

Francisco Carlos Araújo Albuquerque*

Estado e municipalização do ensino no Ceará:

entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural**

RESUMO: O presente artigo procura analisar a experiência de descentralização educativa acontecida quando da Lei N.º 12.452, de junho de 1995, que se referia à municipalização do ensino no Estado do Ceará. A premissa básica do estudo configura-se em que, apesar de sua concepção, na condição de aparato legal e política de educação, a municipalização está ancorada nas teses do regime de colaboração entre o Estado e os municípios, perpassando também, de forma implícita, a construção de uma referência ideológica e empírica, baseada no chamado pensamento do ajuste estrutural do Estado, a qual retira deste uma atuação mais universalista, colocando-o numa dimensão mais secundária e regulatória. Nesse sentido, incluso num cenário de reforma do Estado no Brasil, e no Ceará, o processo de municipalização de ensino ambientava essa aparente contradição entre duas formulações de atuação do Estado e das políticas públicas.

Palavras-chaves:
Municipalização;
Estado; Ajuste
estrutural; Regime de
colaboração.

1 Introdução

A municipalização do ensino torna-se temática recorrente na literatura educacional brasileira. Dos escolanovistas à atualidade, há variações teóricas, políticas e fáticas do fenômeno, enredadas por contextos históricos específicos.

A municipalização, o município e o poder local fazem parte de um campo de debates mais amplo, que diz respeito às investigações sócio-históricas, ou mesmo da política e da economia. Escritos de autores que se debruçaram sobre a lógica de formação da sociedade brasileira, como Raymundo Faoro, em *Os donos do poder* (2000), Victor Nunes Leal, em *Coronelismo, enxada e voto*, comentado por Lamounier (In MOTA, 1999), e mesmo

** Este trabalho é resultado de estudo desenvolvido quando da elaboração da tese de doutorado que trata da municipalização do ensino no Ceará (ALBUQUERQUE, F.C.A. Estado e Educação no Ceará: a municipalização como estratégia do ajuste estrutural. Fortaleza, 2002. (Tese de Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará. Mimeografado.

Fernando de Azevedo, em seu clássico estudo *A Cultura Brasileira* (1996), ocupam passagens e capítulos, em pensar a forma muito peculiar como essa esfera menor da administração e do poder ganha ares de importância na definição política do País desde a colonização.

A idéia de município parece operar uma dialética aparentemente absurda, ou seja, a descentralização surge como lógica para a centralização.

O município foi uma criação da coroa portuguesa, tendo como missão a regulação da vida econômico-produtiva e política da nova colônia. Para dominar as populações dispersas fixou-se o estatuto do governo local. Na verdade, o município na viva cobrança dos êxitos da monarquia, foi instrumento vigoroso, eficaz, combativo para frear os excessos da aristocracia e arrecadar tributos e rendas (FAORO, 2000, p. 165-166).

Nesse momento, o município, mais do que expressar um *locus* de autonomia política e econômica, evidenciou a função de organização ligada aos interesses regiões centrais. A descentralização dos mecanismos da vida política e do Estado brasileiro, pela via da municipalização, ganhou novos contornos no século XIX, influenciada, agora, pelas idéias do liberalismo e do federalismo, notadamente quando este colocava a importância da autonomia das províncias e dos municípios em seus destinos, não só políticos, mas econômicos e burocrático-administrativos. Na educação, o Ato Adicional de 1834 estabeleceu um processo descentralizador de responsabilidade das fases iniciais do ensino para as províncias. Tal processo é retomado, pelo menos em termos legais, na Constituição de 1891, com seu perfil federalista.

Em momentos posteriores, a temática estará em voga como no *Manifesto dos Pioneiros*, de 1932, ou em capítulos constitucionais referentes à educação, quando se pautam pela discussão do financiamento, em que a municipalização é um tópico implícito. A reflexão de Anísio Teixeira, no seu livro *Educação não é privilégio* (1953), exemplifica um pouco a concepção de municipalização do ensino vinculada a uma instância maior, inclusa no processo de invenção de uma sociabilidade política, em que o município e a escola sejam prefigurações de um mundo social mais amplo.

O programa da escola será a própria vida da comunidade, com o seu trabalho, as suas tradições, as suas características, devidamente selecionadas e harmonizadas. (...) A regionalização da escola que, entre nós, terá de

caracterizar-se pela municipalização da escola, com a administração local, programa local e professor local, embora formado pelo Estado, concorrerá em muito para dissipar os aspectos abstratos e irrealis da escola imposta pelo centro, com programas determinados por autoridades remotas e distantes, e servida por professores impacientes e estranhos ao meio, sonhando perpetuamente com redentoras remoções (TEIXEIRA, 1994, p.63-64).

