continuidade dos pagamentos dos aluguéis, em atenção ao ofício n. 625/2013 –GAB/SEDO, cujo compromisso do Estado de PE foi de arcar com os mesmos até 31/12/2013 das seguintes escolas municipalizadas: Escola Nossa Senhora Sagrado do Coração de Jesus, Escola Mons. Viana, Escola

Sara Kubitschek, Escola Dom João Crisóstomo, Escola Allan Kardec, Escola Sagrado Coração de Jesus e Escola Elpidio França Portaria.

3) Continuidade dos pagamentos do consumo de água, energia elétrica e IPTU dos imóveis municipalizados até dezembro de 2013, o governo do Estado, através da Secretaria Estadual de Educação informa, por ofício n. 14/2014- SEGE/SEE-PE, datado de 02/04/2014, quitação de todos os débitos dos imóveis alugados; conforme acordo entre Estado e Município de Olinda (PERNAMBUCO, 2014)

Neste contexto, podemos afirmar que o processo de municipalização proposto pelo governo estadual contribuiu efetivamente para a melhoria da situação educacional do município de Olinda. Consta-se que, melhorou os espaços físicos de suas escolas com os prédios estaduais próprios, cedidos e alugados, foram adquiridos equipamentos, utensílios e mobiliários escolares, laboratórios de informática. Além disto, houve acréscimos de matrículas de estudantes em seu sistema de ensino, cedências de professores e demais trabalhadores em educação, por parte do Governo de Pernambuco, e garantia da oferta da merenda escolar até a conclusão do ano letivo. Do ponto de vista financeiro, foram mantidos e investidos todos os recursos federais que as escolas municipalizadas tinham em conta específica e estima-se que em Olinda houve um impacto sobre o FUNDEB de R\$ 6.461.435,65 custo/aluno/ano.

4.3.2 Recursos e investimentos educacionais

A cobertura dos investimentos públicos em educação compreende a formulação de política de manutenção e desenvolvimento do ensino, a expansão e melhoria das escolas de diversos níveis e modalidades de ensino, dos estabelecimentos de educação, dos programas de assistência ao estudante, entre outros. Considera-se como despesa na área educacional toda aquela efetuada como sendo de educação pelas unidades orçamentárias que exercem funções governamentais. Correspondem aos dispêndios realizados pela administração direta, por autarquias e fundações, financiados com recursos de impostos e de contribuições e com receitas próprias.

Nos Quadros 6 e 7 são expostos os indicadores de investimentos na Educação em Olinda entre os anos de 2010 a 2013, a saber, indicadores legais e dispêndio financeiro, fornecidos pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Quadro 6 – Aplicações de Recursos para Educação / Exercícios 2010 a 2013.

Indicadores Legais	Ano do Exercício			
Indicador	2010	2011	2012	2013
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE ⁵ (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)	26,11%	26,82%	27,44%	25,97%
Percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)	94,99%	100%	100%	100%
Percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%)	0%	0%	0%	0%
Percentual das receitas do FUNDEF ou FUNDEB não aplicadas no exercício (máximo de 5%)	5%	0%	0%	0%

Fonte: FNDE/SIOPE-2013

Identificamos que, quanto ao percentual de gastos com Educação, o município de Olinda tem se mantido dentro do limite mínimo com uma pequena oscilação de ampliação desse percentual entre 2010 e 2012, mas, com uma queda dentro do limite em 2013. No que se refere aos gastos dos recursos do FUNDEF ou FUNDEB, percebe-se que o município optou por utilizar esse recurso com gastos de pagamento dos professores em 100% e tem se mantido assim desde 2011. Apenas em 2010, apresentou um percentual ligeiramente menor que 100%, e observa-se que neste ano um percentual de 5% do FUNDEF ou FUNDEB não foi aplicado neste exercício.

