UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Thamyres Wan de Pol Fernandes

SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração.

JUIZ DE FORA

2013

Thamyres Wan de Pol Fernandes

SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, área de concentração Gestão, políticas educacionais e avaliação, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.
Orientadora: Profª. Dr.ª Diva Chaves Sarmento.

JUIZ DE FORA

2013

Thamyres Wan de Pol Fernandes

SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA:

as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, pela seguinte banca examinadora:

_____

Profa. Dra.Diva Chaves Sarmento (Orientadora)

Programa de Pós-Graduação em Educação- UFJF

_____

Prof. Dra. Beatriz de Basto Teixeira

Programa de Pós-Graduação em Educação- UFJF

_____

Profa. Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

Programa de Pós-Graduação em Educação - UFMG

Juiz de Fora, 08 de março de 2013

Para meu esposo Thiago por todo amor, confiança e torcida dedicados a mim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me conduziu nesta jornada, dando-me coragem e sustento para prosperar a cada dia.

Ao meu esposo, Thiago Rocha, que completa minha vida, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência, demonstrando sempre seu amor incondicional. Sem o seu suporte, eu não seria capaz!

À minha avó Eneida Bartels Wan de Pol, pelas muitas orações e pelos ensinamentos de vida que me fizeram acreditar que todos os meus sonhos seriam possíveis e que a realização dependeria apenas do meu esforço.

À amiga, professora e orientadora, Dra. Diva Chaves Sarmento, por tornar-se uma pessoa muito especial na minha formação acadêmica e profissional. Obrigada pela disponibilidade, paciência e incentivo. Sua ajuda foi alicerce de todo esse trabalho!

À professora Dra. Beatriz de Basto Teixeira, pelas preciosas contribuições e presença na banca de qualificação e retorno para defesa.

À professora Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, pela presença e disposição em participar da banca de defesa.

À professora Dra. Gilda Cardoso Araujo, pelas contribuições na banca de qualificação.

Aos integrantes do Grupo de Estudos em Sistema de Ensino (GESE): Alesandra Alves, Amanda Soares, Camila Tebas, Danielle Raposo, Deize Arosa, Gabriel Moreira, Maria de Fátima e Márcia Ferreira. A amizade de vocês foi fundamental para tornar esse caminho mais "leve"! Obrigada por dividirem comigo esse momento!

À Denise Vieira Franco, também integrante do GESE, mas que, de uma maneira especial, nunca mediu esforços para ajudar-me. Agradeço de coração pelo auxílio e disponibilidade de *sempre* em atender-me.

Ao apoio institucional do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e aos funcionários da secretaria, sempre disponíveis a atender minhas solicitações.

Ao apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que permitiu a realização deste trabalho em dedicação intergral.

Aos familiares, amigas (os), pelas palavras de incentivo e reconhecimento de que vale a pena buscar nossos ideais.

A vocês minha eterna gratidão!

Políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. (Mainardes, 2006)

RESUMO

O presente trabalho expõe os resultados da pesquisa "Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora**:** as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração", desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora para obtenção do grau de mestre. Teve como objetivo analisar ações colaborativas entre o Sistema Estadual e o Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora em cumprimento da responsabilidade pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e LDB nº 9394/96. A opção metodológica, nesse estudo, foi pela investigação qualitativa com estudo de caso e teve como instrumento metodológico a análise documental. As análises tiveram como base estudos sobre a organização federativa brasileira, bem como o que é declarado na legislação nacional, estadual e municipal no que tange à colaboração entre os entes federados. Foi realizada uma pesquisa sistemática no acervo da Secretaria Municipal de Educação para coleta de documentos caracterizadores desse relacionamento no período estudado (1997-2006). Embora o tema da colaboração estivesse presente em vários documentos publicados, mostra-se evidente a indefinição do conceito/sentido utilizado. Observa-se ainda que a colaboração tem se apresentado através de ações pontuais. O Cadastro Escolar foi a única ação conjunta contínua em todo o período do estudo. Por fim, a pesquisa revela a ausência de uma colaboração efetiva entre o estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora no que diz respeito ao ensino fundamental.

Palavras-chave: Federalismo, regime de colaboração, Educação.

ABSTRACT

This paper presents the results of the research "Municipal Education System of Juiz de Fora: the interfaces of the ways of cooperation and collaboration," developed in the Postgraduate Program in Education, in the Federal University of Juiz de Fora, for the degree of Master. It aimed to analyze collaborative actions between the State System and the Municipal Education System of Juiz de Fora in fulfillment of the responsibility for elementary school, according to the Constitution of 1988 and LDB No 9394/96. The methodology in this study was the qualitative research with case study and the methodological tool was document analysis. The analysis was based on studies on the Brazilian federalist organization, as well as what is stated in the national, state and municipal governments regarding the collaboration between federal entities. We performed a systematic search in the archives of the Municipal Education Department to collect documents that characterize this relationship in the period studied (1997-2006). Although the theme of collaboration was present in several documents published, the vagueness of the concept/direction used was clear. It was also observed that collaboration was performed through specific actions. School Registration was the only joint action continued throughout the study period. Finally, the research reveals the absence of effective collaboration between the state of Minas Gerais and the city of Juiz de Fora with respect to elementary education.

Key-words: Federalism, collaborative regime, Education.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas por rede no município de Juiz de Fora entre 1997 a 2006..... 167

Gráfico 2- Matrículas Ensino Fundamental no 1º segmento em Juiz de Fora entre 2000 a 2006 169

Gráfico 3 - Matrículas Ensino Fundamental no 2º segmento em Juiz de Fora entre 2000 a 2006 169

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Competências dos Entes Federais segundo a Constituição de 1988 61
Quadro 2 - Governadores do Estado de Minas Gerais e Prefeitos do município de Juiz de Fora 82
Quadro 3 - Comparativo entre governos FHC e Lula .....,,.....133
Quadro 4 - IDEB no município de Juiz de Fora 148
Quadro 5 - Diretriz nº6 do I Congresso Municipal de Educação.....161

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACVM	Ajuda de Custo para Valorização do Magistério Municipal
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
AMM	Associação Mineira de Municípios
ANC	Assembeia Nacional Constituinte
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CERP	Centros Regionais de Referências do Professor
CFP	Centro de Formação de Professores
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DPS	Diretoria de Política Social
EC	Emenda Constitucional
EDURURAL	Educação Básica para o Nordeste Brasileiro
EUA	Estados Unidos da América
FACED	Faculdade de Educação
FAEMG	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais
FAPEB	Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FEMAM	Federação Estadual de Associações Microrregionais de Minas Gerais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEB	Gerencia de Educação Básica
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação
INDEC	Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPVA	Imposto sobre propriedade dos Veículos Automotores
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OBMEC	Olimpíada Brasileira de Matemática
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDP	Programa de Desenvolvimento Profissional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEAS	Programa Educacional de Atenção ao Jovem
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós- Graduação em Educação
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PROCAD	Programa de Capacitação de Diretores
PROCANOR	Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

PROCAP	Programa de Capacitação de Professores
PROCIÊNCIA	Programa de Melhoria do Ensino de Ciências e Matemática
PROEB	Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
PRO-GESTÃO	Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares
PROINFO	Programa Nacional de Informática Aplicada à Educação
PROMUNE	Programa de Municipalização na oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental
PROMUNICÍPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Sócio-educativas e Culturais para o meio rural
PRS	Partido das Reformas Sociais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC	Pontificia Universidade Católica
QESE	Quota Estadual do Salário Educação
SDE	Superintendência de Desenvolvimento do Ensino
SECT	Secretaria do Estado de Ciência e Tecnologia
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR MINAS	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Minas Gerais
SRE	Superintendência Regional de Ensino
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SINDIFISCO	Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCMG	Tribunal de Contas de Minas Gerais
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPE	Universidade Federal do Pernambuco

UFRS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
UNIVALE	Universidade Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....17

1.1 Objetivos 19

1.2 Metodologia..... 21

2 **FEDERALISMO E COOPERAÇÃO..... 26**

2.1 O contexto brasileiro.....31

2.2 O federalismo e a educação.....43

2.3 O regime de colaboração.....62

2.4 As raízes dessa história..... 65

2.5 Colaboração após Constituição de 1988..... 71

3 **GOVERNOS ESTADUAIS E A COLABORAÇÃO..... 81**

3.1 O novo modelo de "Qualidade".....82

3.2 O PRÓ-QUALIDADE no governo Hélio Garcia.....92

3.3 Minas e a "Revolução na Educação": governo Eduardo Azeredo.....95

3.3.1 O PRÓ-QUALIDADE no governo Azeredo.....108

3.4 Minas "levanta sua voz": governo Itamar Franco.....112

3.4.1 Fórum Mineiro de Educação: integração entre Estado e municípios.....113

3.4.2 O governo de Itamar Franco em Minas Gerais.....117

3.4.3 A Redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação.....122

3.4.4 O Relatório da Gestão 1999-2002.....125

3.4.5 O PRÓ-QUALIDADE no governo Itamar Franco.....128

3.5 O “choque de gestão”: governo Aécio Neves.....129

3.6 Perspectiva de cooperação.....138

4 O MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA E A COOPERAÇÃO.....147

4.1 Gestão: 1997-2001.....150

4.2 Gestão 2001-2004.....159

4.2.1 Reforma Administrativa.....162

4.3 Gestão 2005-2006.....165

5 O CADASTRO ESCOLAR.....171

5.1 Planos Municipais de Educação.....172

5.2 Resoluções sobre o Cadastro Escolar.....173

5.3 Relatórios Finas do Cadastro Escolar.....176

6 CONCLUSÃO.....179

REFERÊNCIAS.....185

1. INTRODUÇÃO

Não podemos compreender os desencontros do "hoje" sem nos voltarmos ao "ontem" a fim de buscarmos sua origem. A questão da colaboração entre os diferentes entes federados não foge à afirmação. A Constituição Federal aprovada em 1988, através do artigo 211, atribuiu competências a cada instância quanto à oferta do ensino e ainda explicitou, no artigo 23, sobre a elaboração de lei complementar, tendo por finalidade a construção de normas que estabeleçam o regime de colaboração. Porém, passados 24 anos da aprovação da Constituição, ainda não foi possível aprovar uma lei que estabeleça as regras dessa colaboração. Cabe salientar que vários projetos de lei[1], tendo por finalidade a caracterização dessa colaboração, tramitaram no Congresso Federal, mas, por algum motivo, foram arquivados conforme veremos no decorrer no texto.

Documentos norteadores elaborados em anos posteriores à Constituição incorporaram essa ideia e vieram a reforçar o texto constitucional no que diz respeito à colaboração. Documentos como a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional - LDB (Lei nº 9394/96); a Lei que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Lei nº. 9424/96, hoje, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (Lei nº. 11.494/07); a Lei que estabelece o Plano Nacional de Educação - Lei 10.172/01; e, mais recentemente, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE tratam do assunto.

No ano de 2009, com a proposição do governo de construir um Sistema Nacional Articulado de Educação e traçar diretrizes para o novo Plano Nacional de Educação[2] - que

---

[1] PL 1946/96; PL 4553/1998; PL 4283/2001; PL 237/2001; PL 7666/2006 e PLP 15/2011

[2] Para a discussão do documento referência elaborado pelo próprio governo, foram realizadas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação - CONAE. Nestas, participaram representantes de todas as modalidades da educação em todos os segmentos: alunos, pais, gestores, trabalhadores e representantes de movimentos sociais. A comissão organizadora das conferências foi composta pelas seguintes entidades: Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da

tramita na Câmara dos Deputados desde dezembro de 2010, (Pl. 8935/2010), até a data em que foi realizado este trabalho -, essa questão voltou a ser considerada com maior ênfase. O livro *Conferência Nacional de Educação (CONAE), 2010 - Reflexão sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação*, organizado por Arlindo Cavalcanti de Queiroz e Lêda Gomes, distribuído pelo INEP, foi um dos materiais disponíveis para subsídio da Conferência Nacional de Educação em suas diversas etapas e, nele, diversos autores referiam-se à questão da cooperação e colaboração. Esses fatos nos revelam quão atual e pertinente é a busca do entendimento da cooperação e colaboração, motivo gerador da questão a ser pesquisada. Para compreensão da aplicabilidade desse regime, levantamos a seguinte questão:

Que características colaborativas existiram nas relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados, tomando como foco o Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora e o Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais, em prol do Ensino Fundamental no período de 1997 a 2006?

Conforme descrito na Constituição Federal, o Ensino Fundamental encontra-se sob a responsabilidade de estados e municípios. A questão a ser pesquisada visa a compreender como ocorre a colaboração e cooperação entre o estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora para atendimento das necessidades dessa etapa da educação básica em Juiz de Fora.

Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Comissão de Organização e Cultura da Câmara, Conselho de dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET), Confederação Nacional de Pais de Alunos (CONFENAPA), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Conselho Nacional de Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional dos trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA), Movimentos da Afirmação da Diversidade, Movimento dos Sem Terra (MST) , Portal do Comércio, FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE PROFESSORES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (PROIFES), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) , Senado Federal – Comissão de Educação, Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), ANDES, Todos Pela Educação, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME),União Nacional dos Estudantes (UNE) E União Gerais de Trabalhadores (UGT).

A questão levantada vai ao encontro da linha de estudo sobre Gestão, Política Pública e Avaliação do Programa de Pós Graduação em Educação - PPGE, pelo fato da colaboração tratar de uma relação entre o Estado brasileiro e a Educação. Essa relação é uma questão política que interfere nas práticas dos diferentes sistemas escolares. A caracterização dessa relação intergovernamental tende a afetar diretamente os rumos propostos à educação como um todo, daí a relação direta com as políticas públicas.

Para tal, o trabalho foi estruturado em seis capítulos. No primeiro capítulo é realizada a introdução do tema em estudo, seguido dos objetivos e metodologia do trabalho. O segundo capítulo descreve a forma como o Estado brasileiro veio se organizando historicamente, sob a ótica do federalismo e da cooperação. O capítulo ainda analisa a responsabilização das competências educacionais entre União, estados e municípios, refletindo sobre alguns dos efeitos provocados pelas leis oficiais e Constituições no âmbito educacional. O terceiro capítulo apresenta um dos polos em estudo: as políticas implementadas pelo governo estadual e a colaboração. As relações intergovernamentais são apresentadas e destacadas nos documentos oficiais. O âmbito do município é apresentado no capítulo quatro. O capítulo aborda os documentos oficiais publicados pela Prefeitura de Juiz de Fora que expressaram as políticas educacionais, tendo como foco a colaboração no ensino fundamental. No quinto capítulo é realizada a análise sobre a ação do Cadastro Escolar no município de Juiz de Fora. Foram analisadas as resoluções norteadoras, bem como os relatórios finais elaborados em 1993,1994, 2000, 2004,2005 e 2006. O último capítulo apresenta a conclusão do estudo realizado.

1.1 Objetivos

Identificar como se estabeleceu a colaboração entre o Sistema Estadual de Minas Gerais e o Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora em cumprimento da responsabilidade pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96.

O objetivo geral ainda se desdobrou em quatro objetivos específicos:

1. Identificar o que a legislação brasileira determina sobre a colaboração entre os entes federados;
2. Identificar as alterações ocasionadas nos sistemas (estadual e municipal), decorrentes do cumprimento da legislação;
3. Compreender como a distribuição de competências e obrigatoriedade de cada ente, no oferecimento do Ensino Fundamental, tem sido concretizada;
4. Analisar as relações intergovernamentais, segundo o que a legislação prescreve sobre a colaboração entre os entes federados a partir das políticas educacionais para oferta do ensino fundamental no município de Juiz de Fora.

A opção pelo Sistema Municipal de Juiz de Fora como campo de pesquisa ocorreu devido ao fato do município, ao longo de sua história, desenvolver ações voltadas para busca de sua autonomia, além de possuir um sistema de ensino consolidado, criado desde o ano de 1999. A escolha também foi influenciada pelo fato da pesquisa contribuir para uma maior caracterização desse sistema.

Durante grande parte da minha graduação em Pedagogia, participei do Grupo de Estudos Sistemas de Ensino, da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), o qual me proporcionou acesso a leituras e discussões no âmbito das políticas públicas brasileiras. A escolha pela análise do tema de estudo surgiu no contexto da participação nesse grupo desde o 3º período da graduação. A participação no grupo GESE, juntamente com a participação na Conferência Nacional de Educação - CONAE em âmbito macro e estadual permitiu a construção de um pequeno alicerce para fomento de questionamentos iniciais sobre o regime de colaboração. Logo, o tema foi delineado e o assunto passou a ser alvo de estudos, leituras e discussões, tendo por finalidade amadurecer as ideias iniciais.

O trabalho que se apresenta pretende historiar, de uma forma sintética, como o Estado brasileiro modelou-se em virtude da opção pelo regime federativo. Logo, analisar que implicações essa forma de organização ocasionou para o campo educacional, com ênfase na distribuição de competências. Construído esse pano de fundo, o texto pretende buscar as

origens do regime de colaboração, identificando, ao longo de nossa história, quais ações foram realizadas no âmbito educacional para esse fim.

A dissertação pretende compreender como as políticas educacionais são influenciadas pelas relações políticas; se a legislação brasileira foi utilizada como amparo e definição sobre o regime de colaboração; se existiu acomodação por parte de algum ente em estabelecer essa colaboração; se a relação foi recíproca, de oposição ou concorrência; se a ideologia partidária influenciou na consolidação de uma colaboração efetiva; e, por fim, se foi possível estabelecer uma relação de cooperação e colaboração[3] entre entes federados autônomos.

1.2 Metodologia

A opção metodológica, nesse estudo, foi pela investigação qualitativa com estudo de caso e teve como instrumento metodológico a análise documental.

Segundo Chizzotii (2008), as pesquisas qualitativas compreendem "uma busca sistemática e rigorosa de informações, com a finalidade de descobrir a lógica e a coerência de um conjunto, aparentemente, disperso e desconexo de dados para encontrar uma resposta fundamentada" (p.19). A investigação qualitativa não possui um padrão único, permitindo a utilização de diversas técnicas, abordagens e modelos de análise. Ela admite que a realidade seja algo inconstante e que os processos de investigação sofram interferência do lugar em que fala o pesquisador. A opção por esse tipo de pesquisa permitirá compreender o sentido e o significado de ações no contexto a ser estudado.