Na história recente, período pós-regime militar, o debate sobre a municipalização do ensino ganha características muito específicas: primeiro, nos anos 1980, concomitante à abertura política, o discurso da municipalização do ensino se inclui na lógica sócio-política maior de democratização da sociedade. Assim, municipalização significa não apenas acesso à escola, mas sim, por meio desta, com processos educativos mais participativos, criar-se-ia uma pedagogia política, no sentido de que os municípios representariam instâncias potencializadoras dessa nova sociabilidade, consubstanciada na construção de uma sociedade democrática. No caso, a concepção de municipalização, sob vários ângulos, expressa uma certa referência - guardando-se as especificidades históricas de cada momento - àquela defendida pelos escolanovistas, de forma especial, quando a educação e o ambiente escolar prefiguram um microcosmo da própria sociedade. É também desse período (a redemocratização do País e a *Nova República*) o entendimento da educação como um assistencialismo social, agora maquiado com o nome de “resgate da dívida social”, explicitado em programas socioeducacionais para meninos de rua, desfocalizado da questão central da educação escolar e dos processos de ensino-aprendizagem (SILVA ; MELLO, 1992). A segunda versão recente da municipalização tem início na década de 1990, com algumas sinalizações muito tímidas e de forma indireta no governo Collor de Melo, mediante ações no sentido da Reforma do Estado, em que os processos de descentralização das diversas políticas públicas aparecem como pedra de toque fundamental nessa agenda. A partir de 1995, ano de início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, observa-se a inserção mais aguda do País nos processos da chamada globalização e da reestruturação do Estado, fruto da onda do novo liberalismo. As reformas educacionais na América Latina, que terão no Brasil um de seus derradeiros redutos, observam como uma de suas características básicas as várias modalidades de descentralização, aqui pouco compreendida segundo o discurso mais crítico como uma via à democratização da (ou na) educação, mas compreendida em uma lógica da racionalidade econômica, em que o Estado Social declina e os gastos em políticas sociais seguem esse rastro, exigindo uma redefinição das políticas de educação.

Esse contexto da reestruturação do Estado e das novas formas da economia, conjugado com o ineditismo da experiência cearense de gestão estatal, a partir da segunda metade da década de 1980, constroem um cenário singular onde acontecerão inovações nas políticas de educação. O Ceará se tornará, juntamente com outros estados, como Minas Gerais, Paraná e São Paulo, porta de entrada à introdução de todo o receituário das reformas de traço neoliberalizante no campo educacional no País.

Os chamados *Governos das Mudanças*² operam reformulações significativas no desenho da máquina administrativa do Estado, antecipando aquelas reformas presentes na instância federal nos anos de 1990. Esse período foi marcado por uma série de reformas como: a do Estado (administrativa e fiscal, 1987-1990; Saúde, 1987-1990; infra-estrutura e privatizações, 1991-1999 e educacional, 1995-2000), bem como a redefinição da economia a partir da adoção de modelo de industrialização pela via da isenção fiscal.

A reforma educacional traz como matrizes básicas todos aqueles elementos presentes nas experiências de alguns países latino-americanos e também na própria experiência brasileira, como no caso de Minas Gerais, em que se aliam políticas de descentralização (como a municipalização), gestão escolar (eleição de diretores; criação de conselhos escolares; programas pedagógicos, administrativos e financeiros desenvolvidos na escola), de financiamento, currículo e avaliação.

A temática da descentralização é aqui discutida a partir da municipalização do ensino público no Ceará, pela Lei de nº12.452, de 06/06/1995, que trata do assunto. A nossa premissa de base no exame da questão é que tal legislação contempla uma ambigüidade, presente em outros documentos complementares sobre o assunto, que seria oscilar entre o regime de colaboração entre estado e município, paralelo ao estabelecimento de outros instrumentos que se encaminhem no sentido da reestruturação do Estado. Com isso, sua atuação diminui progressivamente, já que ficaria cada vez mais num papel de tutor ou de regulador das políticas educacionais.

2 Educação e Reestruturação do Estado - Política Educacional nos Governos Mudancistas

Nos últimos anos, observou-se uma reformulação geral nos modelos de Estado intervencionista, como, por exemplo, o socialismo real e o Estado de Bem-Estar Social. Cada um destes buscou formas diferentes para a resolução dos antagonismos gerados pela organização do capitalismo. Em ambos os casos, as tentativas não foram bem-sucedidas.