Quadro 7 – Dispêndio Financeiro por Exercício 2010 – 2013

Dispêndio Financeiro	Ano do Exercício			
	2010	2011	2012	2013
Indicador				
Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil	0%	9,2%	11,93%	16,13%
Percentual dos recursos do FUNDEF ou FUNDEB aplicados no ensino fundamental	95%	90,79%	88,06%	70,61%
Percentual das despesas com educação infantil em relação à despesa total com educação	0,12%	14,84%	8,21%	27,78%
Percentual das despesas com ensino fundamental em relação à despesa total com educação	91,22%	78,81%	86,68%	67,51%
Percentual das despesas com ensino médio em relação à despesa total com educação	0%	0%	0%	0,56%
Percentual das despesas com educação superior em relação à despesa total com educação	0%	0%	0%	0%
Percentual das despesas em educação em relação às despesas de todas as áreas	17,38%	17,25%	19,84%	18,25%
Percentual das despesas com alimentação escolar em relação à despesa total com educação	0%	0%	0%	0%
Gasto com material didático por aluno da educação básica	140,76	285,48	77,75	28,82
Percentual de despesas correntes em educação em relação à despesa total em MDE	95,14%	96,78%	97,11%	98,23%
Percentual de investimentos de capital em educação em relação à despesa total em MDE	4,86%	2,04%	0,55%	1,76%

Fonte: FNDE/SIOPE-2013

Os indicadores acima demonstram que a Gestão Municipal aumentou discretamente os investimentos na Educação Infantil apresentando um salto maior em 2013. Contudo, os investimentos no Ensino Fundamental mostram leve decréscimo. Isso vai de encontro à necessidade do município de melhorar a qualidade do Ensino Fundamental na perspectiva de melhorar os índices do IDEB.

4.3.3 O quadro dos docentes e demais profissionais da educação

A municipalização do ensino para Olinda proporcionou um reforço no quadro de docentes e demais trabalhadores em educação no seu sistema de ensino. O governo de PE, através da SEEE-PE, autorizou a permanência dos servidores estaduais nas escolas municipalizadas, considerando que o período em que foi

deflagrado o processo já no andamento dos dias letivos; fato que não permitiu a gestão municipal se organizar para receber as escolas e garantir a continuidade do atendimento educacional com qualidade social.

Na ocasião, foi permitido que todos os servidores permanecessem nas escolas municipalizadas desde que manifestassem interesse. Importante ressaltar que os mesmos não teriam prejuízos aos seus vencimentos, direitos e vantagens por um período de 01 (um) ano, enquanto o município se organizasse para abrir processo seletivo de novos professores e demais trabalhadores em educação para seu sistema de ensino. Entretanto, o município solicitou autorização do governo do estado para que os servidores pudessem cumprir o término do ano letivo de 2014, ou seja até 31 de dezembro de 2014, solicitação que foi acatada.

4.3.4 A garantia do acesso ao ensino fundamental em Olinda: considerações após o processo de municipalização

A atual política pública de atendimento em nível da educação básica tem como diretriz a atuação dos municípios com foco na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Segundo o artigo 32º da LDB (BRASIL, 1996), o Ensino Fundamental é obrigatório, gratuito (nas escolas públicas) e atende crianças a partir dos 6 anos de idade. O objetivo do Ensino Fundamental é a formação básica do cidadão.

Desde 2006, a duração do Ensino Fundamental, que até então era de 8 anos, passou a ser de 9 anos, a partir da alteração nos Artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9395/96) realizada através da Lei Ordinária 11.274/2006. Tal alteração estabeleceu como prazo para implementação da Lei pelos sistemas de ensino o ano de 2010.

Nos anos de 2012 e 2013 em Pernambuco, ocorreu o desencadeamento do processo de municipalização em um contexto em que o sistema público estadual de ensino absorvia um grande número de matrículas no ensino fundamental (Quadro 8).

Quadro 8 – Matrículas por etapa de ensino em 2012 e 2013

Ano de Referência	Total de Escolas/ Cod MEC	Dep Administrativa	Total de Matrícula	Total na Educ infantil	Total no Ens Fundamental	Total no Ensino Médio	Total no EJA	Total na Educ Profissional	Total na Educ Especial
2012	1.089	Estadual	751.042	2.167	300.191	334.449	101.206	9.939	3.090
			100%	0,29%	40,00%	44,50%	13,48%	1,32%	0,41%
2013	1.058	Estadual	696.387	2.187	259.434	331.757	92.141	8.144	2.724
			100%	0,31%	37,25%	47,65%	13,23%	1,17%	0,39%

FONTE: PERNAMBUCO (2013)

Em números absolutos, a rede de ensino do estado, em 2013, teve um decréscimo na quantidade de matrículas, somando um pouco mais de 40 mil estudantes, o que significou uma retração 2,75% do total, comparado ao ano anterior (Quadro 9). Isto indica que a oferta de matrículas para o Ensino Fundamental distribuídas entre os respectivos sistemas, estadual e municipal de Olinda, sinalizavam que o estado de Pernambuco havia deflagrado o processo de municipalização, tendo em vista a oportunidade de dar foco ao ensino médio em seu sistema de ensino. Importante ressaltar que a rede privada já absorvia o maior número de matrículas.