A escolha pelo estudo de caso se deu por este envolver uma coleta sistemática de informações de uma realidade específica, ou seja, um caso singular que não objetiva generalização. Esse tipo de estudo permite conhecer como uma situação ou fato "operam em um contexto real e, tendencialmente, visa auxiliar tomadas de decisão, ou justificar

[3] Apesar dos termos cooperação e colaboração serem sinônimos, ambos foram utilizados nos documentos analisados. Por esta razão, optamos por manter os dois termos no texto.

intervenções, ou esclarecer porque foram tomadas ou implementadas e quais foram os resultados" (CHIZZOTTI, 2008, P.135). Objeções a esse estudo têm como base a não fundamentação amostral, o que não constitui um alicerce para generalizações, mas, por outro lado, deve ser levado em conta que nenhum caso pode ser considerado um fato isolado, pois permite influências.

A análise documental é uma técnica de grande relevância segundo Ludke e André (1986), pois permite a complementação de dados e informações sobre determinado assunto. Muitas vezes, esse instrumento metodológico é visto como objetivista, o que discordamos, pois a análise documental revela o contexto e a visão do momento em que os mesmos foram produzidos.

Nessa pesquisa, os documentos que tratam da implantação de políticas educacionais como leis, portarias e resoluções, foram importante fonte de informação. Estes permitiram a identificação de ações colaborativas firmadas entre o Sistema Municipal de Educação e o Sistema Estadual. Foi nossa pretensão analisar decretos, pareceres, portarias, além das Leis federais que regem o país e, mais especificamente, a educação brasileira; as Leis estaduais do estado de Minas Gerais; e Leis do município de Juiz de Fora. Procuramos, também, analisar a existência de acordos, programas ou projetos que demonstraram/sinalizaram a cooperação entre os entes federativos e os resultados das políticas na oferta do Ensino Fundamental no Município.

Realizada a etapa de qualificação do projeto de pesquisa, solicitamos a autorização aos dirigentes responsáveis para acesso aos documentos do arquivo histórico da Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora (SME-JF) e ao arquivo da 18ª Superintendência Regional de Ensino (SRE) localizada no município em estudo. A autorização por parte da SME-JF foi prontamente atendida e logo nos encaminhamos ao arquivo municipal para coleta dos documentos. Todavia, o acontecimento não se repetiu com a solicitação apresentada à 18ª SRE. Por diversas vezes nos encaminhamos ao órgão do governo do Estado, buscamos contato via telefone e e-mail. Entretanto, não nos foi concedido acesso ao arquivo estadual. A justificativa apresentada teve como base a ausência de

organização além do desconhecimento por parte dos funcionários do local de alocação dos materiais de anos anteriores.

A coleta dos materiais analisados que caracterizaram as políticas implementadas pelo governo mineiro foi realizada em bibliotecas de pessoas físicas bem como na biblioteca da Faculdade de Educação da UFJF. Diversos materiais foram encontrados, o que nos permitiu compreender as ações políticas desenvolvidas pelo governo do Estado no período em estudo.

Ao realizar nossa revisão bibliográfica, foi feito um levantamento das produções acadêmico-científicas sobre a temática da colaboração. Para tal, foram consultados os bancos de dissertações e teses da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; publicações da ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; sítios dos programas de pós-graduação das universidades brasileiras; além das publicações em periódicos da área. Foram encontradas dissertações que remetem a estudos de casos de realidades específicas como o estado do Rio Grande do Sul, o estado do Pará e o município de Jequié, situado na Bahia:

A primeira dissertação encontrada é intitulada de: *Regime de Colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. A autoria é de Mariza Timm Sari e foi defendida em 2009 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS. Sari estudou as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública gaúcha. Para tal, utilizou o recorte de tempo 1988 a 2009. Concluiu que a organização legal e institucional do Rio Grande do Sul, somadas à cultura de articulação com os municípios, permitem a implementação de um regime de colaboração estável. A autora ainda identificou fatores que auxiliam e que restringem essa relação. Segundo Sari, vontade política para compartilhar, responsabilidade comum pela garantia de educação com qualidade, cumprimento dos acordos, existência de legislação e normas, garantia de recursos financeiros, organização institucional e cultura de colaboração assim como mecanismos implementados são os fatores que auxiliam na condução de um regime de colaboração. Enquanto a falta de definição e concretização de metas comuns, hierarquização das relações intergovernamentais,

falta de recursos financeiros, interesses político-partidários, corporativos e individuais e falta de preparo de gestores e profissionais da educação restringem essa relação.

A segunda dissertação apresenta o seguinte título*: As relações intergovernamentais entre o estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco,* cuja autora é Lenira Silveira Barbosa. O trabalho foi defendido em 2006 no programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pernambuco - UFPE. A autora buscou compreender como se estabelece o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco, realizando o recorte de tempo 1999 a 2003. Ela observa como a relação entre os entes tem contribuído para uma formulação de políticas comuns e também para autonomia municipal. Avalia o exercício do regime de colaboração sob a vertente da redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação e a construção de bases comuns para as redes públicas. Na conclusão, apontou avanços quanto ao regime de colaboração com elaboração de políticas conjuntas, destacando o amadurecimento dos envolvido no que tange as relações intergovernamentais.

Por fim, a terceira dissertação encontrada foi escrita por Daniele Faria S. Freire Raic e apresenta como título: *Sistemas de Ensino e Regime de Colaboração: o dito e o por se dizer um estudo de caso no município de Jequié-Ba.* Foi defendida no ano de 2009 no programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia - UFBA. A pesquisadora teve por objetivo compreender como aconteceu, na prática, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas à construção de um sistema nacional articulado de educação. Em suas considerações, percebeu a existência de práticas patrimonialistas, clientelistas e personalistas na gestão educacional, o que dificulta a construção de um sistema articulado cujos reflexos recaem na falta da qualidade de aprendizagem dos sujeitos.

Os trabalhos desenvolvidos por Sari (2009), Barbosa (2006) e Raic (2009), destacam a importância da colaboração, mas também apontam limites e dificuldades.Apesar de esses trabalhos analisarem aspectos legais a partir de diferentes eixos, as pesquisas não se propuseram a analisar o regime de colaboração como uma política de Estado, fato que pode ser justificado pela não regulamentação do artigo nº 23 da Constituição Federal. Os trabalhos

encontrados voltaram-se para a análise das formas de colaboração, que diferentemente de regime de colaboração, são políticas de governo materializadas em ações pontuais, sem frequência estabelecida. Nosso estudo analisou o estabelecimento da colaboração através da análise de programas de governo, relatórios de final de mandato e a ação do cadastro escolar. Essa última ação, é realizada pelo município de Juiz de Fora com o governo de Minas. Acontece desde 1993 e perpassou por todas as administrações estaduais e municipais, mantendo-se até o período de realização desse estudo. Foram identificadas, também, políticas pontuais, caracterizadas como formas de colaboração que serão apresentadas no texto.

Diversos artigos[4] sobre o tema *Regime de Colaboração* foram encontrados, o que revela quanto o assunto tem sido debatido e questionado no meio acadêmico, e sempre apontando a necessidade de aprofundar a questão. Esse estudo pretende contribuir para ampliar o debate. Nos próximos itens, o texto volta-se para a questão teórica, iniciando a construção do um pano de fundo para as discussões posteriores. O primeiro capítulo apresenta a organização política do Brasil relacionando o federalismo com a educação.

[4] Todos os artigos encontrados se encontram na referência do trabalho e o teor dos mesmos foi tratado ao longo da dissertação.

2 FEDERALISMO E A COOPERAÇÃO

Muitos pesquisadores preocuparam-se e ainda se preocupam em discutir sobre a forma de organização do Estado Federalista brasileiro com ênfase no período de redemocratização do país, ou seja, momento o qual culminou com a atual Constituição aprovada no ano 1988. Logo em seu primeiro artigo, a Carta Constitucional traz:

> A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> I - a soberania;
>
> II - a cidadania;
>
> III - a dignidade da pessoa humana;
>
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> V - o pluralismo político.

Afirmou-se, nesse contexto, o princípio federativo e as características desse Estado brasileiro democratizado após vinte anos de ditadura militar. Araujo (2010a) descreve algumas das características desse Estado:

> o Estado brasileiro não é um ente abstrato. Ele é composto por instituições políticas, sociais e econômicas, tendo um determinado regime e uma forma de organização. Este regime é o republicano e a forma de organização é a federativa. (p.232)

A Constituição Federal de 1988 almejou a ruptura lógica presente no movimento pendular reincidente ao longo da história brasileira, protagonizado por dois pólos: o da centralização e o da descentralização. Cury (2002b) destaca que: “a expressão do federalismo brasileiro é a existência de unidades federadas como os estados-membros e, a partir da Constituição de 1988, os municípios são considerados entes federados” (p.46). Essa alteração acarretou em uma série de posicionamentos, discussões e consequências para o âmbito político, social e educacional do país, o que abordaremos mais a frente. O objetivo desse texto é de expor alguns dos conceitos fundamentais para o entendimento do processo e traçar um percurso histórico sobre as ideias de federalismo presente no Brasil, desde seu surgimento na Proclamação da República em 1889 até a nossa atual Constituição. Abrucio (2010) alertou

para a dificuldade do entendimento da organização da educação no Brasil atual e a busca por seu aperfeiçoamento sem a compreensão da dinâmica federativa. A fim de obtermos uma compreensão ampliada dessa dinâmica é que nos propomos a tecer algumas considerações sobre o assunto.

> A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, com a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. (ABRUCIO, 2010, p. 42)

Discutir sobre federalismo é discutir sobre um tipo de Estado. Para o entendimento desse processo histórico, é essencial ter clareza e domínio dos conceitos a serem utilizados. Por esse motivo, apresentaremos, aqui, alguns desses conceitos encontrados na revisão de literatura que são de suma importância para a compreensão do texto como um todo.

Julgamos ser relevante a distinção entre federação e federalismo, pois, apesar de encontrarmos os dois substantivos interligados com relação ao mesmo assunto, possuem significados diferentes. Com base em alguns autores, apresentaremos como os conceitos têm sido tratados. Valeriano Mendes Ferreira Costa (2010) define federação como:

> um Estado organizado *constitucionalmente* sob um regime federativo, que reconhece duas ou mais esferas de poder político - com graus diferenciados de autonomia - dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e portanto a soberania, é exercida por um único corpo político: governo federal. (p.730)

Já federalismo, o mesmo autor conceitua como um "princípio de organização complexo" (p.730), classificando-o em três ideologias: centralizadora (ex: EUA), descentralizadora (ex: Brasil) e centralizadora e descentralizadora, considerada por Costa como balanceada (ex: Alemanha ocidental). Abrucio (2010) considera que "o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos" (p.41).

Percebemos então que, na Federação, só há um Estado soberano, porém existe o reconhecimento de mais de uma esfera de poder. As subunidades possuem um grau diferente de autonomia dentro do limite jurídico a elas atribuído e estão sob a subordinação do governo central. As esferas subnacionais acabam não tendo uma identidade, pois, além de não serem nações independentes, não são unidades somente administrativas. (CURY, 2010). Nesse regime, os poderes de governo são distribuídos através de campos de competências legalmente definidas, entre as instâncias governamentais. No Brasil, os municípios e estados possuem sua autonomia garantida pela Constituição Federal.

A palavra Federalismo origina-se do latim *foedus* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar. Rodden (2005) menciona que "a palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre estados, geralmente para finalidades de defesa" (p.17). O autor ainda destaca a existência da reciprocidade nos acordos formais e contratos firmados entre os diferentes entes federados. A esse respeito relata: "qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua" (idem). No Federalismo, o que ocorre são pactos em que as demais esferas autônomas comprometem-se, firmando acordos de ordem voluntária com finalidades comuns. O Federalismo diz respeito à organização político-territorial do poder, em que a fundamentação estabelece-se na dupla soberania: a soberania do governo central e a dos entes federados. Os entes federados possuem autonomia para reger no que tange aos assuntos políticos e econômicos em âmbito local, já o governo central tem a função de representar e defender os interesses de toda a população do país (ARAÚJO, 2005). Recorrendo novamente as palavras utilizadas por Rodden (2005), a adoção de um federalismo significa que "para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais".

Costa (2010) apresenta os princípios os quais considera elementos básicos do federalismo, sendo eles: o princípio contratual ou associativo, o princípio do pluralismo político, o princípio da subsidiariedade e o princípio da equidade federativa. No primeiro, o poder legítimo só pode ocorrer em decorrência de pactos, convenções ou associações entre os autônomos, que são livres para fazer as associações ou não. Já no segundo, a maior garantia para liberdade ocorre devido à existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas,

porém não soberanas. O terceiro princípio responsabiliza as decisões e ações coletivas a todos os que serão atingidos, devendo os estados e a união financiar caso seja necessário. Por fim, o último princípio diz que todos os estados federados, cumpridores de seus deveres, têm o auxílio mínimo para sua existência. Na aplicação de todos os princípios, o autor descreve:

> Onde o experimento federalista se mostrou bem sucedido verificou-se uma tendência de convergência ou equilíbrio entre liberdade e igualdade. Nesse sentido, uma tendência comum a todos os estados federativos é o desenvolvimento de mecanismos (verticais e horizontais) de redistribuição de poder e de recursos fiscais entre os governos subnacionais. (COSTA, 2010, p.732)

Como consequência desse processo, Costa (2010) destaca a ocorrência do fortalecimento da capacidade de intervenção do governo federal, na maior parte das vezes, através de financiamento de programas, o que amplia e intensifica o campo das relações intergovernamentais, o qual tende a fortalecer o papel dos atores, ou seja, os governos regionais e locais. Todavia, não iremos aprofundar nossa análise na atuação do governo federal. Esse estudo acabaria por nos desviar do tema de nosso trabalho que compreende a atuação do município de Juiz de Fora e do estado de Minas Gerais.

Cabe salientar que, para o entendimento da forma de organização de um determinado país, é essencial a caracterização do espaço e do tempo a fim de propiciar ao pesquisador uma compreensão mais ampla do seu objeto de estudo. Costa (2010) alerta com relação ao entendimento de federação:

> existem muitos estados organizados constitucionalmente como federações, mas o funcionamento real dos sistemas federativos apresenta enormes variações no tempo e no espaço. Isto é, os princípios políticos que regem ou fundamentam cada Federação são flexíveis e dinâmicos. (p.730-731)

Alguns Estados possuem outras formas de organização distinta do Federalismo. Como exemplo, temos países que se organizam em um regime de Confederação. Cury (2010) define essa organização da seguinte forma: “a Confederação indica a união entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações” (p.153). As nações participantes conservam sua autonomia interna e suas características jurídicas ante os outros Estados Nacionais da Confederação. Enquanto estão

denominados de Estados Nacionais Confederados, os Estados participantes abrem mão de sua soberania externa para o poder que os representa em foros internacionais. Porém cabe ressaltar que esses Estados participantes desfrutam do direito de secessão, ou seja, podem retirar-se da Confederação. Um exemplo desse tipo de organização é a Suíça, cujo nome formal é Confederação Helvética. Esta possui 20 cantões e seis subcantões.

O Estado Unitário constitui-se como uma forma de organização distinta do Federalismo e da Confederação. Esse tipo de organização ocorre, nas palavras de Jamil Cury (2010), "dentro de um governo central com autoridade exclusiva de um Estado com jurisdição integral em todo país" (p.153). Nessa modalidade, as divisões administrativas são denominadas de regiões ou províncias, não possuem autonomia e são diretamente subordinadas ao poder central, mediante delegação. Exemplos desse modelo são: França, Uruguai e Portugal.

Araújo (2005) menciona a possibilidade da existência de descentralização em um Estado Unitário, como é o caso do Estado Unitário Francês, onde a descentralização é feita por meio da delegação de competências do Estado para regiões autônomas. A descentralização também pode existir controlada pelo poder central, como no Estado Regional Italiano, exemplificado pela autora, ou ainda ocorrer em localidades que se constituem regiões autônomas, através de encaminhamento do estatuto a ser aprovado pelo parlamento nacional, como no Estado Autônomo Espanhol.

Realizada uma breve conceituação a respeito do federalismo e algumas outras formas de organização de um Estado, o texto focaliza, neste momento, a história federalista brasileira, suas concepções e características nos determinados tempos históricos.

2.1 O contexto brasileiro

No Brasil, a estrutura federalista esteve presente desde a primeira Constituição Republicana de 1891. Em análise do processo federativo do Brasil, Araújo (2005) considerou: "(...) o que se assiste é a um movimento pendular entre o fortalecimento dos aspectos centralizadores ou dos aspectos descentralizadores do Estado" (p.75). O que não podemos afirmar é que a ideia federalista nasceu no Brasil com a proclamação da República, pelo contrário a questão sempre esteve presente nos debates desde o Império.

A vinda da família Real para o Brasil, em 1808, modificou o significado da administração colonial, pois assinalou o princípio da Constituição do Estado Nacional brasileiro, materializado, em 1815, com o "Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves" Todo esse movimento desencadeou o início dos debates sobre a organização federativa brasileira.

Com a Revolta do Porto[5], em 1820, o Reino Português sofreu intensa ameaça, que desestabilizou a hegemonia do controle da colônia brasileira. Esse processo ergueu a discussão sobre a pertinência ou não de uma organização federativa (ARAÚJO, 2005). Surgiram então três alternativas de organização do Estado: a união ou federação monárquica, o desmembramento com monarquia ou desmembramento com república, com ou sem federação (CARVALHO, 1998). A alternativa deferida foi desmembramento com monarquia, e as elites brasileiras conservaram, em grande parte do período imperial, o preceito da unidade territorial como preeminência nas situações de decisão sobre a organização político-administrativa.