² Denomina-se Governo das Mudanças o bloco de poder advindo do Centro Industrial do Ceará (CIC), que passa a governar o Estado com a eleição de Tasso Jereissati em 1986. Posteriormente, assumiram o governo Ciro Gomes (1991-1994) e dois mandatos consecutivos de Jereissati (1993-1998 e 1999-2002). O governador eleito, o ex-senador Lúcio Alcântara, contou com o apoio político de Jereissati, que veio a eleger-se senador.

Assim, em fins dos anos de 1970, início dos 1980, emerge o modelo de Estado neoliberal, que minimiza as ações no campo social, mas continua forte em sua estrutura jurídica e repressiva. Nesse modelo, são priorizadas as áreas de livre mercado, a competitividade e o individualismo. A nova concepção liberal esboça-se como uma tentativa de resposta, teórica e prática, às crises recentes do sistema capitalista de produção. Configurou-se como uma reação aos modelos de Estado intervencionista, citados anteriormente.

Hayek apresenta o mercado como um sistema sem rival de informação: preços, salários, lucros altos e baixos, são mecanismos que distribuem informação entre agentes de outra forma incapazes de saber, já que a massa colossal de fatos economicamente significantes está fadada a escapar-lhes. A intervenção do estado é má porque faz com que a rede de informação do sistema de preço emite sinais enganadores além de reduzir o escopo da experimentação econômica (MERQUIOR, 1991, p.190).

O contexto de crise dos modelos de intervencionismo estatal e, mais do que isso, do próprio processo de acumulação capitalista, terá impactos e conseqüências, bem como soluções para enfrentá-la, dentro da lógica da ordem, diferenciados entre os vários países, de acordo com a inserção internacional de suas economias e pelos particulares desenvolvimentos históricos, que determinam respostas sociais e políticas específicas.

É o avanço desse novo modelo de acumulação, reinventando novos comportamentos sociais e econômico-produtivos, que determina a tão propalada decadência do *estatismo*; ou seja, o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanham, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais.

Esse roteiro prestou-se a argumento de base para economistas e ideólogos lançarem mão do velho axioma do liberalismo econômico, propondo um *retorno à ortodoxia*, base das teses monetaristas e neoliberais, hegemônicas a partir de fins dos anos 1970, início dos 1980, primeiro na Inglaterra e EUA, depois se ampliando para vários países.

Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução tem produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo

diferente- denominado de neoliberal - que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova” pobreza. Ao contrário, portanto, do que se afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação. (SOARES, 2000, p.12)

Mesmo no campo da política, da cultura e das relações sociais, antigas conquistas advindas de reivindicações e lutas populares são reprocessadas, perdendo muito de sua amplitude e radicalidade. O espaço da liberdade, por exemplo, está se reduzindo progressivamente a um ato de consumo. A democracia se vê ameaçada em duas frentes: o individualismo extremo, que abandona a vida social aos aparelhos da gestão e aos mecanismos de mercado, e a desagregação das sociedade política e civil.

Mesmo no mundo das artes e da cultura assiste-se a tendência atual ao oligopólio sobre a produção de bens culturais, que induz a uma recepção passiva de seus consumidores, não se arriscando os produtores de cultura ao terreno da inovação e trafegando nas águas tranquilas e tépidas dos best sellers. Transformada em mercadoria, a cultura está se confundindo com a publicidade (DUPAS, 2003, p.13).

Hoje, essa perspectiva difusa na realidade social está exigindo uma análise mais cuidadosa que possibilite apreender as múltiplas determinações do real, pois o que antes parecia caracterizar mecanismos participativos e descentralizadores pode muito bem estar a serviço da racionalidade econômica e da funcionalidade institucional do modelo societário em vigência, que propugna comportamentos criadores de uma sociabilidade democrática, incorporada, absorvida, reproduzida e ordenada de acordo com os ditames sociais hegemônicos.

No caso brasileiro, quando das políticas de reestruturação do Estado e de ajuste econômico, que começaram a ser implementadas nos anos 1990, elas tiveram forte impacto sobre as políticas sociais, na medida que, numa realidade histórica de desigualdade no País, a adoção de tal receituário somente agravou a situação anterior.