Quadro 9 – Matrícula por dependência administrativa - Município de Olinda

Ano letivo	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total Geral
2012	19.109	35,29%	14.752	27,24%	20.290	37,47%	54.151
2013	15.835	29,37%	16.616	30,82%	21.457	39,80%	53.908
Total Geral	34.944		31.368		41.747		108.059

Fonte: INEP/MEC (2013)

Importante ressaltar que houve nesse período uma orientação da SEE-PE, em documento de caráter restrito de acesso às chefias das instâncias internas, para que as matrículas para o Ensino Fundamental em Pernambuco não fossem mais ofertadas pelo governo estadual, apenas garantisse a terminalidade da escolaridade das turmas existentes no sistema público estadual de ensino – caso o município não aceitasse o recebimento total das turmas, ora em funcionamento. Havia a intenção de municipalizar 100% do referido nível de ensino no estado. Nesse período, observou-se que os municípios iniciaram uma ampliação na oferta de novas vagas para o atendimento nesse nível de ensino.

Quadro 10 – Número de Matrículas no Município de Olinda (2013 – 2018)

Ano letivo	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total Geral
2013	15.835	29,37%	16.616	30,82%	21.457	39,80%	53.908
2014	13.503	26,42%	16.357	32,01%	21.245	41,57%	51.105
2015	12.336	24,79%	15.873	31,90%	21.548	43,31%	49.757
2016	11.445	23,19%	16.890	34,23%	21.014	42,58%	49.349
2017	10.828	22,29%	17.382	35,78%	20.365	41,92%	48.575
2018	10.118	21,50%	18.108	38,48%	18.827	40,01%	47.053
TOTAL GERAL	74.065		101.226		124.456		299.747

Fonte: INEP, MEC (2019)

Segundo o Quadro 10, verificou-se que, a partir de 2014, a oferta de matrículas para Ensino Fundamental pelo estado no município de Olinda foi se transferindo para a rede municipal.

Analisando esses dados, verifica-se que a municipalização do ensino fundamental em Olinda não ampliou a contribuição no sentido da garantia do acesso, considerando o que é obrigatório e não obrigatório, como responsabilidades entre os entes federados. Destaca-se que o foco da municipalização foi o ensino fundamental; não se observando nos documentos analisados a preocupação em atender, prioritariamente, a educação infantil que se trata de uma tarefa obrigatória da gestão municipal, considerando que, em 2009, a Emenda Constitucional 59 prevê a universalização do atendimento na educação infantil e no ensino médio, ao ampliar a obrigatoriedade aos alunos entre quatro e 17 anos. A EC estabelecia que a universalização deveria ser implementada por estados e municípios, com o apoio do Ministério da Educação, até 2016. E em 2013, a Presidenta Dilma sanciona a Lei 12.769 que coloca ampliação da obrigatoriedade do ensino para as políticas públicas da Educação Brasileira. Na verdade, cada ente federado deve cuidar primeiro do que lhe compete para depois dividir com outros entes que são corresponsáveis – fato que foi constatado em Olinda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da investigação, foi evidenciada a importância de compreender a história da administração pública no Brasil, mais especificamente no tocante à educação. As relações entre os entes federativos União, Estado, Distrito Federal e Municípios sempre implicaram questões de poder atinentes às forças regionais que buscavam uma maior concentração do poder decisório em contraposição ao poder central. Isto pôde ser observado na transição do período imperial para a República Velha, onde a classe média, em formação, passa a ganhar voz ativa e a defender a descentralização do ensino, que a favorecia.

Isto nos indica, também, que a educação sempre esteve de alguma forma conectada com os interesses econômicos daquela classe que se mantém no poder, seja negando-a para que não questionassem o modo de produção vigente, seja ampliando a oferta da educação técnica para formar trabalhadores de acordo com os interesses industriais, à época. O movimento por uma educação popular, mesmo que vinda de um grupo de intelectuais das classes altas, só surge no Brasil a partir do Movimento dos Pioneiros da educação.