[5] A Revolta do Porto foi um movimento liberal iniciado na cidade do Porto, em que a burguesia mercantil sentiu-se insatisfeita com os efeitos do Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas (1808), a qual deslocara para o Brasil parte expressiva da vida econômica metropolitana. Entre as reivindicações desse movimento estão: a exigência do retorno imediato da Corte para o reino, visto como forma de restaurar a dignidade metropolitana; o estabelecimento, em Portugal, de uma Monarquia Constitucional; e a restauração da exclusividade de comércio com o Brasil (reinstauração do Pacto Colonial).

> O objetivo principal dos estadistas brasileiros de 1822 não estava tanto na separação entre Brasil e Portugal, mas na conservação do Brasil como um todo, assim como na manutenção do status de nação soberana e na adoção do sistema representativo. (TORRES, p.90 apud ARAÚJO, 2005, p.142)

Declarada a Independência, em 1822, o país adotou a forma unitarista, com um governo central com amplos poderes sobre as províncias e as municipalidades. Abrucio (2010) alertou que a Independência significou o predomínio de uma heterogeneidade constitutiva da nação. Um dos traços marcantes, segundo o autor, foi o fato de que o imenso território brasileiro fora colonizado de formas diferentes, mesmo tendo o mesmo colonizador. Os efeitos foram a produção de regionalismos, variedades linguísticas e "elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares" (p.43). Mesmo após a Independência, províncias, grande parte delas situadas ao norte do país, não reconheciam D. Pedro I como Imperador e continuavam a relacionar-se diretamente com Lisboa.

Havia, nesse momento, a necessidade de se criar uma política de integração nacional ajustada com a autonomia pleiteada, em maior ou menor medida, pelas elites e as sociedades locais. Abrucio (2010) defende a ótica de que, desde o momento da Independência, devia ter sido adotado o federalismo como modelo de organização do Estado brasileiro, para que essas heterogeneidades fossem amenizadas.

> Mas, em vez da adoção do federalismo para enfrentar o problema, o país optou por um modelo unitário-centralizador, principalmente porque tinha tido no período regencial uma experiência descentralizadora que quase levara ao esfacelamento territorial. (ABRUCIO, 2010, p.43)

Em 1824, a Constituição outorgada teve como finalidade conter o modelo de governo fundamentado nas províncias. Esse protótipo estava sendo construído na Constituinte de 1823 e era antagônico ao princípio recolonizador sobre o qual se baseava a Independência do país. Nessa ocasião histórica, o poder moderador estendia-se por toda a organização social. O Imperador era o responsável pela atribuição de cargos, dissolução da Câmara dos Deputados e nomeação de Senadores. Seu poder chegava até o perdão de penas e moderação

de sentenças. Nessa Constituição, foi delegada, às Câmaras Municipais, através do artigo 167, a tarefa do governo econômico e municipal das cidades e das vilas do Império. Todavia seu funcionamento e organização deveriam ser objeto de lei complementar, conforme consta no artigo 169.

A Lei de 1828 determinou a criação de câmaras municipais em cada cidade e vila do Império. Segundo definição do estatuto de 1828, as câmaras eram "corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa" (Art.24). Esse artigo retirou também as atribuições judiciárias das províncias, estabelecendo uma relação de subordinação das câmaras municipais ao Conselho Geral da Província. Nota-se assim a predominância de um caráter de dependência dos presidentes das províncias em relação ao governo central. As províncias, a partir de então, começaram a reivindicar governos próprios.

Foi nesse contexto que se intensificou a disseminação das ideias federalistas. A ocorrência deu-se por influência de países latino-americanos que começaram a adotar o regime, inspirados no modelo da Constituição Americana de 1787. Esse modelo teve como objetivo criar regras para a convivência das colônias inglesas.

> Se a independência pode ser traduzida num movimento unificador, com o Império marcando a estratégia de definição da centralização monárquica como forma de evitar a fragmentação política, administrativa e territorial pelas disputas internas, isso não significou a ausência de reivindicações federalistas que assumiam concretude com a Constituição de países federalistas na América Hispânica a partir da experiência norte-americana. (ARAUJO, 2005, p.146)

No ano de 1834, com o Ato Adicional (Lei nº 16 de 12/08/1834), surge, então, o embrião do sistema federativo, o qual reconheceu certa autonomia das províncias, concedendo-lhes assembleias legislativas provinciais e Câmaras dos Distritos, instituindo uma divisão de recursos fiscais. Esse ato objetivou a província como sua unidade básica.

É importante destacar que, mesmo após a promulgação do Ato de 1834, não se extinguiu o Poder do Imperador e nem o federalismo consolidou-se. Em análise a todo o contexto, pode-se perceber a existência de uma estreita relação entre municipalismo e os interesses centralizadores. "O federalismo não levou em consideração o municipalismo,

justamente por sua inspiração liberal e descentralizadora, que atendia às demandas das elites regionais" (ARAUJO, 2005, p.148).

Em 1837, foi inaugurado o parlamentarismo, principal mecanismo político do Segundo Reinado. O que ocorreu de fato foi a desconsideração do povo, e a base de governo constituída não se fundamentava no pacto social entre governantes e governados (FAORO, 2000). Já em 1840, a lei nº 105 de 12 de maio de 1840 interpreta de modo conservador e centralizador o Ato Adicional de 1834 e, em 1841, com a lei nº 234 de 23 de novembro de 1841, ocorre um retorno do Conselho de Estado com conselheiros vitalícios, nomeados pelo Imperador. Assim, durante esse período, objetivou-se fortalecer o centro contra as províncias, porém não extinguindo esta última. Todo esse processo ocorreu sob influência dos acontecimentos nos Estados Unidos[6] com o ensejo da Constituição Federalista.

> O fortalecimento do centro a partir das medidas do Segundo Reinado não significou aniquilamento do poder local. O governo assumiu o papel de árbitro nos conflitos locais, e a esfera pública incorporou as lutas e os interesses privados. (ARAÚJO, 2005, p.150)

O Segundo Reinado adotou um modelo de forte centralização em que a concentração dos tributos ocorria no governo central e o próprio imperador é quem escolhia os presidentes de Província, os quais eram denominados de governadores (ARAÚJO, 2005; ABRUCIO, 2010).

Avaliando o modelo centralizador, Abrucio (2010) o caracteriza como de base frágil, uma vez que as elites políticas brasileiras eram localistas e com modelo político oligárquico. A partir de 1850, a base para a unidade nacional sob proposição do Império começava a inverter-se, de uma defesa pela centralização para a defesa de uma descentralização (CARVALHO, 1998). Essa alteração pode ser explicada pela mudança do eixo econômico, com a mudança do Vale do Paraíba para o Oeste Paulista, local onde teve início a utilização da mão de obra dos imigrantes, em decorrência da extinção do tráfico de

[5] O modelo federalista norte americano, surgiu contra as tendências centrífugas da descentralização. O federalismo, lá, foi concebido a fim de compatibilizar os interesses das elites nacionais modernizadoras com os diferentes projetos políticos das elites regionais e teve efeito restritivo. Para mais ver: Costa (2010)

escravos (ARAÚJO, 2005). As elites cafeeiras concederam seu apoio à monarquia enquanto a escravidão existiu. Com o fim desta, ocorreu a queda do Imperador e da forma de organização do Estado. Nesse contexto, foi proclamada a República do Brasil e nasce a federação brasileira.

O Brasil tornou-se uma República através do Decreto nº 01 de 15/11/1889 o qual declarou: "Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa".

A República Federativa proclamada no Brasil adotou um modelo de Estado descentralizado e um modelo federalista marcado pela dualidade, ou seja, houve um autogoverno (concentração) e um governo partilhado (difusão). (CURY, 2010). Estava presente o polo central e, simultaneamente, reconhecia-se a autonomia dada aos Estados-membros.

> A República, passado de um regime centralizado para um descentralizado, adotará um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o poder central (União) com poderes mais limitados e os agora estados (ex-províncias), com poderes mais ampliados face ao que vigia no Império. Tornados membros federativos, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa, dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas. (CURY, 2010, p.155)

Abrucio (2010) destacou que esse "autonomismo estadual" constituiu-se devido ao enfraquecimento das municipalidades e acabou por aumentar a desigualdade territorial do país. O autor ainda salientou que a autonomia concedida aos Estados, interligada com a ausência de um projeto nacional, provocou o atraso na formulação e prática de ações nacionais de bem-estar social, além de originar grandes heterogeneidades de políticas públicas espalhadas pelo país.

Desse modo, a Velha República constituiu-se com característica dual e assimétrica, pois "o federalismo brasileiro nasceu associado ao peculiar republicanismo das elites provinciais e resultou no 'federalismo oligárquico' " (COSTA, 2010, p. 740). As oligarquias cafeeiras paulistas e mineiras conseguiram se unir e se impor ao restante do país. Essa união estabeleceu-se em virtude dos seus interesses políticos e econômicos comuns,

caracterizando uma espécie de federalismo centrífugo[7]. No Brasil, a federação nasceu como uma resposta à centralização unitária característica do período colonial e imperial. Esse atributo dificultava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas das elites regionais. Araújo (2005) esclarece que

> a federação brasileira teve, desde suas origens, uma feição estadualista, com dois parâmetros básicos de organização: uma forte hierarquia determinava a posição dos estados dentro da federação, com o predomínio político (advindo do predomínio econômico) de São Paulo e Minas Gerais, e a garantia do controle do processo político por parte das elites locais. Não é outra a origem do pacto oligárquico vigente na Primeira República chamado de "política dos governadores", baseado no coronelismo como tradução do poder local na definição dos rumos da política nacional. Assim, embora tivesse feições estadualistas, o federalismo brasileiro não prescindiu do município como base do pacto oligárquico. (ARAÚJO, 2005, P.154)

Esse padrão de federalismo adotado durante a República Velha teve seu declínio em 1929, com o colapso da bolsa de Nova York, o qual propiciou profundos reflexos na economia agroexportadora: "a crise das oligarquias foi a crise da federação" (ARAÚJO, 2005, p.159). A crise da federação permaneceu sem grandes alterações até o ano de 1930, período em que o Estado Federal passa a concentrar maior poder frente aos estados, dando início ao federalismo centrípeto[8] e interventor. "A revolução de 1930 não representou uma ruptura total com o pacto oligárquico anterior, pois não foram desconsideradas as alianças regionais como um elemento central do Estado Brasileiro" (ARAÚJO, 2005, p.161)

Também conhecido como Era Vargas, esse período caracterizou-se por uma maior centralização do poder e o fortalecimento do Executivo Federal. O caminho escolhido para a instalação da estabilidade política foi o autoritarismo, o que ajudou a conter as massas urbanas e o movimento do sertão. "O perfil do Estado continuaria liberal, mas não com feições oligárquicas como a da Primeira República" (ARAÚJO, 2005, p.159). Outro aspecto

[7] O federalismo centrífugo, segundo Cury (2010), "remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros." (p.153)

[8] Federalismo centrípeto nas palavras de Jamil Cury (2010) "se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal" (p.153).

importante a ser destacado foi a grande expansão de ações e políticas nacionais nos diversos campos. Grande parte desses fatos ocorreu no período autoritário do Estado Novo, momento no qual ocorria o enfraquecimento da federação.

> Na verdade, os governos subnacionais tiveram seu poder federativo subtraído e suas máquinas públicas não foram modernizadas para dar conta dos nascentes direitos sociais – ao contrário, enquanto o mérito começava a se instalar em algumas ilhas de excelência do plano federal, o patrimonialismo foi pouco modificado em estados e, principalmente, municípios. (ABRUCIO, 2010, p.44)

A Constituição de 1934, no que diz respeito à questão federativa, "mantinha a federação, porém, com redução da competência dos estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquiriu nível de importância equivalente à da União e à dos estados, explícita e claramente definida no art.13" (ARAÚJO, 2005, p.161).

O período que compreende os anos de 1946 a 1964 caracterizou-se pela ocorrência de uma maior democratização e federalização do pais. Ocorreram eleições "razoavelmente competitivas e regulares" (ABRUCIO, 2010, p.44). O governo federal continuou a desenvolver políticas públicas sociais, trilhando o mesmo modelo de Vargas. Também foi nesse contexto que se iniciaram ações voltadas para combate das desigualdades regionais (ABRUCIO, 2010). Aos estados e municípios – a estes últimos pela primeira vez –, foi atribuído um maior poder. "As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas em termos de convivência entre autonomia e interdependência" (idem). Abrucio ainda chama atenção para o baixo nível de democratização e republicanismo no plano local, ou seja, nas pequenas cidades.

Araujo (2010b) destaca que:

> O federalismo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1946, não só deixou de ser tema de reflexão (...) como foi ampliado, com uma interpretação de autonomia municipal tão alargada que conferia ao município "status" de membros da federação. (p.394)

Em análise à Constituição de 1946, Celina Souza (2001b) comenta que a mesma atendeu aos dois extremos: a União e os municípios, e classifica a lei como: "ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal, e localista porque transferiu vários impostos

estaduais para os municípios e por fazer com que estados passassem a transferir parte de seus impostos para os municípios" (p.13).

Esse movimento acabou durante o golpe de 1964, no qual os militares assumem o poder e estabelecem a ditadura. Instaurou-se novamente uma centralização do poder, abafando a democracia e o federalismo, dois acontecimentos que começavam por se fortalecer no país. Constituiu-se um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, modelo esse que diminuiu a autonomia dos governos estaduais e municipais.

Algumas fortes características foram presentes nesse momento histórico brasileiro, sendo elas: a visão centralizadora e autoritária, um maior poder da União frente às outras esferas de governo, além do enfraquecimento da democracia e do federalismo:

> A ditadura militar não só mandou às favas a democracia, como igualmente rompeu com o federalismo que estava se fortalecendo no país, como igualmente construiu um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu muito a autonomia dos governos estaduais e municipais. (ABRÚCIO, 2010, p.44-45)

Draibe (1994) destacou que foi, nesse cenário, os anos autoritários, que as políticas de bem-estar social tiveram uma maior ampliação, abarcando a questão educacional. Abrucio, ao analisar o período, considerou que "a ampliação estatal, a despeito da sua concepção e formulação tecnocrática, não eliminou a relação clientelista com estados e municípios" (ABRUCIO, 2010, p.45).

A queda do Regime Militar concretizou-se com a primeira eleição civil indireta para Presidente da República no ano de 1984 e com a descentralização fiscal. A redemocratização do país trouxe muita expectativa à sociedade como um todo, que se mobilizou para a elaboração de propostas constitucionais. A consagração de todo esse processo culminou com a Constituição de 1988, que propôs novas formas de organizar o Estado brasileiro e consolidou o processo de descentralização política e fiscal iniciado em fins dos anos 70. "A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior" (SOUZA, 2001a, p.513).

Souza (2001a) ainda destacou a preocupação dos constituintes com a legitimação da democracia. Para a concretização de tal fato, os mesmos fizeram opção por duas estratégias: "a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios" (SOUZA, 2001a, p513-514). Em avaliação do processo da elaboração de propostas para a Carta Magna, a autora considerou que a primeira estratégia utilizada pelos constituintes resultou em uma "engenharia constitucional consociativa" em que predominou a busca do consenso e a inclusão das propostas das minorias. Já a segunda, caracterizou o novo federalismo "tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988".

O relator da subcomissão União Distrito Federal e Territórios – criada para a elaboração da "nova" Constituição brasileira –, Sigmaringa Seixas (PMDB-DF), afirmava que a mais significante atuação na subcomissão estava no fortalecimento do federalismo. Em suas palavras, o deputado relatou: "no passado recente, a Federação era dominada pela União, que centralizava os recursos, impedindo o funcionamento da Federação, o que estimulava, entre outras distorções, as disparidades regionais". Contudo, segundo Seixas, a extensa prática do federalismo centralizador não podia ser abortada imediatamente, justificando assim a expansão das competências concorrentes entre os diversos níveis de governo (SOUZA, 2001a).

O Federalismo adotado na Constituição brasileira de 1988 foi o federalismo cooperativo, o mesmo posto em 1932 e em 1946, o qual busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros através da colaboração, para os mesmo fins (CURY, 2010). Na Constituição de 1988, ficou estabelecido que o país se organizaria "sob regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes[9] entre os entes federativos" (CURY, 2010, p.158).

[9] Entende-se, aqui, concorrente no mesmo sentido de Cury (2010), em que foi tomado como simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim, e, no caso da educação escolar, no atendimento das finalidades maiores e comuns dela. Contudo, em sua efetivação, tal sentido pode degenerar-se em competitividade.

O campo das políticas sociais foi o que mais abrangeu as competências concorrentes. As propostas, conjugando descentralização fiscal com descentralização de competência, foram derrotadas na ANC – Assembleia Nacional Constituinte. Desse modo, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas e ações na área de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Proporcionalmente, nenhum ente estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas. Em decorrência desse fato, Arretche (2004) avalia que a "Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos" (p.22).

> Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas. (idem)

O processo de elaboração da nova Carta Magna foi inspirado pela ideia de associação entre a descentralização[10] e a democratização, de onde emergiu um modelo de Federação descentralizada, com aspectos singulares, como o referente à explicitação do Município como ente federado no próprio texto Constitucional.

> Essa retomada também foi perpassada por um viés ideológico e idealista ao inserir formalmente, na Constituição Federal de 1988, o município como ente federado. Essa inserção não levou em consideração os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório. (ARAÚJO, 2010, p.395)

A inscrição do município no texto constitucional foi resultado da atuação do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) na Subcomissão de Municípios e Regiões em que era consenso a descentralização. Nessa subcomissão, foram aprovadas as seguintes propostas:

---

[10] É necessário diferenciarmos descentralização de desconcentração. Descentralizar envolve redistribuir o poder com o repasse do processo de tomada de decisões, consiste em um fato político, enquanto desconcentrar versa em uma dispersão territorial de instituições governamentais, através de uma delegação de competências sem deslocamento do poder decisório. Este último consiste em um procedimento administrativo (ABREU, 2002).