No que tange à descentralização, na qualidade de método e política, dentro do novo contexto, ela menos se presta na direção de garantir formas efetivas de democratização das políticas sociais do Estado, incluindo-se muito mais na lógica das políticas de ajuste, embora dando a falsa impressão de resolução dos mais graves problemas dessa nova cena social, por meio de *ações focalizadas* ou da introdução de novos agentes sociais personificados nas organizações não-governamentais e no terceiro setor; ou, como ressalta Soares, quando se debruça sobre a análise das repercussões da descentralização nas políticas sociais:

...no caso brasileiro (e eu diria em boa parte dos países latino-americanos) venho denominando esse processo de descentralização destrutiva: de um lado se tem o desmonte de políticas sociais existentes- sobretudo aquelas de âmbito nacional- sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários (...) Essa política gerou, ainda, um profundo desequilíbrio na já complicada federação brasileira, retirando dos Estados, como entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais equitativa. Baixo os argumentos de que o cidadão vive no "município" e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo "poder local", a descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do "caciquismo" ou do "coronelismo" local, expressão que no Brasil significam o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais. (2000, p.83).

O Estado, que nos diferentes contextos nacionais, foi responsável direto por essa revolução cultural decorrente da instalação dos grandes sistemas de ensino, alfabetizando e proporcionando acesso ao mundo da ciência e do conhecimento a milhões de pessoas, assiste à redefinição de seu papel central de provedor, migrando para ações mais restritivas de sua atuação no campo educacional. Isto favoreceu certo clima de vitória das teses do novo liberalismo e da racionalidade econômica como um pragmatismo presente, que propõe o mercado como axioma básico da nova sociabilidade.

Na última parte do século, diferentes correntes questionam os postulados básicos dessa intervenção estatal e postulam que tal como acontecem em outras

esferas da sociedade, o mercado coloca melhor que o Estado os recursos e, conseqüentemente, a educação deve estar orientada pela dinâmica do mercado e não pelo Estado (CASSASUS, 1995, p.51).

Antecedendo ao ajuste estrutural e à reforma do Estado no Brasil, o Ceará experimenta uma modalidade da gestão estatal que tenta romper com a tradição clientelista dos antigos chefes políticos locais. Em 1986, vence as eleições para o governo do Estado o candidato gestado no Centro Industrial do Ceará, o empresário Tasso Jereissati. Em seu primeiro mandato (1987-1990), adotou forte política de restrição fiscal (com sucessivos ajustes nas contas públicas, penalizando o funcionalismo e os programas sociais), de reordenamento administrativo (extinguindo postos, secretarias e órgãos públicos) e na construção e aparelhamento de novas formas de como lidar com os movimentos sociais (mediante despolitização pela via da cooptação de lideranças).

A política educacional desse período funciona como um pêndulo: de um lado, acompanha o discurso mais difundido na sociedade brasileira no período, que vê na extinção de problemas educacionais crônicos (analfabetismo, baixos índices de escolaridade da população) uma das formas de superação e construção de uma sociedade menos desigual e mais democrática; do outro lado, notam-se severas reformulações na máquina estatal, com a adoção de medidas como a demissão de funcionários, extinção de órgãos e secretarias, introdução de novas formas de contratação, inclusive com um número significativo de profissionais terceirizados no ensino, medida essa que vai ser intensamente combatida pelo sindicato de professores.

As demissões no quadro do magistério com as subseqüentes querelas judiciais e a prevaricação das condições de trabalho do professor, entre outros fatores, acarretam um resultado final relativamente pífio no campo educacional, no primeiro mandato de Jereissati: apenas 34% das metas almejadas no crescimento da matrícula do antigo 1º grau foram alcançados; as taxas de reprovação aumentaram, passando de 26,4% em 1986, para 27,15 em 1990. Como aspecto positivo, reduziu-se a evasão que, em 1986, era da ordem de 15,56%, passando em 1990 para 11,68%.

A política educacional do segundo mandato tassista (1995-1998) vai encontrar o País mais afinado à lógica dos ajustes estruturais. Se, no primeiro mandato, o governo Tasso é rotulado como uma espécie de laboratório das reformas neoliberais no Brasil, o segundo fará parte de um mosaico maior, em que essas reformas se encontram em curso ou em via de sedimentação.

O ciclo mais concreto das reformas educacionais que se inicia e consolida nesse período (1995-1998), incluso na segunda governância de Tasso Jereissati, será apoiado, segundo o secretário de educação Antenor Naspolini, no seguinte tripé: 1. uma reconhecida necessidade de mudança, expressa nos planos de governo a partir da segunda metade dos anos 1980; 2. contexto econômico e político favorável, traduzido pelo saneamento das finanças do Estado e a expressiva credibilidade de suas instituições e; 3. a existência de mecanismos efetivos de participação social, evidenciados pela modernização das formas da gestão pública e pela atuação organizada da sociedade civil (NASPOLINI, s/d).