A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito a educação para todos os brasileiros, sem distinção de cor, raça e gênero, e imputando aos governos federal, estaduais, distritais e municipais a responsabilidade técnica e financeira de garantir este direito. Mas, constata-se que, a universalização do ensino não é uma realidade ainda no Brasil.

Até hoje discute-se a melhor forma de garantir a educação para todos. Isto porque num país de proporções continentais é comum que haja diferenças socioculturais e econômicas que dificultam uma padronização do modelo ensino. Como garantir uma qualidade para todos e que ainda considere as diferenças e tradições diversas é a grande questão. O regime de colaboração, juntamente com os fundos nacionais de educação, são importantes instrumentos para garantir a universalização da educação – embora ainda haja divergências relativas a melhor forma de distribuição destes recursos.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições políticas brasileiras passam por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente, na esfera local. Entre os compromissos

decorrentes da CF-88 estava o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais e o de consolidar a democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

Portanto, como afirma Couto (2006), as mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, imprimiram um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os de descentralização/municipalização, de democratização e autonomia têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino.

Couto (op. cit) assinala, ainda, que, a partir desse período, estudar as políticas educacionais significa investigar os processos de redistribuição das responsabilidades entre esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa analisar o processo de transferência de uma esfera de poder para outra. No caso do objeto desta dissertação significou focalizar o processo de transferência de encargos educacionais da esfera estadual para a municipal; e ainda, atentar para o impacto dessas mudanças na organização da educação do município.

A Constituição Federal de 1988 prevê um “[...] sistema federativo por cooperação recíproca [...]”, ou seja, um sistema de repartição de competência e de atribuições legislativas (CURY, 2002, p. 172-173). Entretanto, esse processo, nem sempre ocorre de forma articulada, pois a Constituição Federal de 1988, segundo Camargo (2001), define competências comuns que, de forma artificial, deixam em posição de igualdade institucional os governos federal, estaduais e municipais. Como podemos observar,

A determinação de que os Estados e Municípios definam formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, e não mais a manutenção de relações hierárquicas, reforça a necessidade de um regime de colaboração já previsto no artigo 211 da Constituição Federal. No entanto, apesar da responsabilidade compartilhada na oferta do ensino fundamental, a transferência desse nível de ensino para os municípios foi intensificada com um novo reordenamento institucional, motivada principalmente pela implantação do Fundef, mais especificamente pela possibilidade de aumento de recursos nos cofres municipais ou simplesmente, pela desobrigação das responsabilidades do Estado” (COSTA E CUNHA, 2010, p.9).

A Constituição Federal 1988 não prevê a municipalização do ensino fundamental, como afirma Moacir Gadotti:

O que ela prevê, é que os municípios atuem prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental. Nem se poderia exigir que o município assumisse encargos educacionais além de sua capacidade financeira. A questão não está, portanto, em ser o ensino estadual, federal e municipal. A questão central da educação é que todo o ensino seja de qualidade. O município é apenas corresponsável, junto com o Estado e a União, pela qualidade do ensino. É isso que prevê a Constituição de 1988. Ela estabelece, no seu artigo 211, o “regime de colaboração” entre os sistemas de ensino, a partir das prioridades definidas no Plano Nacional de Educação. O regime de colaboração – ou de “cooperação”, como vem sendo chamado pelos educadores – tem um papel eminentemente equalizador. Ele foi instituído para resolver o problema das disparidades e diferença regionais (GADOTTI, 1996, p.2).

O Regime de Colaboração está consagrado entre os sistemas de ensino dos entes federativos nas normas constitucionais sobre a universalização do ensino no que concerne à garantia do direito à Educação Básica para todos, conforme preconiza o parágrafo 4º da Emenda Constitucional 14: “na organização dos sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988)

Ressalta-se que muitos serviços públicos foram municipalizados, com o advento da Constituição Federal de 1988. Com esse cenário de municipalização, a superação de algumas carências do sistema educacional ficou ainda mais dependente da efetivação do Regime de Colaboração entre os entes federados, sob o ponto de vista de que o planejamento participativo/colaboração das políticas públicas de educação constitui-se em uma estratégia significativa para desenvolver e potencializar o processo educativo.