> a) inclusão do município como parte integrante da Federação, uma "aspiração política de todos os brasileiros", segundo o relator; b) uma lista de quatorze serviços que seriam da competência do município, "para que o cidadão saiba a quem cobrar a realização do serviço público, mesmo correndo o risco de ser muito detalhe para uma Constituição"; c) ampliação dos recursos locais, apesar de não ser da sua competência. (SOUZA, 2001, p.523)

Nota-se que a comissão partiu do princípio de que todos os municípios brasileiros encontravam-se em plenas condições administrativas e funcionais para assumirem tais responsabilidades.

Ao analisarem o processo de descentralização associado à atribuição das competências, Abrucio e Couto (1996) teceram algumas considerações sobre a situação imposta pela Constituição:

> a despeito do nítido processo de descentralização fiscal, a estrutura legal não define claramente as responsabilidades dos três níveis de governo em termos de políticas públicas. Isto teve como consequência um processo desequilibrado de descentralização, pois também não houve um planejamento que desse conta da transferência de atribuições. (ABRUCIO E COUTO, 1996, p.15)

No que incide sobre as políticas públicas, a Carta Magna compõe-se de cinco grandes pilares (ABRUCIO, 2010). O primeiro é definido como a busca da universalização das políticas. O segundo como a democratização da gestão estatal. O terceiro como a profissionalização da burocracia. Os dois últimos pilares tratam da descentralização e da preocupação com a interdependência federativa. Nota-se que estes dois últimos relacionam-se por fazerem parte da dinâmica federativa. Em análise aos pilares, Abrucio (2010) destaca:

> A efetivação e a combinação entre esses cinco pilares, contudo, não se deu exatamente como previa o espírito das normas constitucionais. Nas últimas duas décadas, reformulações institucionais e nos programas foram feitas para colocar em prática – ou, em alguns casos, reinterpretar – esses princípios, tanto no plano mais geral como no mais específico das políticas públicas. (…) (p.46)

Em nosso país, observamos a presença de uma concepção que identifica o federalismo com uma maior democracia e uma maior descentralização, com a visão de que descentralização aumenta a eficiência e promove a democracia. (SOUZA, 2001).

Abreu (2002) sintetiza quatro ações necessárias para que um processo de descentralização implique democratização e construção de um federalismo cooperativo:

primeiramente, uma definição clara das competências de cada ente com redistribuição do poder decisório; em segundo, transferência de encargos e responsabilidades seguida do repasse dos meios e recursos necessários à execução dos serviços descentralizados; em terceiro, garantia da participação dos diversos setores sociais no processo decisório, por meio da construção de conselhos setoriais com representação popular e poder deliberativo; e, por fim, a participação dos entes autônomos na elaboração das normas gerais que condicionam e limitam o exercício de sua autonomia. Percebemos que algumas das ações listadas pela autora estiveram presentes durante o processo de elaboração de nossa atual Constituição, porém cabe ressaltar que nem todas foram evidenciadas nos debates e na redação final da Constituição de 1988 e persistem em ausência mesmo após 23 anos.

A instabilidade do federalismo no Brasil apresenta duas características centrais, no decorrer de sua história, segundo Costa (2010). A primeira consiste "na capacidade da Presidência da República de controlar uma coalizão congressual ampla e estável o suficiente para neutralizar a influência de governadores e prefeitos sobre a política nacional". Já a segunda versa sobre "o controle sobre o uso de recursos fiscais para a operação de um sistema de transferências condicionadas" (p.741). Historicamente notamos o enfraquecimento do papel político dos governadores em âmbito nacional. Costa observa (2010):

> O sistema político brasileiro oscila entre períodos de grande concentração nas mãos da presidência especialmente durante os ciclos de crescimento econômico e períodos de intensa descentralização, geralmente descoordenado, do ponto de vista fiscal, como político e administrativo. (p.742)

O que se pretendeu com esse item foi a realização de um breve histórico sobre o federalismo em linha gerais no contexto brasileiro, abordando os diversos tempos históricos desde a chegada da família Real em território brasileiro até nossa década de 80 do século XX, juntamente com as diferentes leis que regeram o nosso país. A realização desse histórico é importante para compreensão da organização federativa brasileira, organização essa que interfere na forma em que os entes federados se relacionam, objetivo desse estudo. Neste momento, o percurso foca-se na questão educacional aplicada dentro desses contextos delineados.

2.2 O federalismo e a educação

Após a Independência, o Brasil teve como característica um Estado unitário. Com essa composição, houve, nesse período, importantes acontecimentos no âmbito educacional. Logo na Constituição outorgada em 1824, com respeito à educação, destacou-se a gratuidade: "A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos." Com o objetivo de elaborar uma lei especifica para a instrução nacional, na Legislatura de 1826, foram promovidos diversos debates sobre a educação popular, considerada indispensável pelos parlamentares. Desse modo, em 15 de outubro de 1827 foi promulgada a primeira Lei Geral da Instrução Pública do Brasil Independente. Nela, estabeleceu-se que "em todas as cidades, vilas e lugares populosos haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias" (Art.1.º). A Lei também encarregou os presidentes das províncias, em conselhos e audiências com as câmaras municipais, a fixar o número e a localidade das escolas, enquanto os conselhos gerais não estivessem em exercício. Como já observou Araújo (2005): "Vê-se que o papel das câmaras municipais era de coadjuvante, cabendo aos presidentes das províncias, junto com o conselho, inclusive a definição dos ordenados dos mestres, com base no valor mínimo e máximo estabelecido na própria lei" (p.194).

O Ministro do Império, Lino Coutinho, elaborou relatórios nos quais descreveu os insignificantes resultados na implantação da Lei de 1827, denunciando a situação de declínio do ensino elementar no país. Coutinho argumentava que, embora o Estado empenhasse seus esforços e gastos na ampliação e estabelecimento do ensino elementar, a precariedade desse ensino era de responsabilidade das municipalidades, devido à ineficiente administração e fiscalização. O Ministro ainda culpava os professores por desleixo e os alunos por vadiagem (NASCIMENTO, 2011).

O Ato Adicional de 6 de agosto de 1834 instituiu as Assembleias Legislativas provinciais, dando-lhes o poder para elaborar seu regimento próprio, estando este em consonância com as imposições do Estado. Competiria às Assembleias, então, legislar sobre a instrução pública, a divisão civil, judiciária e eclesiástica local. Ao poder local, foi repassada a atribuição de criar seus estabelecimentos educacionais, além da função de regulamentador e promotor da educação primária e secundária. Ao governo central, ficou reservada a

responsabilidade pelo ensino superior. Em suma, o Ato de 1834 definiu que a incumbência pela educação primária ficaria sob responsabilidade das províncias e o ensino superior caberia ao poder central.

Analisando esse processo de transferência da educação primária para as províncias, Abrucio (2010) assinala:

> Só que esta (a educação primária) ficaria nas mãos dos governos subnacionais, que tinham menos recursos tributários, menos autonomia político-administrativa (devido à forte centralização vigente) e, em especial, eram administradas por oligarquias escravocratas pouco controladas publicamente e sem nenhum interesse em expandir a instrução para a maioria da população. (p.53)

O que podemos perceber é que a divisão das responsabilidades no Império acabou por favorecer uma elite social frequentadora do ensino superior. Com essa modalidade de ensino nas mãos do poder central, houve uma priorização, expansão e focalização de investimentos nela, produzindo assim um modelo de priorização do ensino superior em detrimento das demais etapas de ensino. Esse modelo manteve-se forte na política educacional brasileira por dois séculos.

A divisão da responsabilidade pela oferta do ensino implementou uma duplicidade de redes no federalismo educacional como aponta Cury (2010). Abrucio (2010) argumenta que a dificuldade encontrada por essa duplicidade não se concentra na estrutura do federalismo, pois existem muitos países que se organizam dessa forma. O autor aponta que o problema incide na soma de dois fatores: o primeiro consiste na falta de uma articulação e coordenação entre as redes de ensino e o segundo é a existência de um ambiente cuja desigualdade no plano subnacional é significativa.

O modelo de duplicidade de redes permaneceu durante a Primeira República, e o federalismo que passou a vigorar foi o de característica estadualista. Uma das ações ocorridas nesse federalismo estadualista foi o significativo aumento da autonomia dos governos estaduais. A Constituição de 1891 não trouxe definições no que diz respeito à gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, deixando a cargo dos governadores a definição dessas ações. (CURY, 2010; ABRUCIO, 2010).

> A Constituição da Primeira República - em função do princípio federalista e da subentendida autonomia dos Estados daí decorrente - silenciou em relação à obrigatoriedade e gratuidade da educação primária. Apresentou a educação de forma muito mais indireta do que direta. (MENEZES, 2008, p.150)

Notamos que a base para Constituição de 1891 mantém a mesma linha do Ato Adicional de 1834, no qual se constituiu uma das primeiras tentativas legais de descentralizar a instrução pública no Brasil. Afasta o governo central da obrigação de garantir a educação elementar para todos, passando para as províncias tal responsabilidade.

Segundo Abrucio (2010), duas características da federação mostraram-se fortes naquele momento: a oligarquização do poder e a existência de uma estrutura federativa assimétrica. Com o governo nas mãos de um pequeno grupo e com um federalismo dualista, porém de estruturas desiguais, surgiu um efeito negativo: o aumento da desigualdade entre os estados ao longo do período. "A soma desses dois fatores redundou no quase abandono da política educacional por vários governos estaduais e no aumento da diferença entre eles" (p.54). Alguns estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo utilizaram a autonomia concedida para o aprimoramento e melhoramento do sistema de ensino. Cury (2000) adverte que muitos estados repassaram a incumbência da educação primária para os municípios, que eram pobres em arrecadação de impostos. O autor ainda retoma uma questão que se impôs durante o período denominado de Velha República: "tem a União competência para intervir na educação primária? A tradição da autonomia respondia que auxílios financeiros eram bem vindos" (p.573). Porém cabe destacar que a União exigia uma contrapartida nem sempre ao alcance dos municípios. No que tange à situação deste ultimo, Abrucio (2010) frisa que "os municípios eram bastante dependentes e frágeis, o que gerou uma pequena atuação na educação, sobretudo se comparado o crescimento da rede em relação ao tamanho da população potencial" (p.54). Diante desse cenário, Cury (2000) menciona que "as coisas iam se arrastando, com o Brasil exibindo, diante de seus vizinhos de língua espanhola, índices alarmantes de analfabetismo e de insuficiência de escolas" (p.573).

Durante o período da Primeira República, vozes de grupos como o da Escola Nova, começaram a se fazer ecoar clamando pela responsabilização do governo central em prol da educação. Esse brado foi evoluindo e agregando um maior número de adeptos no

período antecessor à Revisão Constitucional de 1926. Esse grupo tinha por finalidade requerer "uma maior inter-relação entre direito à educação e dever do Estado" (MENEZES, 2008). Contudo a Revisão de 1926 pouco alterou a situação da educação nacional. Nas palavras de Cury (2001):

> Embora não incorporadas as emendas relativas ao ensino, houve muita discussão em torno delas, o que nos auxilia a compreender melhor não só os movimentos e iniciativas posteriores, como também o próprio sentido desejado desta intervenção do Estado na área educacional (p. 84)

Menezes (2008) menciona que, durante as discussões da Revisão Constitucional de 1926, foi elaborada uma emenda na qual se propôs a vinculação constitucional de um fundo para a educação. Essa emenda proposta teve a autoria do deputado Afrânio Peixoto. Embora não votada, trouxe à tona a necessidade da União assumir maior responsabilidade pela educação. Além de determinar recursos garantidos pela Constituição para manutenção e desenvolvimento da educação pública.

Essas ideias foram ganhando espaço no período varguista, tanto que, no ano de 1930, Vargas promoveu a criação da pasta ministerial para a área da educação. Apesar de não ser um ministério exclusivo, pois o ministério foi denominado de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, inaugurou um avanço inédito para educação brasileira. Em 1931, com o então ministro Francisco Campos, o governo provisório sancionou seis decretos[11], conhecidos como "Reforma Francisco Campos", nos quais organizava o ensino secundário e as universidades, uma vez que eram os níveis de responsabilidade da União.

[11] Em 11 de abril, foram criados três decretos: o primeiro, de número 19.850, cria o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação – cabe destacar que esses conselhos só irão iniciar seu funcionamento no ano de 1934; o segundo, número 19.851, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras e dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil; o terceiro, 19.852, dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Logo, em 18 de abril, o Decreto 19.890 trata sobre a organização do ensino secundário; em 30 de julho, o Decreto 20.158 organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. Por fim, em 14 de abril de 1932, o Decreto 21.241 consolida as disposições sobre o ensino secundário.

A força política dessa nova estrutura surgiu com maior destaque em 1934, com a nomeação de Gustavo Capanema para gestão do ministério. Sua administração teve duração de onze anos e ficou conhecida pelas reformas nomeadas de Leis Orgânicas do Ensino, compostas por sete Decretos-lei[12]. O ensino, no período Capanema, adotou a seguinte organização: aos estados, foi dada a responsabilidade pelo ensino primário, e, à União, caberia a cooperação supletiva, assistência técnica, além do estabelecimento das diretrizes. "O varguismo fez uma revolução na forma de intervenção estatal em vários setores ligados ao desenvolvimento do país, contudo esse processo transformador não ocorreu na educação primária da época." (ABRUCIO, 2010, p.54).

Do ponto de vista do financiamento, a Constituição de 1934 foi a primeira a expressar a vinculação de um percentual mínimo de recursos para a educação. "A concepção de que o Estado não poderia mais se ausentar da aplicação de recursos públicos em educação norteou os debates e as reivindicações dos renovadores" (MENEZES, 2008, p.151). O artigo 156 trazia: "A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos". Menezes (2008) menciona que, apesar da aplicação de recursos do governo federal no ensino elementar ter se mantido em níveis irrelevantes durante a vigência da Carta de 1934, o princípio da vinculação foi suficientemente convincente para voltar a vigorar na política educacional de grande parte das Constituições que se seguiram. A autora ainda salienta sobre um ponto decorrente da Carta Constitucional de 34, que foi: "brecha deixada para a aplicação dos recursos públicos no ensino privado" (p.151).

[12]O conjunto das Leis Orgânicas compreende: Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro, o qual cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro, que regulamenta o ensino industrial; Decreto-lei 4.244, de 9 de abril, regulamenta o ensino secundário; Decreto-lei 4.481, de 16 de julho, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos industriais empregarem um total de 8% correspondente ao número de operários e matriculá-los nas escolas do SENAI. Decreto-lei 4.436, de 7 de novembro, que amplia o âmbito do SENAI, atingindo também o setor de transportes, das comunicações e da pesca. O Decreto-lei 4.984, de 21 de novembro, que dispõe sobre as empresas oficiais com mais de 100 empregados e obriga-as a manter, por conta própria, uma escola de aprendizagem destinada à formação profissional de seus aprendizes. E, por fim, Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943, regulamentando o ensino comercial.

A Constituição ainda, sob influência da Escola Nova, deu competência à União para "traçar as diretrizes da educação nacional", além de fiscalizar e coordenar o ensino em geral.

> De toda forma, a Constituição de 1934 procurou definir melhor a estrutura tributária do País, com uma definição mais nítida sobre as competências das três esferas de governo, uniformizando e racionalizando impostos e taxas. (...) Pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações de ordem econômica e social foram introduzidas no texto. (ARAÚJO, 2005, p.161)

No que diz respeito ao aspecto federativo, o período não democrático de Vargas no poder, posterior a 1937, denominado de Estado Novo, sustentou o modelo dual de redes de ensino, no qual a rede de ensino superior, mantida pelo governo central, apresentava mais desenvolvimento do que as redes de educação primárias mantidas por estados e municípios. A Constituição decretada no período apresentou característica de centralização, revogou a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação e retirou do texto que a mesma era um direito de todos.

> Art.125- A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências ou lacunas da educação particular.
>
> Art.130- O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos mesmos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigido aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Analisando a Constituição, Araújo (2005) destaca que "no que concerne à educação, isentou o Estado da tarefa de garantir ensino primário gratuito e obrigatório situando-o na posição de colaborador da família" (p.218). Com relação às competências, o texto Constitucional determinou que coubesse, à União, "fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional traçando as diretrizes a que devem obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude" (Art.15, inc. IX) e, privativamente, teria o poder de legislar sobre as Diretrizes da Educação Nacional (Art.16, inc XXIV). "Com a

generalização das interventorias nos estados e com uma carta outorgada que garantia plenos poderes à União, o federalismo, e a discussão das competências quanto à oferta da instrução foram praticamente anulados" (ARAÚJO, 2005, p.219)

Cabe destacar que, neste período, o governo federal estava fortalecido no plano normativo, todavia não mostrava capacidade de alterar a "ponta" do sistema, ou seja, promover mudanças nos estados e municípios.

> O fato é que o enfraquecimento político dos governos subnacionais gerou uma quase extinção da federação, o que, diante da dualidade existente, contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino. (ABRUCIO, 2010, p.55)

A Carta de 1937, apesar de declarar em seu artigo 3º que o País era um Estado federal, declinou com o princípio da federação devido à forte centralização (ARAÚJO, 2005). No entanto os poderes das oligarquias estaduais permaneceram intactos. "Mesmo sob as interventorias, as elites políticas estaduais continuaram fortes no cenário local e muitos interventores tiveram que selar pactos e alianças para garantir um mínimo de estabilidade política e econômica." (p.162). Os rumos centralizadores vieram a ser alterados somente em 1945, por consequência dos clamores em prol da redemocratização.

Em 14 de novembro de 1942, Gustavo Capanema instituiu, através do Decreto 4.958, a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, retomando aí a discussão sobre as competências. O objetivo desse fundo era subsidiar os convênios estabelecidos entre estados, territórios, o Distrito Federal e a União para ampliação e melhoria do sistema primário. As primeiras escolas tiveram suas construções iniciadas apenas no ano de 1946 após a queda de Getúlio Vargas (ARAÚJO, 2005).