Esse clima estava presente no programa, símbolo da política educacional do período, *Todos pela educação de qualidade para todos*:

A espiral de decisões do sistema educacional cearense se propôs a resolver a seguinte questão: como garantir a educação de qualidade para todos? A política educacional adotada assumiu ao mesmo tempo a proposta e a resposta: Todos pela educação de qualidade para todos que sintetiza os pressupostos básicos das políticas públicas: acesso e qualidade da mobilização social e da resposta do Estado a estas demandas. Em outros termos, a expressão sugere a mobilização social em torno do acesso universal à educação básica de qualidade, entendida, a partir da Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), como aquela que satisfaz e enfoca as necessidades básicas de aprendizagem, que promove a equidade, fortalece alianças, mobiliza recursos e contextualiza as políticas (NASPOLINI, s/d, p. 4-5).

A educação no Ceará, como de resto, em várias regiões periféricas do capitalismo adota a partir da *Conferência de Jomtien* um programa mínimo na área, que prevê políticas de combate ao analfabetismo, de melhoria no acesso e permanência no ensino fundamental, de capacitação docente, criação de sistemas nacionais de avaliação, descentralização educativa para entes menores (o município, a escola) e adoção de formas de financiamento variáveis, que mesclam a atuação estatal com parcerias de agentes e órgãos da sociedade civil e da iniciativa privada.

Todas essas políticas aparecem dentro de um cenário financeiro de retração dos recursos do Estado, onde são adotadas *políticas seletivas, focais*, no que antes era uma atuação universalista do Estado. Por outro lado, denotam a preocupação das agências internacionais ligadas à educação e à cultura, dos

governos dos países centrais do capitalismo, dos grandes conglomerados financeiros e, mesmo, dos países com graves problemas educacionais, na procura da sua resolução, pois, no novo cenário internacional, em que a alta tecnologia e o conhecimento são mediações marcantes e expressivas nas relações sociais, os saberes ligados às Ciências, à Matemática e às línguas são expressões importantes para melhor inserção no mundo do trabalho e das novas relações econômicas.

A política educacional no Ceará, durante esse período (1995-1998), inclui-se na lógica global do novo perfil de intervenção estatal, na educação. A agenda está expressa de forma assemelhada às demais regiões do mundo *emergente*:

As principais metas elencadas no Plano Decenal de Educação para Todos (PDEPT, 1994) e no Projeto Áridas, os dois principais documentos de planejamento educacional editados antes de 1995 e os resultados alcançados até 2001, são apresentados em quatro categorias: acesso à educação básica, melhoria do perfil de desempenho qualitativo dos alunos, valorização do magistério e gestão democrática (NASPOLINI, s/d, p.5).

Ao longo desse período, foram organizadas ações na área da gestão, descentralização educativa e políticas de acesso ao ensino fundamental. Nesse último, melhoraram os índices da universalização do acesso de crianças e adolescentes de sete a 14 anos ao ensino fundamental (98%), como também redução do índice de abandono escolar no ensino fundamental, de 13,2% em 1995, para 10,5% em 1999. No campo da gestão, são implantados e consolidados três sistemas de gestão escolar: o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE, 1992), o Sistema Integrado de Gestão Educacional (SIGE, 1997) e o Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP, 1996). Há também a descentralização da gestão e do planejamento educacional com a criação dos 21 centros regionais de desenvolvimento da Educação (CREDE's).

Com a Lei n.º 12.452, que trata do processo de municipalização do Ensino no Ceará, algumas ações são tomadas, como, por exemplo, a organização do concurso único de professores pela SEDUC, com a parceria de 153 municípios, concurso esse montado em critérios unificados, com a finalidade de implantar um padrão comum na escolha e contratação de pessoal para o magistério das redes estadual e municipal. Há também, com a municipalização, a transferência paulatina de alunos da rede estadual para a municipal, de tal modo que, em 2001, os municípios eram responsáveis por 82,9% dos alunos do ensino fundamental de 1ª a 4ª série e 53,5% dos alunos de 5ª a 8ª série.

É nesse cenário de modificações que se implementa no Ceará uma política de municipalização, que se antecipa ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e tende a introduzir mecanismos dúbios entre o regime de colaboração entre estados e municípios, pendendo eventualmente para uma dimensão mais regulatória, de repasse financeiro e de responsabilidade administrativa e educacional para as redes municipais, imitando alguns casos similares no continente latino-americano, em que o Estado central, sob pretexto de coordenar as políticas de educação, se desresponsabiliza de ações que antes eram suas, transportando o ônus da área educacional para os municípios, quando não para organismos da sociedade civil ou para as próprias famílias.