No entanto, faz-se necessário que esse Regime de Colaboração também ocorra de maneira efetiva entre os estados e os municípios. Como não existe legislação específica para esse fim, faz-se necessário o estabelecimento de parcerias que definam o próprio processo de organização das redes ou dos sistemas de ensino com distribuição de competências entre os entes federativos.

O processo de Municipalização no Brasil mostra que uma educação de qualidade social para todos os estudantes só será possível no território nacional, quando ocorrer em todas as cidades uma municipalização do ensino realizada de maneira responsável pelos gestores públicos, respeitando todas as instâncias democráticas conquistadas na redemocratização do País. Isto nos remete a dizer que as instâncias político-institucionais possibilitam a efetivação de um processo de gestão municipal assentadas em bases democráticas.

E para que este processo alcance seus objetivos é preciso, primeiramente, que o mesmo seja considerado como um projeto da cidade, discutido com os seus habitantes e não um projeto de um determinado governo ou partido político. Um outro problema que ocorre de maneira rotineira em nosso país e que prejudica, sensivelmente, a educação é a descontinuidade administrativa percebida, visivelmente, nas mudanças de governos. De fato, é um entrave que deve ser abolido de maneira definitiva na educação, e isto só será possível quando a gestão democrática prevista na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional for efetivamente praticada nas escolas, buscando assim oferecer a toda a população uma educação emancipadora.

De todo modo, a municipalização do ensino não é necessariamente algo negativo. Os entes federados devem assegurar os princípios da inclusão social e da igualdade de oportunidades a todos os indivíduos. É indispensável que a política de municipalização considere em igualdade todos os sujeitos, especialmente se entendemos que esta é uma via de acesso à cidadania, condição de integração social e instrumento de inclusão plena.

De acordo com Andrade:

Todo esse processo de institucionalização da cultura de planejamento no campo educacional, há muito reivindicado por sujeitos sociais ligados aos vários segmentos comprometidos com a educação no país, ganha já concretude social quando se constata a crescente efetivação de planos educacionais construídos pela sociedade brasileira e aprovados sob a forma de lei no âmbito de alguns estados e municípios da federação (ANDRADE, 2011, p. 1090).

O caso de Olinda nos aponta que, ao assumir todo o ensino fundamental, desresponsabilizando o estado do compartilhamento da oferta; trouxe para o município algumas vantagens que contribuíram para que o sistema municipal de ensino fosse beneficiado com acréscimos no repasse do FUNDEB, aquisição de

equipamentos e mobiliários escolares, doação e locação de prédios escolares, além de cedências de professores, de alguns profissionais da área administrativa e serviços gerais de educação e com a merenda escolar, sendo estes últimos por um período de até 02 (dois) anos.

Importante mencionar que todo o processo da municipalização em Olinda evidenciou a ausência de discussão para a tomada de decisão sobre o processo e sua deflagração com instâncias colegiadas, como sindicatos, conselhos escolares, conselho municipal de educação e conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB e Associações de Bairros. Tudo isso motivou inquietações, mesmo considerando que o tema municipalização do ensino sempre foi motivo de debates e divergência. Isto porque ainda não há um consenso sobre como operacionalizar o compartilhamento de responsabilidades entre os estados e municípios na garantia da oferta do ensino fundamental visando atender ao disposto na legislação educacional brasileira vigente.

No caso em estudo, os interesses governamentais entre o Estado de Pernambuco e o município de Olinda tenderam mais para uma municipalização induzida, com discussão entre os entes federativos, considerando as vantagens que a Secretaria Estadual de Educação propiciava à Secretaria Municipal de Educação de Olinda. A investigação realizada indica que a implementação de uma política educacional articulada entre as esferas públicas, no âmbito do governo estadual de Pernambuco, que conjugue meios para lidar com as questões de educação em todo o Estado e assegure a cooperação técnica, administrativa e financeira, requer uma instância formal de interlocução interinstitucional.

Em 2014, por decisão da Secretaria Estadual de Educação, ocorreu a paralisação do processo devido aos protestos e as insatisfações demonstradas por parte dos sindicatos, pais, lideranças comunitárias e comunidade escolar sob alegação da falta de diálogo com os entes federados envolvidos para a tomada de decisão sobre todo o processo da municipalização do ensino fundamental (SINTEPE, 2014).