O período compreendido entre 1946 e 1964 teve como destaque a defesa da descentralização e o fortalecimento da bandeira municipalista. A Carta Constitucional de 1946 estabeleceu a obrigatoriedade de se cumprir o ensino primário, determinou que coubesse à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, além de ampliar o percentual de repasses da União para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de

Participação dos Municípios (FPM), dos quais se exigia o investimento de, no mínimo, 20% na educação, seguindo a linha de descentralização. "Pela primeira vez no plano constitucional, estabeleceu-se uma preocupação, ainda que incipiente, com a maior coordenação federativa, mesmo que num arremedo de 'federalismo cooperativo'." (ABRUCIO, 2010, p.55).

O Ministério da Educação, ainda em continuidade das Leis Orgânicas baixou mais quatro Decretos-lei. Os mais significativos foram: o nº 8.529 , o qual regulamentou o ensino primário, e o de nº 8.530 que regulamentou o ensino normal, ambos baixados no dia 02 de janeiro de 1946.

A Carta de 1946, também contribuiu para que o governo central tivesse sua participação reforçada no financiamento da educação nacional. Pelo fato da Constituição dispor sobre a distribuição de recursos e competências, uma publicação jurídica do ano de 1959, que tratava sobre o município e a federação, fundamentou seus argumentos a fim de defender o município como um ente federado (ARAÚJO, 2005).

> Na verdade, o dizer-se que o município está para o Estado-membro como este para a União ou a negativa desta afirmação, nem afirmação nem a negativa estarão rigorosamente certas. Quando considerado autônomo, é certo que o município se volta para o Estado-membro nas mesmas condições que este para a União. Mas o Estado-membro tem participação na formação da vontade da União; o município não tem poder de participação em relação àquele. Pelo Direito Constitucional brasileiro o município tem a mesma natureza do Estado-membro pela lei de autonomia. (RIBEIRO, 1959, p.55 *apud* ARAÚJO, 2005, p.164)

A maior autonomia concedida aos municípios deu-se, em parte, conforme explica Araujo (2005), na criação da Associação Brasileira de Município (ABM) fundada por Rafael Xavier, no ano de 1934, tendo por objetivo "lutar na constituinte por melhores condições de vida local, tendo conseguido a cota de 10% do imposto de renda" (p.165). Abrucio (2010) destaca a influência de um movimento mais geral em prol do municipalismo com a posição de líderes educacionais como Anísio Teixeira, no IV Congresso das Municipalidades realizado em 1957.

Cabe ressaltar que, em 20 de dezembro 1961, na promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, após longo e conflituoso processo de disputas

durante toda a tramitação, pouco se viu de resultados desses movimentos em prol do municipalismo. A lei "não expressou os apelos do movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais" (ARAÚJO, 2005, p.221). Em análise, Abrucio (2010) considera que, "a despeito de alguns avanços, o viés municipalista progrediu bem menos do que os seus próceres desejavam" (p.55).

A primeira LDB reconheceu o Ministério da Educação como órgão público federal no que diz respeito ao campo educacional, tendo a função de velar pelo cumprimento da obrigação das leis de ensino até mesmo as oriundas do Conselho Federal de Educação, criado em cumprimento do artigo 9º da LDB. A este último, foi atribuída a função de definir sobre a organização do ensino superior, recomendar as disciplinas obrigatórias para o ensino secundário e indicar medidas para o funcionamento do sistema federal de ensino. Aos estados, ficou determinada a organização de seus sistemas de ensino, a autorização do ensino primário e secundário. A lei instituiu o fundo nacional para o ensino primário, secundário e superior formado de nove décimos de recursos vinculados para educação na esfera federal (ARAÚJO, 2005; MENEZES, 2008).

No ano de 1964, aconteceu o golpe militar e, durante o regime militar que lhe seguiu, a educação acompanhou o modo com que as políticas públicas foram direcionadas nessa fase. Essas práticas caracterizaram-se pela forte centralização. Abrucio (2010) ainda acrescentou que o período possuía "um estilo tecnocrático-autoritário, mas que deixava brechas para negociações mais de cunho clientelista com estados e municípios, principalmente nos governos subnacionais menos desenvolvidos." (p.56).

A Constituição de 1967 ampliou a obrigatoriedade do ensino primário, para oito anos de escolaridade, passando assim a ser obrigatório aos alunos dos sete aos quatorze anos, omitiu-se quanto à vinculação do percentual dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e educação e presumia a concessão de bolsas de estudos, em detrimento do regime de gratuidade no ensino superior e médio. (COSTA, 2002; CURY, 2010). Em análise à Constituição, Araújo (2005) reforça a existência da tradição estadualista de constituição de sistema de ensino.

A Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969 (também conhecida como Constituição de 1969), que "reescreveu, seguindo o estilo autoritário, toda Constituição de 1967" (COSTA, 2002, p.18), garantiu a educação como um direito de todos e dever do Estado e também inseriu no corpo do texto, a vinculação de pelo menos 20% da receita tributária municipal para o ensino primário. Isso está claro no artigo 15 da referida EC:

> Art.15,§3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: (...) **f)** não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

Durante esse período, o governo central isentou, no texto constitucional, a si e aos estados da obrigação de vinculação de parte de seus recursos para educação.

Araújo (2005) considera que:

> foi durante o regime militar que a municipalização do ensino se concretizou como modalidade de descentralização no Brasil, mediante a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (20%) para aplicação em educação e de programas de investimentos em estrutura técnica e administrativas nos municípios para sua atuação na esfera educacional. (p.222)

O Decreto-lei nº 200/1967, o qual estabelecia a centralização da formulação e descentralização das ações, acabou por gerar uma "desconcentração administrativa" (ABRUCIO, 2010, p.56), que acarretou uma série de alterações no período, tais como: a criação de fundos e tributos públicos com a finalidade de subsidiar iniciativas de financiamento, indução ou assistência técnica da União para com os demais entes, com destaque para os municípios. Além dessas, houve também um auxílio das instâncias burocráticas federais para controlar e planejar todo esse processo. Dessa forma, "o governo federal tentou uniformizar a implementação das políticas por toda federação" (p.56).

A União estendeu seu poder de normatização e continuou a atuar na educação superior, expandindo a oferta de vagas nas instituições públicas, estimulando o crescimento do setor privado e instituindo o sistema de pós-graduação no Brasil.

O estabelecimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado através da Lei 5.537 de 21 de novembro de 1968, foi uma das ações realizadas a qual ilustra o momento em que houve um aumento de recursos federais obrigatórios, tendo como destinatários estados e municípios. Como enfatiza Araújo (2005):

> O dever de organizar e manter o ensino era definido nos moldes da autonomia e interdependência entre União, estados e municípios, em nome da racionalização administrativa e econômica que orientava as reformas do Estado no período. O planejamento integrado era a forma sugerida para superação das desigualdades intra e inter-regionais e, na educação, essa forma de atuação deveria ser concretizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (...) que se configurava como órgão coordenador e corretivo no âmbito nacional. (p.223)

Abrucio (2010), diante desse cenário, aponta que, "embora tenha se mantido o predomínio da provisão subnacional no primeiro grau, políticas indutivas foram montadas com viés nacional" (p.57). Como exemplo utiliza o Programa do Livro Didático no ano de 1972. Entretanto o autor ainda relata que "o foco principal estava nas regiões menos desenvolvidas" (idem) a exemplo dos programas: Educação Básica para o Nordeste Brasileiro (EDURURAL) e o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR), ambos instituídos no ano de 1980.

Cabe destacar que, durante este momento histórico, o governo federal expandiu sua intervenção tanto na educação básica, denominando-a de primeiro grau e através da ampliação de quatro para oito anos de estudo, quanto no ensino de segundo grau com a criação de cursos técnicos e também com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), programa formulado com o objetivo de acabar com o analfabetismo. Abrucio (2010) observa que:

> O conjunto de programas e o maior intervencionismo da União na educação tiveram dois resultados: 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. Essa maior complexificação atingiu em cheio as relações intergovernamentais, pois criou novos pontos de contato entre os entes federativos - por vezes, de forma atrativa, em outras, com atrito. (p.57)

Seguindo essa mesma linha, a Lei 5692/1971, que reorganizou a educação e o ensino brasileiro, apresentou uma forte característica descentralizadora nas ações e centralizadora nas diretrizes. O ensino de primeiro grau permaneceu sob o predomínio dos estados, porém a Lei tornou-se uma facilitadora da municipalização, conforme prevê o artigo 58 da referida Lei:

> Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

A simplificação da municipalização deu-se através da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios com gastos em educação e também através das ações dos programas federais como o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), o Programa Nacional de Ações Sócio-educativas e Culturais para o meio rural (PRONASEC) , Projeto Nordeste, dentre outros. Esses programas tinham como objetivo proporcionar ajuda técnica, administrativa e financeira às prefeituras. Rosar (1995) sustenta que esses programas foram utilizados como indutores de uma municipalização, seguindo diretrizes do Banco Mundial, por meio da transferência de encargos relativos à educação básica para estados e municípios. Já Araujo (2005) afirma que os programas não foram suficientes para explicar o processo de municipalização ocorrido no período. Dessa forma, enfatiza que "a estratégia de centralizar as atividades de interesse do capital e descentralizar as atividades ligadas à prestação de serviços sociais sempre foi a tônica do Estado brasileiro, independentes das diretrizes dos organismos multilaterais de financiamento." (p.224).

Cabe considerar, nesse momento, que o caráter de municipalização apresentado durante o período militar distingue-se consideravelmente do defendido nas décadas de 1940 e 1950. Os governos subnacionais sofreram certa restrição no que tange à autonomia. Assim o dinheiro federal passou a ser distribuído aleatoriamente, ou seja, não havia clareza nos critérios que definissem a transparência e a meritocracia na destinação dos recursos federais (ABRUCIO, 2010).

> Na educação a União oferecia programas e recursos como "cenoura" para a efetivação da descentralização, e os estados e prefeituras que se "comportassem melhor" eram premiados. Para obter o prêmio, nem sempre bastava ser obediente e fiel ao regime; em muitas ocasiões necessitava-se da articulação junto a redes clientelistas. (p.58)

O regime militar findou-se com grandes disparidades entre e dentro dos estados, Abrucio (2010) nota 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." (p.58). O plano federal caracterizou-se pela forte centralização como também pelas relações tecnocráticas e clientelistas com os subnacionais no que se refere à implementação desconcentrada das políticas. Descentralização e nacionalização não foram uma combinação harmônica, e o período de redemocratização emergiu com intuito de questionar esse regime autoritário.

O processo de redemocratização do país retomou a luta pela melhoria da escola pública. A educação, assim como outras políticas sociais, durante os primeiros anos da redemocratização, ancorou seus discursos na descentralização materializada na municipalização. Esse discurso apresenta como base uma visão predominante ao longo da história brasileira de que descentralização acarreta uma maior democratização além de uma maior eficiência na provisão dos serviços. (ABRUCIO, 2010)

A aprovação da Emenda Constitucional nº 24 de 1983, também conhecida como Emenda João Calmon, trouxe novamente para o texto constitucional a vinculação de recursos para a educação. A emenda determinou que a União aplicasse "nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino". Menezes (2008) aponta que "os debates que ensejaram a Emenda Calmon encontraram na vinculação constitucional de recursos, espaço propício para construção paradigmática da relação direta entre financiamento da educação e a universalização e democratização do ensino no país" (p.153). Notamos que esses debates retornaram durante a Assembléia Nacional Constituinte - ANC de 1987-1988 que culminou com a aprovação da Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como “Constituição Cidadã” consolidou a educação como um direito social garantido por lei, e ainda fortaleceu os direitos individuais e as liberdades públicas. A legislação norteia o desenvolvimento da cidadania de um país. Nesse sentido, Jamil Cury, na conclusão de seu livro titulado *Legislação educacional brasileira*, destaca que “a lei é tanto um momento de formalização de práticas sociais como orientação para as políticas públicas da educação nacional”. (CURY, 2002b, p.79). Não podemos perder de vista que a ampliação desses direitos acabou por acarretar implicações na elevação dos custos para o setor público como: aumento de despesas com saúde, educação, previdência social e assistência social. Como esses direitos não eram garantidos anteriormente para todos perante a lei, o gasto para a garantia dos mesmos passou a ser infinitamente maior. Segundo Pinheiro (2001), a Constituição de 1988 foi a que mais consagrou direitos e incorporou conquistas sociais.

No que tange ao federalismo, conforme vimos no item anterior, a Carta de 88 destacou-se pela elevação dos municípios à condição de entes federados, estabelecendo assim, nas palavras de Menezes (2008), uma “federação trina”, constituída por União, Estados e Municípios. Situação inédita entre os demais países federalistas espalhados no mundo. Aos municípios, foram consagrados os elementos constitutivos da autonomia, ou seja, autogoverno, autolegislação e autoadmnistração. As Leis Orgânicas a partir de então passaram a ser aprovadas pelos legislativos municipais. ARAÚJO (2010b) destacou que:

> Essa retomada também foi perpassada por um viés ideológico e idealista ao inserir formalmente, na Constituição Federal de 1988, o município como ente federado. Essa inserção não levou em consideração os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório. (p.395)

Outra característica principal dessa Constituição foi a descentralização que, segundo Duarte (2002), “ não nasceu de uma ação de política fiscal ou econômica, mas sim de uma reação dos governos subnacionais, ou em favor destes, contra os poderes ditos excessivos do centro” (p.310). O relator da subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas da ANC, deputado Fernando Coelho, afirmou que o principal objetivo da subcomissão era:

> diminuir a concentração dos impostos mais produtivos na esfera da União. Ele responsabilizava essa concentração pelos problemas financeiros dos estados e municípios, e também pelo enfraquecimento do sistema federativo, por atrasos burocráticos e no processo decisório, pelo aumento da corrupção e desperdício (SOUZA, 2001a, p.526)

Souza (2001a) destacou que essa subcomissão foi a única a demonstrar algum tipo de preocupação com as consequências da descentralização. Tanto que esta apresentou uma proposta para criação de um fundo, constituído de recursos do FINSOCIAL, que vigoraria por cinco anos, sendo depois extinto; porém esta proposta foi rejeitada.

Anteriormente a 1988, a educação brasileira tinha como característica uma centralização administrativa e financeira nas mãos do governo federal. Após a promulgação da Constituição, a descentralização da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) às instâncias subnacionais veio a se consolidar com a distribuição de competências. O artigo 211 definiu que os Estados seriam os responsáveis pelo ensino médio enquanto os Municípios responsabilizar-se-iam pela educação infantil (creches e pré-escolas). O ensino fundamental passou a ser uma competência comum, ou seja, uma responsabilidade compartilhada entre Estados e Municípios. À União, foi atribuída a função redistributiva e supletiva em relação as demais instâncias, mediante assistência técnica e financeira, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Além dessas atribuições, também é competência da União o financiamento das instituições de ensino públicas federais.

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
>
> § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;[13]
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.[14]

[13] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996. A redação de 1988 estabelecia:
§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.
[14] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996. A redação de 1988 estabelecia
§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.[15]
> § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [16]
> § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [17]

Abrucio (2010) relata que, do ponto de vista federativo, o resultado constitucional para a educação foi "equilibrado". O autor acredita que o artigo 211 resume esse modelo devido a três proposições: a primeira pela descentralização na execução das competências, com destaque para os municípios; a segunda pela adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, o que segundo ele seria prejudicial a um país desigual como o nosso. A esse respeito o autor ainda esclarece:

> Entram aí a noção de competência comum, segundo aqual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos; e a definição de um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva (p.60)

A terceira proposição de Abrucio incide na noção do regime de colaboração, tendo como objetivo a articulação dos entes nas ações educacionais que estão sob a responsabilidade de cada um. Quanto à definição de competências, Sari (2009) salienta que:

> a indefinição das competências entre os níveis de governo, no período que antecedeu o regramento constitucional de 1988, gerava uma atuação educacional desarticulada entre União, Estados e Municípios, caracterizada por sobreposições e omissões, tutela e clientelismo (p.15)

Nas Constituições anteriores, ora havia essa indefinição de competências, ora definiam-se as competências, mas não se determinava os recursos vinculados para o

---

[15] Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996

[16] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009

[17] Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006

cumprimento da mesma, conforme vimos no decorrer do texto. A Carta de 1988 definiu, no próprio texto constitucional, as competências de cada ente federado como também manteve o percentual de recursos vinculados à educação da Emenda Calmon, de 25% para os estados, Distrito Federal e municípios. Quanto ao percentual de investimento do governo federal, este foi ampliado de 13 para 18%.

> Art. 212. União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Brasil é um país federalista, segundo a Constituição, e, como já vimos anteriormente, um país com essa característica apresenta uma não centralização, ou seja, supõe um compartilhamento de poder entre os entes federados autônomos no que tange suas competências estabelecidas na forma de lei. Esse processo deve ocorrer sem que a diversidade e o grau de unidade do país seja desrespeitado. Cury (2002a) sintetizou como esse processo poderá se materializar por completo no contexto brasileiro: "na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país" (p.171). A proposta de materialização apresenta uma forma dos entes federados se relacionarem.

A Constituição Federal estabeleceu competências para os três entes federativos. Almeida (1991) classificou essas competências em quatro grupos: privativas, comuns, concorrentes e delegadas. As competências privativas são específicas de cada ente e estão repartidas horizontalmente entre a União, Estados e Municípios. As comuns são aquelas cuja obrigação estende-se aos três entes. Já nas competências concorrentes, a obrigação é compartilhada e essas são repartidas verticalmente. Por fim, as delegadas são aquelas que podem ser exercida por meio da delegação. Cabe ressaltar que a única esfera autorizada constitucionalmente a realizar essa delegação é a União.

A repartição do poder é influenciada pela constituição histórica do federalismo no país. Em países com modelo dual de organização como os Estados Unidos, existe uma descentralização mais acentuada, restringindo as competências da União. No Brasil, temos a

União com competências mais amplas e os demais entes federados com competências mais restritas. (ALMEIDA, 2005)

As competências privativas da União estão registradas nos artigos 21 e 22 da Constituição, enquanto as privativas dos Estados encontram-se nos artigos 18 §4º e 25 § 1º, 2º e 3º. As competências privativas dos Municípios são previstas no artigo 30. É importante mencionar que o inciso VI do referido artigo faz menção de um exercício conjunto entre os demais entes[18].