3 A Lei Estadual de Municipalização - entre o regime de colaboração e a lógica dos ajustes estruturais

O tema da municipalização, em termos de políticas de descentralização no período mudancista, emerge a partir da influência dos capítulos sobre educação nas Constituições Federal e Estadual do Ceará. O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, estados, Distrito Federal e municípios. Já na Constituição Cearense, o seu artigo 34, prevê a criação de Lei estadual que venha normatizar a municipalização.

No período do primeiro governo Tasso (1987-1990), excetuando a oficialização do Programa de Municipalização pelo Decreto N.º 20.620/90, que não teve mais desdobramentos práticos, nada consta de mais efetivo nessa área.

Mesmo no governo de Ciro Gomes (1991-1994), houve apenas um Acordo de Intenções entre Estado/municípios, do qual participaram 182 dos 184 municípios cearenses, em que foram desenvolvidas ações de colaboração no âmbito da pré-escola e do ensino fundamental. Embora houvesse canais abertos de comunicação entre a Secretaria de Educação e os municípios, não havia na estrutura daquela instituição um setor específico para coordenar o regime de colaboração com os municípios.

Em 1993, a Secretaria de Educação firmou acordo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e este com o Ministério da Educação, para coordenar e executar II Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NORDESTE II-1993-1997), visando a apoiar o desenvolvimento educacional do Estado.

O diagnóstico feito pelo II Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NORDESTE II) expõe o quadro severo de carências da educação cearense, de modo especial, no ensino fundamental. As ações que procurou empreender, porém, se particularizaram no âmbito mais gerencial, inclusive, boa parte dos recursos se localizou nas áreas ligadas à gestão educacional, consumo de insumos pedagógicos e manutenção da rede física.

Certamente aqui é relevante a reflexão de Rosar e Sousa (1999) a respeito do projeto Nordeste II, referindo-se ao caso maranhense, quando assinalam que tal projeto aposta em estratégias de alta incidência e baixo custo, como no caso dos investimentos em livros didáticos. Ao mesmo tempo, veta todo o investimento em laboratórios, salários de professores e redução no número de alunos nas salas de aula.

A lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará, de n.º 12.452, aprovada em junho de 1995, tem, em princípio, como característica básica a adoção do regime de colaboração entre o sistema estadual e os municípios.

Esse traço está presente em algumas passagens da legislação, como em seu artigo 6º:

...Ao Estado do Ceará caberá, como condição para que se firme Acordo de Colaboração Mútua, aplicar no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, atendida as normas de execução orçamentária da administração pública e as responsabilidades a serem definidas no acordo supracitado celebrado com o município (ESTADO DO CEARÁ, 1995, p. 4)

Ou no artigo 8º, que versa sobre a responsabilidade do Estado no acordo com os municípios:

I- incentivar e apoiar técnica e financeiramente o Município no cumprimento do disposto no Artigo anterior e na implementação das condições básicas referidas no Artigo 2º deste lei; (...)

IV- estabelecer, conjuntamente com o município, a política de capacitação de recursos humanos (IBIDEM, p. 5).

Na mesma legislação, há outra passagem que define de maneira mais específica esse liame de colaboração:

Art. 9º - São de responsabilidade do Estado e do Município:

I- permutar ou ceder pessoal de magistério e técnico-administrativo, para a lotação exclusiva e comprovada em órgãos de educação ou escolas da rede oficial, observados os direitos e os deveres dos servidores envolvidos; (...)

IV- definir a forma de utilização da rede física no regime de parceria, através de cessão ou doação de patrimônio; (...)

VI- estabelecer padrão básico de qualidade do ensino, em consonância com o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, garantindo o Piso Salarial Nacional, firmado através de Acordo Nacional de Educação, na Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, de 29 de agosto a 2 de setembro de 1994;

VII- proceder, com a colaboração de diversas instituições, inclusive as universitárias, à avaliação da qualidade do ensino ministrado pelas diferentes redes escolares... (Ibidem, p.7)

A municipalização apresentou em seu início alguns problemas, a despeito da aparente clareza do texto da lei. Duvidava-se do apoio técnico e financeiro do Estado aos municípios, pela limitação da área técnica da Secretaria Estadual de Educação no trato da problemática, bem como a restrição maior de recursos nas prefeituras.