A partir de 2015 até meados de 2017, o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de Pernambuco não foi mais tema de discussões junto aos municípios, uma vez que este fato ainda suscita resistências e críticas que somente estudos/reflexões específicas podem indicar as dimensões reais de seus efeitos nas

realidades locais. Para tanto, é necessário considerar a conjuntura das esferas estaduais e municipais para que se decida a melhor forma de garantir a educação, de forma a favorecer a população e comunidade escolar – o que, como observado, é uma questão que fica secundarizada.

Considerando esse contexto, deveria haver a proposição de pactuação de questões comuns de gestão das redes/sistemas públicos de ensino municipal e estadual no tocante ao Regime de Colaboração para a municipalização do ensino fundamental no que se refere à negociação e articulação, evitando o que ocorreu no município de Olinda: muitas ações/promessas ficaram soltas, ou seja, apenas no discurso em eventuais reuniões promovidas internamente entre SEE-PE e Secretaria Municipal de Educação de Olinda.

Assim, como em outras cidades, o processo de municipalização em Olinda surtirá efeito por anos, talvez décadas. Reconhecemos, ainda, que o processo não está finalizado, o que dá margem a um processo que ainda pode estar em disputa, sendo um dever dos gestores, profissionais e especialistas da educação e comunidade pautar a melhor forma de conduzir a gestão da educação escolar.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. **O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração na educação**. CNTE, 2017.

ABRÚCIO, Luiz Fernando. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo da experiência internacional recente. Cadernos ENAP. Brasília, nº 10, 1997.

ABRUCIO, F.L. A Dinâmica Federativa Brasileira. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA WAGNER (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, 2010.

AGUIAR, Márcia A. da S.; FERREIRA, Naura Syria C. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

AGUIAR, Marcia A. da S. **Valorização dos profissionais da educação**: PNE e diretrizes para a formação. In: RONCA A. C.C.; ALVES, L. R. O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

AGUIAR, Márcia A. da S.; DOURADO Luiz Fernandes. **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024**: avaliação e perspectivas. Organização: Márcia Ângela da S. Aguiar e Luiz Fernandes Dourado [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

ANDRADE, E. F. de. **Sistemas Municipais de Educação**: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2012.

ANDRADE, E. F. de. **Gestão e autonomia dos sistemas educacionais**. Brasília: MEC/Sase, 2014.

ARAÚJO, Jacqueline Nunes. **O processo de municipalização do ensino fundamental como via de descentralização**: um estudo de caso. In: CUNHA, MC. (org). **Gestão Educacional nos Municípios**: entraves e perspectivas [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. ISBN 978-85-232-0586-7. Available from SCIELO Books. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/bxgqr/pdf/cunha-9788523209025-07.pdf>.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese de Doutorado. Faculdade de São Paulo. Programa de Pós-graduação em Educação. São Paulo, 2005.

_____. **Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação**: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul. –set. 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/06.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. **A relação entre federalismo e municipalização**: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010c. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n1/a13v36n1.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

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. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 227 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, SP, 1998.

_____. **Políticas Sociais no Brasil**: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v 14, n. 40, junho 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Relações federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, São Paulo, v 23, n. 80, pp. 25-48, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/12922.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AZANHA, José Mário Pires. **Uma ideia sobre a municipalização do ensino**. Estud. Av., São Paulo, v. 5, n. 12, p. 61-68, agosto 1991. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 27 de março de 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000200005>.

AZEVEDO, Janete. **A Educação como Política Pública**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

AZEVEDO, J. M. L. de. AGUIAR, M. Â. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 77, dezembro/2001. pp. 49-70.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. O Estado, a política e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica. In: **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**/ Naura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Angela da S. Aguiar (orgs.). São Paulo: Cortez, 2001. – 2.ed. p.17-42.

AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas públicas**: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (et al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: Acesso em: 11 fev. 2008

AZEVEDO, J.M.L. A educação e a cidade. Presença Pedagógica, Belo Horizonte, v. 87, p. 77-81, 2009. AZEVEDO, J.M.L.; MARQUES, L.R. Padrões de educação da população da Região Metropolitana do Recife. In: RECIFE. Prefeitura. **Desenvolvimento humano na Região Metropolitana do Recife**: atlas Metropolitano. Recife: PCR/Penud, 2010.