Com relação às competências comuns entre União, Estados e Municípios, estas estão listadas para ambos no artigo 23 e a educação é tratada no inciso V que diz ser competência comum "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência". Quanto às competências concorrentes, o artigo 24 concentra as responsabilidades entre União e Estados. O artigo trata dos assuntos em que esses dois entes podem legislar. O inciso IX estabelece que seja matéria concorrente entre eles assuntos sobre educação, cultura, ensino e desporto. Os municípios são citados no artigo 30 inciso II que dá abertura para que os mesmos possam suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Por fim, as competências delegadas são tratadas do artigo 22, parágrafo único da Constituição federal. "Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo." No quadro nº1 estão indicados os artigos da Constituição conforme a natureza das competências.

[18] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

Quadro 1: Competências dos Entes Federais segundo a Constituição de 1988

Competências	União	Estados	Municípios
Privativas	Art.21 e 22	Art.18, §4º Art.25, §§ 1º, 2º e 3º	Art.30
Comuns	Art.23	Art.23	Art.23
Concorrentes	Art.24	Art.24	Art.24
Delegadas	Art.22. Parágrafo único		

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Percebemos que a Constituição de 1988 teve como base essa combinação de competências exclusivas, privativas com competências concorrentes e comuns. A cooperação foi utilizada como combinação das competências comuns e concorrentes. O regime de colaboração é instituto necessário para a execução das competências comuns.

As competências privativas dos entes federados (União, estados e municípios) declaram a autonomia de cada ente e seguem uma classificação vertical; em outras palavras, respeitam uma hierarquia em que cada um não transcende a competência do outro.

Souza (2005) sustenta que as constituições brasileiras anteriores abordaram de alguma forma a questão da divisão de competências, porém ressalta que a Carta de 88 é a que aborda a questão mais detalhadamente. Cury (2002a) conclui que "a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos" (p.172).

Notamos um grande avanço quanto à definição e detalhamento das competências estabelecidas na Constituição de Federal de 1988 comparada às constituições anteriores. Os serviços públicos sociais foram os que se destacaram dentre os serviços de responsabilidade entre os três entes. Conforme Souza (2005) apontou, o texto não se apoiou em nenhuma Constituição anterior para ser lavrado, como aconteceu em 1946, não foi escrito por especialista da área como ocorreu nos anos de 1891 e 1934, e, aos constituintes, foi dada a

permissão para decidir sobre a manutenção ou não do sistema federativo, situação proibida nas constituintes anteriores.

O objetivo desse item foi relacionar o sistema federativo brasileiro e suas implicações no campo educacional. Para tal, ancoramos nosso ponto de partida na Constituição outorgada em 1824, que foi a primeira lei a tratar sobre educação no Brasil, seguida pelas demais constituições até chegarmos a atual Constituição aprovada em 1988. O que se pretende agora é fazer um resgate dos acontecimentos histórico sem que o regime de colaboração foi abordado de alguma forma.

2.3 O Regime de Colaboração

A nomenclatura "regime de colaboração" veio a ser utilizada na escrita da lei apenas na Constituição Federal de 1988, porém mesmo não escrito na forma da lei ao longo da história brasileira, não se pode desprezar fatos que viabilizaram de alguma maneira esse acontecimento. Houve momentos em que as ideias cooperativas encontraram terrenos mais férteis ao estabelecimento dessa colaboração, como também momentos em que sequer o assunto veio a tona. É de suma importância, neste momento, explicitar o que se entende pela expressão "regime de colaboração". Como o nosso foco se prende ao campo da educação, nossas considerações terão como alicerce a ótica educacional e irá limitar-se apenas às áreas afins. Para tal, apoiar-nos-emos nos autores que discutem o assunto.

É necessário ter clareza da distinção entre coordenação e colaboração federativa. Como Araújo (2010a) mostrou, na coordenação, o que ocorre é uma iniciativa do governo central, embora haja autonomia dos entes federados, em uma ação/programa cujo resultado seja comum aos demais entes, enquanto, na colaboração federativa, as tomadas de decisões são conjuntas entre os entes com competências concorrentes e comuns, que definem atribuições e exercícios relativos às competências. Em síntese, a principal distinção entre coordenação e colaboração encontra-se na tomada das decisões. Na colaboração, as decisões e práticas devem ser realizadas em conjunto, assim como o exercício das competências.

Percebemos que a coordenação é utilizada com frequência pela União, através da indução dos demais entes federados a aderirem às políticas federais elaboradas.

Os convênios de cooperação, previstos na Constituição também são muitas vezes confundidos com regime de colaboração. Apesar de ser uma das formas de colaboração, os consórcios não representam uma gestão sistemática dos serviços. (ARAÚJO, 2010a). A autora esclarece:

> Dado que o regime de colaboração é nada mais que a gestão associada de serviços, os convênios e consórcios são instrumentos que viabilizam, de algum modo (ainda que precário e não sistemático) esse instituto, porém, ao contrário do regime de colaboração, não necessitam ser regulamentados por lei complementar (p.239)

A Emenda Constitucional nº 19/98 e a Lei 11.107/2005 estabeleceram a possibilidade de um acordo entre os entes, por meio de consórcios e convênios de cooperação para a execução de serviços comuns. Os consórcios estabelecem acordos entre entes federados idênticos, em outras palavras, estados com estados, municípios com municípios. Os convênios são instrumentos utilizados para acordo entre diferentes entes federados, ou seja, estados com municípios, municípios com a União e estados com a União. Cassini (2012) salienta que os convênios instrumentalizam as formas de colaboração e não podem ser compreendidos como regime de colaboração.

A mesma autora define formas de colaboração como: "acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos que não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para os entes" (p.68). Já regime de colaboração (normas de cooperação) que, se regulamentado, configura-se como: "um instituto obrigatório, não vulnerável à uma "possível adesão" e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais."(idem)

Werle (2006, p.23) busca a origem da palavra 'regime' oriunda do latim: *regimen,*que tem como definição: modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Já colaborar a autora define como: trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Entendemos então que o regime de colaboração compreende as regras, o como fazer/agir/relacionar com as demais esferas da federação. O objetivo desse regime no campo

da educação brasileira compreende a articulação dos entes (União, estados e municípios) nas iniciativas as quais lhes são cabíveis. Abrucio (2010) faz uma observação interessante quanto ao caso do Brasil, em que, após a Constituição de 1988, o ensino fundamental passou a ser competência de dois entes federados (estados e municípios):

> dada a existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política. (p.60)

Abreu (2002) definiu o regime de colaboração como: "este regime constitui-se, pois, em alternativa legal à fragmentação da organização da educação no País que poderia resultar da descentralização consubstanciada na existência de sistemas de ensino autônomos." (p.96).

Com o propósito de finalizar nossa conceituação, diferenciamos o conceito de regime de colaboração e formas de colaboração utilizadas nesse trabalho. Entendemos que regime de colaboração compreende enfoques mais amplos de uma política pública, objetivo do parágrafo único do artigo 23 da CF/88 ao tratar das competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Formas de colaboração focalizam especificidades, como por exemplo a oferta do transporte escolar, objetivo do artigo 211 § 4º da CF/88, in "§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório".

Outros autores conceituaram e trouxeram suas contribuições à temática, o que veremos mais à frente. Neste momento, acompanharemos, ao longo da história da educação brasileira, como a colaboração materializou-se.

2.4 As raízes dessa história

O ato Adicional de 1834 passou a responsabilidade da educação básica para a províncias sem qualquer tipo de apoio, demonstrando assim que não havia, nesse período, a presença de ideias com cunho colaborativo. Assim, a história da educação brasileira caminhou até as primeiras décadas do século XX, permeada pela ausência de ações nacionais que apresentassem como finalidade a colaboração entre as repartições sub nacionais.

O cenário visto nas décadas de 1920 e 1930 apresentou características bem diferentes dos anos anteriores, pois, nessa época, a educação constituiu-se como um setor, ganhou centralidade política e ainda foi reconhecida como questão nacional passando a integrar a agenda das políticas públicas. Destacamos o interesse da União em intervir nas escolas primárias no final da Primeira República, impulsionado pelos clamores nacionalistas e pelas fortes criticas a descentralização. Araújo (2005) comenta:

> A década de 1920 foi marcada pela emergência do problema da intervenção do governo central nos estados para garantir a difusão de uma escola primária de caráter nacional. Já em 1918, as pressões nesse sentido eram tão freqüentes que a União subvencionava escolas primárias em alguns estados e, em 1921, o Governo Federal convocou uma conferência interestadual do ensino primário com o objetivo de analisar as bases conjuntas de atuação para disseminação da escola primária. (p.207-208)

A Conferência Interestadual do Ensino Primário apresentou a intenção da União em intervir na educação primária, fato esse inédito, pois a mesma sempre se absteve quanto a essa modalidade de ensino baseada nas leis que regiam o país. Martins (2011) menciona que a proposta de vinculação de recursos à educação foi discutida durante a conferência, na qual se traçou um "programa de cooperação entre a União e os estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária" (p.67). Segundo observações de Araujo (2005), os resultados finais dessa conferência acabaram por entender a ação da União como inconstitucional, dado que a educação primária era de responsabilidade dos estados, mesmo que a função desempenhada pela União fosse somente de colaboração. Com relação ao financiamento, Martins (2011) relatou que, "quatro anos depois, a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras no país não tivessem permitido a realização do programa" (p.67). As discussões realizadas durante a Conferência, na cidade do

Rio de Janeiro em 1921, foram o primeiro acontecimento encontrado no decorrer da história da educação brasileira que remetem à questão da colaboração. A partir de então, outras situações foram desencadeadas no tocante à temática.

A década de 1920 foi marcada pela fertilidade de reformas educacionais no âmbito estadual. As reformas ocorreram com o objetivo de reestruturar e remodelar o ensino. Elas disseminaram-se de forma desigual por todo o território brasileiro. Dessa forma, os estados que apresentavam um nível de desenvolvimento maior organizaram reformas mais estruturadas. (NAGLE, 1974) Nesse contexto, ocorre a fundação da Associação Brasileira de Educação – ABE em 1924[19].

Em 1925, a Reforma João Luiz Alves, através de decreto 16.782/1925, estabeleceu o concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional do Ensino e discorreu sobre acordos do governo da União com os dos estados. O artigo 25 definiu a obrigação da União em pagar os vencimentos de professores primários das escolas rurais, e aos estados estipulou a aplicação de nunca menos de 10% de suas receitas nas instruções primária e secundária. A atuação partilhada da União juntamente com os estados em prol do ensino primário, mesmo que no âmbito financeiro, representou um interesse de ambas as partes em firmar uma colaboração a fim de que um objetivo comum fosse alcançado. No que tange à colaboração dentro da reforma, Araújo (2005) nota que:

> com a reforma João Luiz Aves, a questão da colaboração da União com os estados na difusão da instrução elementar foi formalizada, embora não tenha surtido os efeitos esperados, em virtude não só da escassez de recursos financeiros da União, mas também das críticas relativas à maculação do princípio constitucional de autonomia dos estados. (p.212)

Na revisão constitucional de 1926, a questão da colaboração voltou a vir a tona, juntamente com os assuntos relacionados à intervenção da União no ensino primário e à

[19] A ABE defendia uma política nacional de educação, regulada com base no poder central. Para tal, realizava conferências, congressos educacionais em nível nacional com o objetivo de proporcionar debates e discussões a respeito dos assuntos educacionais, gozando de uma pluralidade de pensamento. Realizando esse trabalho participou do processo constituinte que resultou na Constituição de 1934.

necessidade da construção de uma nacionalidade brasileira. As ideias relacionadas a colaboração surgiram por meio das propostas apresentadas pelo parlamentar Afrânio Peixoto. Araújo (2005) destacou o modelo educacional o qual Peixoto defendia:

> não um sistema de instrução com centralização política e administrativa na União, mas um regime de colaboração entre as três esferas de administração em que às municipalidades caberia a escola, a sua fiscalização, bem como a freqüência; o professor, as escolas normais e os ginásios seriam incumbências dos estados; e o ensino normal superior, como uma espécie de cimento da nação, seria incumbência da União. (...) Para o funcionamento desse regime de colaboração deveria ser constituído um fundo escolar nos moldes de uma vinculação constitucional de recursos públicos. (p.212)

A proposta apresentada por Afrânio Peixoto foi rejeitada pela Comissão responsável pela sistematização da proposta, que alegou que as competências da União no âmbito educacional já estavam definidas no projeto de reforma constitucional. Araújo (2005) ainda destacou a grande semelhança da proposta apresentada pelo parlamentar com a proposta defendida na década de 1940 pelos municipalistas, os quais lutavam pela inclusão do município no recebimento dos encargos educacionais.

Martins (2011), em suas palavras, sintetiza os acontecimentos inovadores do período:

> Surgem acordos do governo da União com os estados, num exemplo de práticas de colaboração e discute-se programa de cooperação que pressupunha a vinculação de recursos. Há uma mudança de postura em relação à toda interpretação que se costumava dar ao papel da União, com a aceitação de sua atuação no ensino primário, que prenuncia uma recentralização ao final da República Velha, consagrada pela revisão constitucional de 1926. (p.68)

A mensagem de Vargas apresentada à Assembléia Constituinte após a Revolução de 1930 mencionou o "espírito de colaboração, com base no qual deveriam ser congregados os esforços da União, dos estados e dos municípios" (MARTINS, 2011, p.69-70). A mensagem ainda defendia que os entes dedicassem uma porcentagem fixa de seus orçamentos para o pagamento das despesas com a instrução.

> A mensagem, que cobrava a participação dos estados e municípios e não deixava clara a da União, coadunava-se perfeitamente com seu discurso de posse como chefe do governo provisório, no qual defendia a 'difusão intensiva do ensino público, principalmente o técnico- profissional, estabelecendo, para isso um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados' e a criação de um Ministério da Instrução e Saúde Pública, para acrescentar, expressamente, 'sem aumento de despesas' (MARTINS, 2011, p.70)

No período de tempo compreendido entre o fim da República Velha e o Estado novo, no que diz respeito à relação entre federalismo e educação, inicia-se a ideia do espírito de colaboração, proclamada pelo chefe do governo. Ideia essa que não foi consolidada nas ações governamentais.

No final do Governo Vargas, Gustavo Capanema então ministro da Educação convocou a I Conferência Nacional de Educação, realizada em novembro de 1941. Cabe salientar que a ideia da realização da Conferência surgiu no ano de 1935, porém a mesma só foi realizada seis anos mais tarde. Martins (2011) esclarece que uma "conferência convocada pelo governo tinha um caráter federativo – destinava-se a viabilizar a discussão e os acordos entre estados e União" (p. 77). As discussões sobre os fundos educacionais realizadas na Conferência resultaram nas seguintes legislações:

a) Decreto-lei 4958, de 14 de novembro de 1942, que instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispôs sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Os recursos para a constituição desse fundo teriam origem em tributos federais a serem criados posteriormente para esse fim. A aplicação desse recurso dar-se-ia na forma de auxílio financeiro aos estados, Distrito Federal e territórios, de acordo com "suas maiores necessidades". O artigo 4º ainda retrata:

> Art.4 Fica o ministro da Educação autorizado a assinar, com os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário, destinado a fixar os termos gerais não só da ação administrativa de todas as unidades federativas relativamente ao ensino primário, mas ainda da *cooperação federal* para o mesmo objetivo (grifo meu)

b) Decreto-lei 5293, de 1º de março de 1943, o qual declara ratificado o Convênio Nacional de Ensino Primário, assinado em 16 de novembro de 1942 entre o Ministro da Educação e os chefes dos governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre. O decreto

estabelece que a cooperação da União abranja apenas os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, através de acordos celebrados anualmente, e que estes sejam feitos de acordo com as "maiores necessidades" das unidades.

No período em que Vargas esteve no poder, outros decretos[20] abordaram mais especificamente a questão da constituição e funcionamento do Fundo sob a ótica do financiamento, o que não é o foco central do texto. Nesse tempo, prevaleceu uma perspectiva centralizadora, todavia a educação primária foi tratada como um tema de abrangência nacional. Em relação à colaboração, notamos que embriões de formas de colaboração foram gestados. Percebemos também que o governo central propôs a colaboração financeira, alicerçada na criação de fundos, no estabelecimento de diretrizes e assistência técnica.

Em 1946, o país vivia a redemocratização, as relações federativas caracterizavam-se por ações descentralizadas, e os municípios passaram a receber um maior montante de recursos. A Constituição Federal restabeleceu "um formato, ainda que precário, de cooperação entre os entes federados" (ARAÚJO, 2005, p.220). O artigo 5º, inciso XV, alínea "d" estabelece como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Paralelamente, o artigo 64º relata que "compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: IX - legislar sobre bens do domínio federal e sobre todas as matérias da competência da União". De acordo com a Constituição, caberia então à União e ao Congresso Nacional – desde que com a sanção presidencial – legislar no que diz respeito à educação, mas conforme Araújo (2005) relatou, essa lei não impedia que os estados tivessem leis supletivas ou complementares.

O artigo 171 da Carta Constitucional dispõe sobre a organização dos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal. O parágrafo único discorre o seguinte: "Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

[20] Decreto-lei 5284/1943; Decreto-lei 6424/1944; Decreto-lei 6.785/1944; Decreto-lei 19513/1945.

Analisando os artigos, percebemos que a colaboração no campo educacional, tendo por base a lei, tinha como finalidade uma colaboração financeira, não eximindo a União de traçar as diretrizes e bases da educação nacional.