Após a regulamentação da Lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará (1995), numa fase seguinte à sua criação, firma-se o *Acordo de Colaboração Mútua* entre o Estado e os municípios, visando à operacionalização do processo de municipalização. A Secretaria de Educação do Ceará realizou estudo inicial para a tipificação preliminar de 88 municípios que aderiram ao projeto de municipalização até julho de 1995 (MENDES, 2002). Considerando a escassez de recursos financeiros, entre outros problemas, a Secretaria de Educação decidiu pela implantação do projeto na fase inicial, a partir de experiência-piloto, em seis municípios dentre os incluídos no grupo A, ou seja, os com taxa de escolarização acima de 80%, que foram Fortim, Icapuí, Iguatu, Jucás, Maranguape e Marco. Outros critérios devem ter influenciado nessa escolha, pois o grupo A era formado por 31 municípios. Icapuí era nacionalmente conhecido pelos prêmios internacionais que recebeu

com sua política de educação voltada para a inclusão das crianças na escola; Jucás era dirigida por um médico sanitarista com fortes convicções do papel das políticas públicas para a inclusão social; Maranguape tinha como secretária de educação a presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME-CE, nesse sentido, defensora da municipalização do ensino.

Após a experiência-piloto nesses seis municípios em 1995, aconteceu, em agosto de 1997, um convênio maior, com a participação de 124 municípios. Na municipalização do ensino no Ceará, a referência custo-aluno utilizada foi de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), antecipando a introdução do FUNDEF (1998) no Estado.

Esse *fundefinho* estadual ensaia uma política mais de descentralização administrativa e financeira, com alguns impactos pré-FUNDEF na realidade educacional, no que diz respeito à melhoria do acesso escolar e na mendicância, que é a profissão docente na grande maioria dos municípios cearenses. De outro lado, apresenta sérias deficiências na formação dos conselhos municipais de Educação e outros órgãos de fiscalização e controle financeiro por parte da sociedade, permanecendo a cultura política da clientela e da corrupção, que teve como principal desdobramento a constatação de um grande número de prefeituras envolvidas em desvio de recursos do depois implantado FUNDEF, principal motivo da instalação, pela Assembléia Legislativa do Ceará, de Comissão Parlamentar de Inquérito- CPI sobre o assunto (1999-2000).

A legislação em foco, que oscila em movimento pendular entre o regime de colaboração e o momento de substituição de um modelo de Estado mais presente, provedor, por outro mais regulador, assemelha-se a uma onda internacional de redefinição nas políticas educacionais, que combina uma dupla lógica da centralização-descentralização: centralização do controle pedagógico (estruturação do currículo, avaliação do sistema e a formação docente) e descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema (CENTILI, 1998). Isto se assemelha ao que afirmam Merodo e Simon (1997), referindo-se à realidade educacional argentina, cujos processos de descentralização, no que pese à aparência, apresentavam forte condicionamento a metas educativas, dependência financeira e restrições técnico-políticas em relação ao poder central.

4 Considerações Finais

Dentro do receituário que padronizou as políticas educacionais nos últimos 15-20 anos na América Latina, certamente, quando se faz referência às novas formas da gestão, os processos de descentralização educativa ganham

prevalência, notadamente aquele movimento que retira do centro, da União, da instância federal, o poder decisório maior. Juntamente com ações voltadas para a escola, a municipalização do ensino aparece como prática corriqueira nas diversas realidades sociogeográficas, reafirmando ações descentralizadoras, ou situando-se em uma lógica da municipalização induzida (como no Brasil, o exemplo da região Sudeste, notadamente, o Estado de São Paulo).

No Nordeste, e no Ceará, especificamente, a municipalização do ensino fundamental já seria, *grosso modo*, uma prática presente dentro das divisões de atribuições nas redes de ensino. Esse processo, no entanto, se aprofunda na década de 1990, movida por instâncias múltiplas e eventualmente contraditórias. No capítulo constitucional sobre educação (na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) na Constituição Estadual, o processo de municipalização do ensino se ancora numa conceituação teórico-ideológica mais centrada no regime colaboracionista entre as esferas administrativas. Em algum sentido, o conceito de municipalização aqui repõe o ideário tradicional, que vê nessa descentralização a aproximação do Estado com o cidadão, observando as particularidades regionais e culturais de seu povo como também melhor administração da coisa pública, pela utilização de recursos financeiros e agrupamento de recursos humanos de um modo mais adequado.

Outro dado que informa esses processos de descentralização educativa são as mudanças ocorridas nas formas de atuação do aparelho estatal, por conta da onda neoliberal que redefiniu o Estado, minimizando suas ações.