AZEVEDO, J.M.L.; SANTOS, A.L.F. Políticas de educação, municípios e o regime de colaboração da União. Recife: Ufpe; Facepe; CNPq, 2010. (Relatório de pesquisa)

BENITTES, Valéria. **A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral**. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11301>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

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

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 25 jun.2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luís. **A Reforma do Estado para a Cidadania**. Ed. 34, São Paulo, 1999.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Coleção Magistério Formação e trabalho pedagógico).

CANUTO, V. R. de A. Política de educação do governo Miguel Arraes de Alencar: 1995-1998. In: OLIVEIRA, M. das G. C. (Org.). **Continuidades e discontinuidades das políticas de educação básica**. Recife: Universitária, 2006. p. 303- 326.

CAVALCANTI, A. C. D. **Rumos da Política Educacional em Pernambuco: O Programa Moderno de Governo**. Revista de Ciências da Administração (Recife), v. 03, p. 01, 2010a.

_____. **Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação Governo Eduardo Campos (2007 a 2010)**. Recife e Jaboatão dos Guararapes neste Contexto. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 1, p. 1-25, 2010b. **A experiência internacional recente**. Cadernos ENAP. Brasília, nº 10, 1997.

COSTA, Jean Mário. **A municipalização do ensino via cooperação entre entes federados: um estudo em dois municípios do território do sisal no semiárido baiano**. 2008.164 f.: il. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia.

COSTA, Jean Mário; CUNHA, Maria Couto. **A municipalização do ensino e o regime de colaboração**: um estudo em dois municípios do território do sisal do semiárido baiano, Estudos IAT, ISSN 2178-2962, Salvador, v.1, n.3, p. 49-72, dez. 2010

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 9. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, Maria Couto. **A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil**. ANPED- GT5, 2006.

CURY, C.R.J. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Org.). Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

CURY, Jamil Carlos. **A Educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008a.

_____. **Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105. 2008b.

_____. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. Prefácio. In: DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação [2011-2020]: Avaliação e Perspectivas**. Belo Horizonte: Autêntica, Editora UFG, Goiânia, 2011.

_____. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação. In: FERREIRA, Naura Carapeto (Org.).

Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação: desafios e compromissos. Vol. II Curitiba: CRV, 2016.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil:** limites e perspectivas. Educ. Soc., Campinas, Vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921- 946, out. 2007.

DOURADO, L. F. Prefácio. In: GOMES, A. M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação.** Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011 a.

_____. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectiva. Goiânia: Editora UFG, 2011b.

_____. **Plano Nacional de Educação:** o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Biblioteca ANPAE, Editora da Imprensa Universitária. Goiânia: UFG, 2017.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo, e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, nº 124, p. 761-785, setembro de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34/n124/07.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso.** Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 231-254, out. 1999.

FREITAS, Wesley Ricardo; JABBOUR, Charbel José. O estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: fundamentos, roteiro de aplicação e pressupostos de excelência. In: **XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção.** Maturidade e desafios da engenharia de produção: competitividade das empresas, condições de trabalho, meio ambiente. São Carlos, SP, Brasil, outubro, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica.** Prefeitura Municipal de Campinas - Secretaria de Educação III ERMEC - Encontro da Rede Municipal de Campinas 21 de junho de 1996

GOMES, S. C. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. Doutorado (tese). São Paulo: departamento de Ciência Política, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

GOMES SILVA, Ilse. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. Ed. Cortez: São Paulo, 2003.

LEITE, João Carlos Zirpoli. **Parcerias em educação: o caso do ginásio pernambucano**. Dissertação, Curso de mestrado, Programa Pós-Graduação em Educação (PPGedu), Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco: Recife, 2009.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 9-18, jan./abr., 2008.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para equidade, autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Doutorado (tese) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação. Brasília-DF, 2009.

_____. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 221-238, novembro/2003 novembro/2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n120/a12n120.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **FUNDEB: Avanços e Limites no Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Revista Eletrônica de Educação, v. 6, n. 2, nov. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Cleiton, de. et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo. P. de. A Municipalização do Ensino no Brasil. In. OLIVEIRA, Dalila. (org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, C. A. A mundialização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C et al. **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte: Autentica, 1999. P. 11-36.