Araújo (2005) menciona que, nesse período, houve um crescimento das ideias de autonomia municipal de ensino primário, "já anunciando uma distribuição de competências que levasse em conta essa perspectiva de descentralização municipalista numa federação tridimensional" (p.221). Esse crescimento deu-se sob o impulso ocasionado pela criação da Associação Brasileira de Municípios - ABM, fundada em 15 de março de 1946. A associação reunia defensores das municipalidades, segundo a própria página da Internet da instituição[21]: a ABM sempre teve "o pensamento voltado para o *município*, onde mora o cidadão e onde ele busca as soluções para as suas necessidades básicas de segurança, saúde, educação, afinal qualidade de vida para viver bem. Isso tudo só é possível se tivermos um Município forte." (grifo deles). Araújo (2005), mais uma vez, destaca que a instituição sempre transpareceu de forma clara a ideia da implantação de um regime de colaboração entre as três esferas de administração, na execução e organização dos serviços públicos. Eles ainda reivindicavam uma alteração na organização federativa do país, para que os municípios pudessem ser considerados entes federados autônomos com condições técnicas e financeiras. Esses anseios só vieram a ser concretizados na nossa atual Constituição Federal aprovada no ano de 1988.

No ano de 1964, ocorreu o golpe militar e, durante o período em que os militares estiveram no poder, as relações federativas foram recentralizadas ao máximo. A colaboração ocorria como uma quase assistência financeira, principalmente com os estados e municípios que se alinhavam com a esfera federal.

Apresentamos até aqui como a questão da colaboração fez-se presente na história educacional brasileira até o fim do período militar. Neste momento, o texto abordará a temática dentro da atual Constituição Federal do país, ou seja, discutiremos sobre o que está em vigência nos dias atuais.

[21] http://www.abm.org.br/?pg=historia-abm acesso em 10 de outubro de 2011.

2.5 Colaboração após constituição de 1988

A alteração significativa veio em 1988, com a aprovação da atual Constituição, que elevou os municípios à condição de ente federado autônomo. O federalismo proposto na Constituição foi o federalismo cooperativo, que visa de forma horizontal organizar os entes federativos. O regime de colaboração foi o caminho encontrado para o estabelecimento das relações democráticas entre os entes iguais e autônomos, criando essa estrutura horizontal e de cooperação, superando assim a anterior que se baseava em uma relação vertical e hierárquica. Cassini (2010) destaca que a Constituição de 1988 foi a primeira a abrir a possibilidade de "estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado 'regime de colaboração/cooperação'." (p.2).Cury (2002 a) enfatiza que:

> A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (p.172)

Araújo (2010a) classifica a Constituição como "imprecisa" no que se refere ao regime de colaboração. Para tal, a autora se utiliza do argumento de que três artigos distintos tratam do assunto utilizando verbetes variados. No artigo 23, parágrafo único, é utilizado o termo "normas de cooperação"; já o artigo 211 apresenta a nomenclatura "regime de colaboração"; enquanto o mesmo artigo no §4 remete a "formas de colaboração".

Cabe destacar que a nomenclatura "regime de colaboração" veio a ser utilizado apenas no campo educacional, ainda que demais setores tenham inserido no texto constitucional a previsão de maneiras colaborativas. O artigo 23 trata das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e divide-se em 12 incisos para delinear os diversos campos dessa atuação. A educação é contemplada no inciso V o qual prevê o papel de todos em "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência". O que chama a atenção no artigo é o parágrafo único que estabelece: "Lei

complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” Passados mais de duas décadas da aprovação do artigo no corpo da Constituição, ainda não temos a lei que contemple essas normas. Apesar de uma não aprovação dessa lei, percebemos um esforço para que a qualificação dessa cooperação ocorra.

Outra importante lei na área da educação, a LDB (Lei nº 9394/1996), aprovada em 20 de dezembro de 1996, incorporou a ideia do regime de colaboração através dos seis artigos[22] que tratam sobre o tema. Foram distribuídas competências à União, aos Estados e Municípios. A Lei atribui como responsabilidade da União a assistência técnica e financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema. Cabendo a ela também a organização do Sistema Federal de Ensino e o estabelecimento de normas gerais para graduação e pós-graduação.

Aos Estados, foi conferida a responsabilidade pela organização do Sistema Estadual de Ensino, elaboração de normas complementares para seu sistema, somadas a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do sistema estadual. O transporte escolar para os alunos da rede estadual também constituiu cargo desse ente federativo.

Os Municípios, segundo a LDB têm como responsabilidade a organização do Sistema Municipal de Ensino bem como ação redistributiva em relação as suas escolas. Cabe a este também a autorização, credenciamento e supervisão de instituições de ensino do seu sistema[23], a elaboração de normas complementares para seu sistema[24], além da responsabilidade pelo transporte escolar dos alunos da rede municipal.

---

[22] Artigos: 5º, 8º, 9º, 10º, 62º e 74ª.

[23] Válido apenas para municípios que possuem sistema próprio.

[24] Válido apenas para municípios que possuem sistema próprio.

A Lei estabeleceu os contextos em que a colaboração tem de ser estabelecida. A União em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios deve elaborar o Plano Nacional de Educação, estabelecer diretrizes curriculares nacionais para educação básica e responsabilizar-se pela montagem/alimentação do sistema de informações e avaliação educacional. De acordo com a LDB, deve haver colaboração entre Estados e Municípios na construção de políticas e planos educacionais integrando ações dos dois entes federativos bem como no estabelecimento das formas de colaboração na oferta do ensino fundamental.

Os artigos da LDB que tratam sobre a colaboração incidem sobre os seguintes temas: ensino fundamental, sistemas de ensino, papel dos estados e formação dos profissionais da área. Como nosso foco é o ensino fundamental nos ateremos aos artigos que abordam essa modalidade de ensino. O artigo 5º §1º prevê:

> Compete aos estados e aos municípios, em *regime de colaboração*, e com a assistência da União: (grifo meu)
>
> I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
>
> II – fazer-lhes a chamada pública;
>
> III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

O artigo 10 menciona:

> II – definir, com os municípios, formas de *colaboração* na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público;

O ensino fundamental, de acordo com a legislação, encontra-se sob responsabilidade dos estados e municípios. Para o cumprimento de tal responsabilidade, a LDB determina que esses dois entes federativos estabeleçam formas de colaboração para ações de atendimento da população no ensino fundamental. Essas ações iniciam-se no recenseamento da população egressa e estendem-se até a distribuição dos alunos por escolas. O envolvimento da União com a educação básica sucederá na elaboração do Plano Nacional

de Educação, no traçar das diretrizes para o ensino fundamental e no processo de avaliação, conforme previsto na lei.

> Artigo 9º estabelece como função da União:
>
> I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;
>
> IV – estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos;
>
> VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em *colaboração* com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Os sistemas de ensino também devem estabelecer a cooperação entre si:

> Artigo 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

É notória a amplitude alcançada pelo regime de colaboração, se considerada a Constituição Federal. A LDB não só incorporou a ideia do regime de colaboração, com o objetivo de concretizar o federalismo colaborativo posto na Carta de 88, como também estendeu esse regime a todos os âmbitos educacionais. Porém cabe ressaltar que, em nenhum momento, elaborou-se legislação especifica, com o objetivo de explicitar como essa colaboração deva se concretizar, salvo a resolução nº 1 de 23 de janeiro de 2011 publicada pelo Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Ocorreu que a legislação, durante anos, continuou a deixar brechas para que omissões pudessem ocorrer.

Quatro anos após a aprovação da LDB, foi aprovado em 09 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação - PNE, conhecido também como lei 10.172/2001. O plano com vigência para 10 anos apresentava em sua meta 19, do capítulo da Gestão a seguinte redação:

> aperfeiçoar o *regime de colaboração* entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais e supletivas e das metas do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2001)

O uso de o verbete aperfeiçoar supõe o funcionamento de um regime de colaboração no país. O que nos sugere que esse regime estava sendo implementado. Todavia, o mesmo nunca foi regulamentado. O plano encerrou sua vigência e não foi criada nenhuma lei de âmbito nacional, que especifique de que maneira essa colaboração deva ser estabelecida.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, também se utiliza do termo regime de colaboração para estabelecer conexões entre etapas, níveis e modalidades da educação básica. Entretanto o mesmo aparece descrito de forma ampla e genérica conforme legislações anteriores:

> Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas se articula em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada). Com regras transparentes e metas precisas, passiveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido. (BRASIL, 2007, p. 10-11)

Discutimos anteriormente sobre o artigo 23 da Constituição Federal, o qual prevê a fixação de normas para o regime de colaboração em lei complementar. É importante destacar que cinco Projetos de Lei já tramitaram pelo Congresso Nacional tendo por finalidade a regulamentação desse artigo, todavia nenhum deles foi aprovado. Todos têm por objetivo apresentar formas de colaboração. Simone Cassini (2010) identificou cada um:

a) PL 1946/96 – foi apresentado pelo deputado Maurício Requião, pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/PR. O projeto apresentou como foco a colaboração entre os sistemas, proporcionando ações para que esta se estabeleça. O projeto foi arquivado em 1999.

b) PL 4553/1998 – teve autoria do deputado Ivan Valente, eleito através do Partido dos Trabalhadores – PT/SP. O projeto responsabilizava todos os entes federados na oferta de ensino fundamental, sob regime de colaboração. O mesmo fora arquivado no ano de 1999, tendo alegação de fim da legislatura. Não houve nenhum debate ou relatoria.

c) PL 4283/2001 – foi apresentado pelo deputado Paulo Lima, eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/SP. Trata do atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios. A explicação da ementa é a criação de centros públicos de educação infantil. Arquivado com dois relatórios pela rejeição (um da Comissão de Educação, Cultura e Desporto; e outro da Comissão de Seguridade Social e Família) sem ir à Plenário, pelo fato dos relatores julgarem que a ementa refere-se a matéria da oferta da Educação Infantil, e que esta já está regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LDB.

d) PL 237/2001 – proposto pelo deputado Ricardo Santos, eleito pelo Partido da Social democracia Brasileira – PSDB/ES. A ementa visa a regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados, Distrito Federal e municípios, na organização dos seus sistemas de ensino. A proposição foi arquivada ao final da legislatura, sem relatoria.

e) PL 7666/2006 – proposto por Ricardo Santos, deputado pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/ES, tendo como co-autor Carlos Humberto Manato, deputado pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT/ES. O projeto dispõe sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e tece considerações sobre a organização dos respectivos sistemas de ensino, além de outras providências. Logo no primeiro capítulo, que diz respeito à finalidade, o artigo único estabelece:

> Esta lei regula o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos respectivos sistemas de ensino, com o fim de obter o pleno cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais para com a educação. (BRASIL, 2010)

O projeto foi divido em sete capítulos, sendo eles respectivamente: finalidade, regime de colaboração, colaboração técnica, colaboração financeira, política e gestão educacional, pessoal e patrimônio. Na justificativa, o projeto reconhece os avanços presentes na atual LDB,

quanto à composição dos sistemas e às incumbências de cada nível, porém apresenta críticas quanto a não particularização no tocante ao regime de colaboração. O texto apresenta princípios gerais do regime de colaboração, bem como normas orientadoras para a transformação e o compartilhamento de encargos e serviços. O mesmo foi arquivado após obter a rejeição da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Comissão de Educação e Cultura.

Em fevereiro de 2011, o deputado federal Felipe Bornier, eleito pelo do Partido Democrático Social (PDS/RJ), apresentou, junto à câmara, o Projeto de Lei Complementar, PLP nº 15. O projeto visa a estabelecer normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Conforme a justificativa do deputado no corpo do projeto, o mesmo "têm o objetivo de promover a qualidade da educação escolar brasileira, estabelecendo com clareza as principais responsabilidades dos gestores públicos." O PLP apresenta dez incisos sobre exigências a serem impostas aos entes federados como condição para que a União lhes preste assistência técnica e financeira na área de educação. O projeto tem como relator o deputado Sebastião Bala Rocha, filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT-AP), sendo apresentado no mês de outubro de 2011 à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), juntamente com o parecer favorável escrito pelo relator. Logo, o projeto foi encaminhado a Comissão de Educação e Cultura para avaliação sobre o mérito, aguardando o parecer do relator ainda não definido, na época em que foi realizado esse estudo. Em seguida será encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação para exame da adequação orçamentária e financeira; para posteriormente ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para que se manifestem quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No relatório, no qual encaminha a PLP à CTASP, o relator expressa seu voto quanto ao projeto de lei complementar: "apresento meu voto pela integral aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011". Sebastião Rocha também expõe os motivos apresentados pelo deputado Felipe Bornier, autor da PLP, pela opção por projeto de lei complementar e não de um projeto de lei ordinária:

> Embora a ementa da proposição induza a pensar que a adoção de projeto de lei complementar esteja vinculada ao art. 23 da Constituição, que exige norma dessa espécie para dispor sobre a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o próprio autor, no texto da justificação, afasta a hipótese de projeto de lei ordinária por outro motivo, ao afirmar que seu conteúdo versa sobre finanças públicas, impondo-se a via da lei complementar. E esse é o caso, de fato, uma vez que o teor normativo da proposição reside na transferência de recursos voltados a ações na área de educação, da União para os entes federados. (BRASIL,2011,p.2)

No tocante à regulamentação do artigo 23 da Constituição, Cury (2002a) enfatiza que a falta da regulamentação desse artigo é prejudicial para a manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como para o conjunto das ações públicas do país. Sob o mesmo ponto de vista, Dourado (2007) assinala que, sem a elaboração da lei complementar que defina as normas do regime de colaboração, o que se vê é a "indução de políticas, por meio de financiamento de programas e ações priorizadas pela esfera federal" (p. 928). O autor ainda destaca a pouca efetividade do Plano Nacional de Educação (PNE) como base para essas políticas na área da educação. Ao se referir a ausência da lei Cury (2002 a) comenta:

> Na ausência de uma definição (...), o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada "guerra fiscal". Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível. (p.173-174)

A elaboração dessa lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências. A coordenação dos níveis de ensino poderia dar-se de uma forma mais clara e cooperativa, através de uma articulação eficaz e que vise ao desenvolvimento da educação brasileira. Para que o "funcionamento" dessa colaboração ocorra de uma forma efetiva, todos os atores envolvidos precisam estar cientes de suas ações e atribuições. Abreu (2002), ao se referir aos envolvidos nessa articulação, comenta sobre a necessidade dos parceiros demonstrarem o interesse pela colaboração, "o que implica deliberações compartilhadas e compromisso comum com qualidade de ensino, evitando simultaneamente a imposição de decisões e a simples transferência de encargos de uma instância da federação para outra" (p. 97). Nessa mesma direção, Cury (2010) aponta para as dificuldades e limites para a efetivação do regime de colaboração. O autor chama a atenção

para a omissão por parte dos parlamentares, juntamente com as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, o que segundo Cury, resulta em um federalismo competitivo.

Cassini (2010) identificou três estados da federação que regulamentaram o regime de colaboração através de leis estaduais. São eles:

a) Estado do Acre, que através da Lei 1.694/05 instituiu o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, contemplando as leis nacionais relacionadas ao regime de colaboração. A Lei estabelece a ação dos consórcios públicos como forma de garantir a cooperação entre os participantes do Sistema, por meio de termo de integração. A experiência de cooperação do estado do Acre foi bem sucedida e resultou no prêmio Inovação em Gestão Educacional, em 2006.

b) Estado do Espírito Santo, com a Lei 4.475/90, institui o Programa de Municipalização na oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental oficial do Estado do Espírito Santo (PROMUNE), em regime de colaboração com os municípios. A Lei fora revogada pela 5.474/97, que estabeleceu diretrizes para processo de municipalização objetivando a cooperação mútua. Em 1999, a lei foi alterada novamente pela Lei 5.853 que determinou transferências de encargos e serviços educacionais para os municípios. A experiência capixaba resultou em um acúmulo de dívidas dos municípios com o estado pela cessão de pessoal.

c) Estado do Rio Grande do Sul através da Lei nº. 10.576/95 dispôs sobre a Gestão Democrática do ensino público. O capitulo V da Lei estabelece o regime de colaboração. O estado ainda cria um Grupo de Assessoramento, que realiza encontros e discussões para aperfeiçoamento e implementação de formas de colaboração.

A existência de leis estaduais que regulamentam a colaboração entre estados e municípios nos revela que, quando existe interesse de ambas as partes em perpetuar essa colaboração, a ação acontece, ou seja, são estabelecidas por formas cooperativas, apesar do artigo 23 da Constituição Federal não ter sido regulamentado. Grande parte dos estados da

federação não possui legislação que contemple as formas para cooperação aprovada, o que permite que as relações intergovernamentais fiquem a mercê dos interesses dos governantes.

Com o objetivo de estabelecer o regime de colaboração na educação nacional, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu, em 30 de agosto de 2011, o parecer nº9/2011 que aprova uma proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Tendo por base esse parecer, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação publicou a Resolução Nº 1, em 23 de Janeiro 2012, a qual dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Contudo, o que percebemos é que enquanto o regime de colaboração para a Educação não for regulamentado através der Lei complementar, a União não poderá estabelecer de colaboração com relação à organização nacional.

Realizada a discussão sobre os aspectos teóricos que fundamentam nosso estudo, focalizaremos agora na apresentação dos resultados das análises realizadas. Foram analisados documentos, legislações, programas, relatórios e publicações de divulgação, produzidos pelos governos do Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, durante o período definido para o estudo, os anos de 1997 a 2006, na área da educação, tendo como foco a cooperação. No primeiro momento, serão analisadas as políticas do Estado, conforme período de cada governo, a seguir o mesmo será feito em relação ao município. Apresentaremos dados históricos, estatísticos, educacionais, procurando identificar as ações educacionais cujo foco tenha sido a articulação entre os dois entes federados.