A municipalização do ensino público no Ceará, que tem como referência a lei N.º 12.452/95, em sua aplicação, será enormemente influenciada por esses dois macroquadros: as várias peças legais no campo educacional, as quais reforçam essa relação cooperativa entre as diversas instâncias administrativas, que passam a ter outra dimensão, influenciada pelo segundo quadro, que são as modificações operadas na sociedade e no Estado pelas reformas do novo liberalismo.

Nesse sentido, nossa análise do problema se encaminha a concluir que existe ambigüidade em torno da municipalização do ensino no Ceará, fruto do quadro político e econômico contemporâneo, bem como dos problemas e conflitos institucionais, já que, nas várias fases de seu encaminhamento, o processo não se fez de forma perene e pacífica. São posicionamentos diferentes, vindos dos municípios, da Secretaria Estadual de Educação, mas, principalmente dos meios acadêmicos e do magistério estadual, que viam a municipalização dentro de um arco de mudanças nas políticas do Estado, como fator de agravamento das condições educacionais e da perda de direitos na profissão docente.

Key words:
Municipalization;
State; Structural
agreement; Regime
of collaboration.

ABSTRACT: The present article searches for analysing the experience of the educative decentralization happened at the n.º 12.452 Law, June 1995, that was relative to the municipalization of the teaching in the State of Ceara. The basic premise of the study is that, despite its conception, in position of legal display and educational policy, municipalization is anchored in thesis of the regime of collaboration between State and municipal districts, also passing over, in an implicit way, the construction of an ideological and empirical reference, based on the called thought of the structural agreement of the state, which gets from it a performance more universalistic, placing it in a more secondary and regulatory dimension. In this sense, included in a scenery of the State reform in Brazil, and in Ceara, the municipalization teaching process adapted this seeming contradiction between two formularizations of the state performance and the public policies.

Referências

AZEVEDO, F. *A Cultura Brasileira*. 6 ed., Brasília: Ed. UNB; Rio de Janeiro: ed. UFRJ, 1996.

CASASSUS, J. *Tarefas da Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

CEARÁ. (Governo do Estado). *Convênio entre o Governo do Estado e Prefeitos Municipais objetivando fortalecer o regime de colaboração entre Estado e municípios e apoiar o Processo de Municipalização do Ensino Fundamental*. Secretaria de Educação do Estado do Ceará, 1997. Mimeografado.

_____. *Lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará.*, Assembléia Legislativa, n.12.452/95. Fortaleza, 1995. Mimeografado.

_____. *Acordo de Colaboração Mútua entre o Governo do Ceará e os municípios*. Fortaleza: Secretaria de Educação do Estado do Ceará, 1995. Mimeografado.

_____. *II Projeto de Educação para o Nordeste (Subprojeto estadual 1993-1997)*. Secretaria de Educação do Estado do Ceará/ Banco Internacional de reconstrução e Desenvolvimento., Fortaleza, 1993.

DUPAS, C. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e terra, 2003.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: publifolha; Porto Alegre; Globo, 2000.

GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição da reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

LAMOUNIER, B. "Coronelismo, enxada e voto de Vitor Nunes Leal"; In: MOTA, L. D. (org) *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. 2ed., São Paulo: SENAC, 1999.

MENDES, C. M.S. *A descentralização do ensino fundamental no Ceará*. Fortaleza, ed. INESP, 2002.

MERODO, A. SIMON, J. J. «Apuntes sobre el proceso de (des)centralización educacional em La Argentina: del Estado prestador de servicios al Estado regulador. In: Oliveira, D.A (org) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*, Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MERQUIOR, J. G. *O liberalismo: antigo e moderno*. 2ed., Rio de Janeiro: nova Fronteira, 1991.

NASPOLINI, A "A reforma da Educação Básica no Ceará: uma construção coletiva. Fortaleza: SEDUC, s/d. mimeografado.

ROSAR, M. F; SOUSA, M. S. "A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios", In: Oliveira, C. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SILVA, R. N. e MELLO, G. N. de. Política Educacional para os anos 90. In: Coletânea CBE, Campinas/São Paulo, Papirus/CEDES/ANDE/ANPED, 1992.

SOARES, L.T. os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo, coleção questões da nossa época, n.º 78, editora Cortez, 2000.

VIEIRA, S. L. Gestão democrática e mobilização: fazendo educação no Ceará. Santiago/Chile, VIII Seminário - Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas, UNESCO/OREALC, Novembro/1996. mimeografado.

TEIXEIRA, A *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.