_____. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In. OLIVEIRA, D. A. & ROSAR, M. F. F. (orgs.) **Política e gestão da educação**, 3ª ed. Belo Horizonte: Autentica, 2010.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de. (Org). **Continuidades ou Descontinuidades das Políticas de Educação Básica: O caso de Pernambuco**: Recife, 2006.

OLIVEIRA, R. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, nº 10, p.39-47, jan./jun. 2012.

_____. O direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n 11, Mai/Jun /Jul /Ago 1999. Disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30315-31270-1-PB.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Trabalho na educação básica em Pernambuco**/Dalila Andrade Oliveira, Livia Fraga Vieira; Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco; prefácio Heleno Araújo Filho. – Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2014.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa. **GOVERNO JARBAS DE ANDRADE VASCONCELOS (1999- 2002): Plano Estadual de Educação 2000-2009**. Pernambuco, 2002.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PERNAMBUCO, Secretaria Estadual de Educação/SEGE (Secretaria Executiva de Gestão de Rede), 2016.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para educação. Recife: SEE, 2008.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. **Balanço da educação 2015**. SEE/PE, Recife, PE, 2014.

REZENDE, Fernando. “Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo”, in: OLIVEIRA, Romualdo, P. e SANTANA, W. (orgs.) Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil. Vozes, 2014.

RODRIGUEZ, V. **A descentralização da política educacional no Brasil 1987-1994**. 1999. 195 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. SP. 1999.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69 (dez. 1999) 45-59.

SANTO, Andréia Martins de Oliveira. **O processo de municipalização do ensino fundamental no estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis**. 2016. 251 f.: il. Doutorado (tese) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação.

SANTOS, A.L.F. AZEVEDO, J.M.L. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de Andrade; MARQUES, Luciana Rosa (organizadores). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. [recurso eletrônico]. – Recife: Ed. ANPAE, 2019.

SANTOS, H. O. S. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. *In Cadernos de Pesquisa*. N. ° 110, p. 105-124, julho/2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a04.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SEDUC-PE. **Pacto pela Educação, do Governo de Pernambuco, ganha prêmio do BID**. Secretaria de Educação de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=&cat=37&art=3111>> Acesso em: 22/12/2021

SEPLAG. **Todos por PE**. Disponível em: <seplag.pe.gov.br>. Acesso em: 03 maio 2016.

SINTEPE. **Comunidade escolar realiza ato contra a municipalização, na Seduc**. **Jornal da Sintepe**. 2014. Disponível em: <<https://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/40-noticias/3670-ato-na-seduc>>. Acesso em: 28 jun 2020.

SINTEPE. **Municipalização da rede estadual pode virar lei**. **Jornal da Sintepe**. 2017. Disponível em: <<http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/40-noticias/3820-municipalizacao-da-rede-estadual-pode- virar-lei>>. Acesso em 29 jun 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**. São Paulo, Edições Loyola, 2013.

SOUZA, C. & CARVALHO, I. M. M. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. 187-212 Rev. Lua Nova 48, 1999.

UMES. **Eduardo Campos diz que "prioridade é educação de qualidade, não os bancos**. União Municipal dos Estudantes Secundaristas de São Paulo. Disponível em: <<https://www.umes.org.br/>> Acesso em: 22/12/2021

UNICEF. **Programa Educação Integrada**: garantindo o direito de aprender de cada criança / [realização Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); coordenação Verônica Bezerra] - DF: UNICEF, 2019.

WEBER, Silke. **Formação docente e projetos de sociedade**. RBPAE – v.23, n.2, p.181-198, 2007.

_____. Profissionalização do Magistério. In: **Gestão Educacional**: tendências e perspectivas. São Paulo: Cenpec, 1999.

_____. **Sociedade e educação**: alguns aspectos para debate. Recife: Ed Universitária da UFPE, 1993.

WEBER, Silke. **Democratização, educação e cidadania**: caminho do Governo Arraes (1987-1990). São Paulo: Cortez, 1991.

YIN. R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 eds. Porto Alegre: Bookman, 2005.

XAVIER, Libânia Nacif. **O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA COMO DIVISOR DE ÁGUAS NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**. FE - Proedes, UFRJ, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <
http://www.convenio1931.ence.ibge.gov.br/web/ence/Libania_Manifesto.pdf>.

Acesso em: 27 jul 2020