3- GOVERNOS ESTADUAIS E A COLABORAÇÃO

Tendo por objetivo identificar ações de cunho colaborativo entre o Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais e o Sistema Municipal de Juiz de Fora, em cumprimento da responsabilidade pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e LDB (Lei nº 9394/96), realizamos a coleta de documentos que tratam do assunto. O recorte de tempo da pesquisa delimita-se entre os anos de 1997 a 2006. Nesse espaço de tempo, o governo do Estado de Minas Gerais alternou-se entre dois partidos políticos: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo três governantes distintos: Eduardo Azeredo, filiado ao PSDB (de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998); Itamar Augusto Cautieiro Franco, pertencente ao PMDB (de 1º de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 2002); e Aécio Neves da Cunha, filiado ao PSDB (de 1º de janeiro de 2003 a 31 de março de 2010). A prefeitura do município de Juiz de Fora, dentro desse recorte de tempo, também se alternou entre dois partidos: o PMDB e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), tendo apenas dois prefeitos distintos: Tarcísio Delgado, eleito pelo PMDB por dois mandatos consecutivos (de 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2004); e Carlos Alberto Bejani, filiado ao PTB (de 1º de janeiro de 2005 a 16 de junho de 2008). Notamos, assim, que, durante o período em estudo, o governo do Estado encontrava-se nas mãos do PSDB, de 1997 a 1998, enquanto a prefeitura municipal de Juiz de Fora estava sob o governo do PMDB. No ano de 1999, o PMDB assumiu o governo de Minas Gerais, permanecendo assim até o ano de 2002. Durante esse período, a prefeitura municipal de Juiz de Fora também esteve sob o governo do mesmo partido. Em 2003, o PSDB assumiu novamente o governo do estado. Durante essa gestão estadual, a prefeitura de Juiz de Fora estava sob o governo do PMDB, de 2003 a 2004, posteriormente assumida pelo PTB em 2005, permanecendo até 2008. No quadro 2 estão indicados os governantes e os respectivos partidos políticos.

Quadro 2: Governadores do Estado de Minas Gerais e Prefeitos do Município de Juiz de Fora

Ano	Governador do estado de Minas Gerais/ partido político	Prefeito de Juiz de Fora
1997	Eduardo Azeredo (PSDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
1998	Eduardo Azeredo (PSDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
1999	Itamar Franco (PMDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
2000	Itamar Franco (PMDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
2001	Itamar Franco (PMDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
2002	Itamar Franco (PMDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
2003	Aécio Neves (PSDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
2004	Aécio Neves (PSDB)	Tarcísio Delgado (PMDB)
2005	Aécio Neves (PSDB)	Alberto Bejani (PTB)
2006	Aécio Neves (PSDB)	Alberto Bejani (PTB)

Elaborado pela autora

Com o objetivo de realizarmos um texto didático, apresentaremos os conteúdos dos documentos coletados seguindo o período do mandato exercido pelos governantes do Estado de Minas Gerais. Dessa forma, primeiramente, apresentaremos os conteúdos dos documentos publicados durante o mandato do governador Eduardo Azeredo (PSDB), seguidos das publicações do governo Itamar Franco (PMDB) e, por fim, do governo Aécio Neves (PSDB). No entanto, como o governo Azeredo deu continuidade à política do governo anterior, iniciaremos abordando o contexto educacional em Minas na década de 1990.

3.1 O novo modelo de "Qualidade"

Para uma melhor compreensão da questão no período em estudo, é necessário retornarmos ao contexto educacional mineiro desde o início da década de 1990. Durante essa década, logo após os municípios serem considerados ente federados autônomos pela Constituição de 1988, o tema articulação entre estados e municípios foi ganhando destaque na gestão dos governadores de Minas Gerais, dentro do amplo processo de busca da qualidade[25] na educação.

[25] Qualidade educacional, nesse contexto, era entendida como melhoria nos índices de promoção dos alunos na busca de eficiência e produtividade.

Em 1990, Hélio Garcia, então pertencente ao Partido das Reformas Sociais (PRS), foi eleito governador do estado de Minas, ocupando o cargo pela segunda vez[26]. Seu governo tinha como slogan a melhoria da qualidade de vida dos mineiros. Na execução de seus projetos, Garcia apoiou-se nas ideias dos organismos internacionais, pautado no discurso de modernização do estado.

Com relação à educação, as propostas estruturais do governo, inicialmente, centraram-se em dois aspectos: a busca pela qualidade da Educação e a universalização do Ensino. O empresário Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto[27] foi nomeado como Secretário de Estado da Educação e permaneceu à frente da Secretaria Estadual de Educação durante a gestão de Hélio Garcia. O então governador, juntamente com o secretário, estabeleceram cinco prioridades educacionais do governo, são elas: autonomia da escola; fortalecimento da direção da escola (diretores e colegiados); aperfeiçoamento e capacitação de professores; avaliação do Sistema; e integração com os municípios. Nesse trabalho, focalizaremos a última prioridade estabelecida pelo governo: a integração com os municípios no âmbito educacional, que é o objeto de estudo dessa pesquisa.

No dia 23 de outubro de 1991, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais promoveu o Seminário de Educação: *a hora da chamada*. Nesse seminário, o então Secretário de Estado da Educação proferiu uma conferência, em que discorreu sobre a reorganização do Sistema Estadual de Ensino, descrevendo os compromissos assumidos pelo governo Hélio Garcia visando à melhoria da escola pública mineira. No que tange a integração com os municípios, Walfrido destacou a fragilidade existente na relação educacional entre estado e municípios. "Um problema sério que constatamos é a falta de identificação da imensa maioria dos prefeitos com a escola estadual. Eles enxergam uma separação entre as duas redes – rede municipal versus rede estadual. É quase uma competição" (p.32). Com o objetivo de elucidar essa fragilidade, o secretário relatou uma situação vista por ele na região do Triângulo

[26] Helio Garcia já havia assumido o governo de Minas Gerais em 1984, permanecendo no cargo até 1986 pelo PMDB. Na situação, Hélio era vice-governador de Trancredo Neves. Trancredo desligou-se do governo para se candidatar à presidência da República.

[27] Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto foi secretário estadual de educação na gestão do governador Hélio Garcia (1991 a 1994) e vice-governador de Eduardo Azeredo (1995 a 1998). Graduado em Engenharia Química, foi um dos fundadores do pré-vestibular Pitágoras, que, posteriormente, transformou-se no Sistema Pitágoras de Ensino.

mineiro. No município em questão, a administração municipal construiu uma escola em um prédio público "maravilhoso" próximo a uma escola estadual em condições "lastimáveis". Segundo ele, com 10% do valor investido na construção da escola municipal seria possível reformar a escola estadual, tendo assim duas escolas com excelentes condições. No término do relato, o secretário descreveu que o raciocínio prevalecente no município foi o de que cuidar da escola estadual era obrigação exclusiva do estado, concluindo: "como se os alunos da escola estadual não morassem na mesma cidade".

Identificada a fragilidade, o secretário apontou uma solução para a questão, propondo a seguinte alternativa:

> Precisamos convencer os prefeitos a fazer mais, tanto pela rede municipal quanto pela estadual. Todavia, não faremos isso por decreto, com autoritarismo, e sim com esclarecimento e diálogo. (...) Não pedimos nenhum comprometimento; propomos apenas um convênio denominado 'guarda-chuva' que o prefeito assina, sem nenhuma obrigação e que lhe permite contabilizar todos os gastos realizados em escolas do Estado para efeito do cálculo dos 25% exigidos pela Constituição. (p.33)

Percebemos através da solução apresentada, que de acordo com a visão do Secretário, a integração entre estado e municípios solidificar-se-ia à medida que os municípios investissem parte de seus recursos destinados à educação, os 25% dos impostos definidos pela Constituição Federal como obrigatoriedade, tanto dos estados quantos dos municípios, na rede estadual presente nos municípios. Essa ideia também se fez presente nas resoluções nº 390/1991 do CEE e nº 7.012/1992 da SEE, as quais apontam que a atuação do Estado ocorreria nos municípios que comprovassem sua incapacidade de expansão de vagas na rede municipal, e que a expansão da rede estadual de ensino aconteceria apenas nos municípios que já aplicavam, na manutenção e desenvolvimento de ensino, os valores mínimos estabelecidos pela Constituição.

As resoluções publicadas pelo Estado tiveram como base dados relativos de 1991, ano em que, segundo a Secretaria Estadual de Educação, o governo estadual foi responsável pela aplicação de 63,4% dos recursos públicos gastos em educação, atendendo 79% das matrículas no Estado. De acordo com esses dados, os municípios aplicaram apenas 36,6% dos recursos para atender a 21% do total de alunos. A SEE concluiu então que o Estado assumiu um número de alunos maior do que sua receita permitia, resultando em condições desfavoráveis de funcionamento da rede pública estadual em comparação à municipal.

Segundo o Estado, os municípios detentores de uma pequena rede ofereciam salários maiores, prédios e equipamentos em melhores condições. A partir de então, o governo estadual adotou uma metodologia tendo por objetivo calcular a capacidade mínima de atendimento para o Estado e para os municípios. Essa capacidade mínima era calculada através da divisão do valor de 25% da receita tributária arrecadada pelo custo aluno, que, em 1991, era de US$ 250/ano.[28]

Realizado esse cálculo, a SEE propôs as seguintes ações nos municípios em que a matrícula na rede municipal apresentou resultado inferior à capacidade de atendimento: conter o crescimento da matrícula da rede estadual; transferir escolas estaduais para o município; e ceder ou doar prédio, mobiliário e equipamentos, além de ceder professores efetivos a esses municípios. Nos municípios com matrícula equivalente à capacidade mínima de atendimento, a SEE repassaria recursos financeiros para o município para construção e equipamento de prédios escolares; cederia professores efetivos; e aumentaria o número de turmas nas escolas estaduais. Enquanto nos municípios que apresentassem matrícula superior a sua capacidade de atendimento, a SEE repassaria recursos financeiros; cederia professores efetivos; aumentaria o número de turmas nas escolas estaduais; e criaria mais escolas municipais nesse município. Essas ações foram propostas pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais em um projeto de articulação Estado/Município na manutenção do ensino, encaminhado aos municípios em 1993.

O documento explicativo produzido pela SEE de título: "Bases para a cooperação estado-município" (MINAS GERAIS, 1993) foi denominado pelo governo estadual como um "manual", no qual explicitava os principais programas e mecanismos disponíveis para o trabalho conjunto entre o Governo de Minas e as prefeituras municipais. A publicação, inicialmente, apresentou a definição do termo regime de cooperação, sob o ponto de vista estadual: "significa somar esforços e dividir melhor as responsabilidades, de acordo com a capacidade financeira e as condições específicas de cada Prefeitura". Segundo o governo estadual, a articulação entre Estado e municípios permitiria: um melhor aproveitamento da capacidade física das redes estaduais e municipais; a otimização do financiamento educacional; além da abertura à possibilidade de construção de uma parceria para ao

[28] A moeda americana foi utilizada como parâmetro para esse cálculo originalmente.

desenvolvimento de projetos de capacitação de recursos humanos e programas de avaliação do ensino. Logo na introdução do documento, a SEE faz um esclarecimento aos municípios:

> Os municípios também podem, dentro de um programa de ação conjunta, destinar parcela dos 25% da receita a ser investida no setor educacional em projetos ligados à manutenção e melhoria da rede estadual. Com a assinatura de um convênio de mútua cooperação, a Prefeitura dispõe de respaldo legal para incluir as verbas aplicadas na rede estadual em sua prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, responsável pela fiscalização da obediência ao dispositivo constitucional que define o percentual mínimo de recursos a ser destinado à educação. (p.1)

Esse esclarecimento feito em 1993 vai ao encontro da proposta apresentada pelo Secretário Estadual de Educação, Walfrido Mares Guia, no seminário promovido pela Assembleia Legislativa, no ano de 1991, em que o governo estadual incentiva os municípios a investirem parte dos recursos obrigatórios à educação na rede estadual. Para tal incentivo, o governo estadual buscou ainda um respaldo jurídico-financeiro para que os municípios realizassem a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado sem dificuldades.

O documento produzido e publicado pelo governo estadual em 1993 apresenta os principais programas e mecanismos disponíveis para o trabalho conjunto entre o governo estadual e as prefeituras. Os programas listados no documento foram: o atendimento escolar, a gestão da escola, a capacitação de pessoal e o desenvolvimento do ensino.

A parceria no atendimento escolar foi vista como essencial para a identificação e atendimento da demanda educacional. Segundo a publicação, caberia ao Estado: coordenar o cadastro escolar[29] para identificar a demanda para o ensino fundamental e médio; viabilizar o ensino fundamental nos municípios que apresentaram déficit financeiro; e garantir a oferta do ensino médio onde verificar a demanda. Os municípios seriam responsáveis por: promover a realização do cadastro escolar; garantir a universalização do ensino fundamental e garantir a oferta do ensino pré-escolar. Ambos, estado e municípios, responsabilizar-se-iam pela elaboração de um plano conjunto que garantisse: a manutenção, recuperação e melhoria da rede física instalada; o aumento da capacidade física instalada, quando necessário, através da

[29] O cadastro escolar é realizado anualmente e segue as orientações da resolução publicada pela SEE. No período, é feito um levantamento da demanda por vagas na rede pública (estadual e municipal). Estados e municípios elaboram, no final do trabalho, um relatório que identifica a demanda por bairro/escola/série. Essa ação viabiliza a tomada de decisões e a execução de medidas como a criação de escola, implantação de cursos e outras, em tempo hábil para o funcionamento nos anos seguintes.

construção e ampliação de prédios escolares; as condições adequadas ao processo de ensino-aprendizagem, com a destinação de recursos para a compra de mobiliário, equipamentos, laboratórios e bibliotecas; ações de apoio ao aluno nas áreas de alimentação, saúde, material didático e transporte escolar; e atendimento adequado aos alunos portadores de deficiência ou necessidades especiais. Dentro desse plano elaborado, o documento prevê que o Estado de Minas Gerais poderia ceder prédios, equipamentos e recursos humanos às prefeituras quando necessário.

Quanto à gestão da escola, o Estado ofereceu assistência técnica aos municípios interessados, além de se propor a promover concursos públicos para nomeação e/ou recrutamento de pessoal no âmbito educacional nos municípios. A SEE colocou seus técnicos à disposição dos municípios para auxílio no processo de seleção competitiva para escolha de diretores de escolas, aperfeiçoamento do plano de carreira do magistério, aperfeiçoamento do quadro de escolas existentes nos municípios e para implementar os colegiados escolares, que, segundo o documento, são "órgãos integrados por representantes da comunidade escolar que, junto à direção, definem os aspectos mais importantes da vida escolar, sendo, portanto, um mecanismo eficaz de gestão democrática do ensino" (p.3). Nesse item, não é especificada nenhuma ação que seja de responsabilidade exclusiva dos municípios e nem do estado e municípios em conjunto.

Na capacitação de pessoal, outra ação listada no documento, o governo estadual apresentou cursos de habilitação, atualização e aperfeiçoamento para os professores da rede estadual, ampliando essas vagas para professores das redes municipais, cuja prefeitura demonstrasse interesse. As prefeituras interessadas assumiriam a responsabilidade de disponibilizar ajuda de custo aos professores cursistas para hospedagem e alimentação. Esse item, assim como o anterior, não especifica ações conjuntas promovidas por Estado e municípios.

O desenvolvimento do ensino é o último item tratado. Nele, a SEE ofereceu, aos municípios, orientação técnica e pedagógica para elaboração de calendário, regimento escolar, organização de currículo e conteúdos curriculares. Segundo o documento, a SEE também poderia promover projetos de cooperação em experiências curriculares inovadoras, no estímulo à leitura e ao uso didático de recursos audiovisuais, como a informática e promoções culturais e artísticas com finalidade educativa. Na área de estudos e pesquisas, o governo do

Estado se dispôs a repassar aos municípios dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e outros resultados de pesquisas realizadas pela SEE. A publicação ainda informou sobre o Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais[30], convidando os municípios interessados a participarem na promoção das avaliações de rendimento de seus alunos em conjunto com o Estado. Essa participação seria feita através de um contrato formalizado, escrito pela administração municipal e encaminhado ao Secretário de Estado da Educação ou ao Diretor da Delegacia Regional de Ensino à qual se vinculava o município. Dentro do Programa de Avaliação da Escola Pública, o Estado poderia oferecer: programação de avaliação do rendimento para as escolas municipais indicadas; reprodução dos instrumentos de avaliação (testes e questionários) e manuais de orientação a serem utilizados; realização de treinamentos para elementos multiplicadores visando à aplicação dos testes e coordenação do processo; coordenação do processamento dos dados e divulgação dos resultados; e o acompanhamento do trabalho através das Delegacias Regionais de Ensino. Caberia aos municípios, no caso de adesão do programa: promover os recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao desenvolvimento das ações de avaliação da rede municipal; responsabilizar-se pelas atividades de divulgação, junto às escolas do município, dos resultados da avaliação; responsabilizar-se pelo transporte, arquivo, sigilo e distribuição do material a ser utilizado na atividade de avaliação; garantir o transporte do pessoal da rede municipal envolvido na avaliação, bem como cooperar no transporte dos elementos da rede estadual de ensino envolvidos no trabalho. Percebemos que esse último item tem como o foco a avaliação e não apresenta nenhuma ação cuja elaboração e pensamento inicial tenha, em sua base, ações conjuntas para municípios e estado.

Notamos que o documento, em sua totalidade, expressa as ações apresentadas para execução das cinco prioridades educacionais estabelecidas pelo governo Hélio Garcia: a autonomia da escola, o fortalecimento da direção da escola (diretores e colegiados), aperfeiçoamento e capacitação de professores, avaliação do Sistema e integração com os municípios. Vimos que, das quatro propostas de ações em conjunto, em três, os municípios

[30] O Programa, iniciado em 1992, previa avaliações sistemáticas do ensino ministrado pelas escolas públicas, mediante aplicação de provas dos conteúdos básicos de três a cinco disciplinas do núcleo comum aos alunos matriculados em cinco séries selecionadas: 3ª, 5ª e 8ª séries do ensino fundamental, e 2º e 3º anos do ensino médio.

foram convidados a participar de programas já existentes formulados pelo governo estadual. Não havendo nenhum tipo de parceria para elaboração desses programas e projetos. A única proposta que apresenta obrigações para o Estado, municípios e para ambos foi a que se relaciona ao atendimento escolar. A ação conjunta no levantamento da demanda e encaminhamento para as escolas é uma ação que se mantém até os dias atuais. Esta constrói um mapeamento das principais carências e necessidades educacionais relacionadas: a oferta de vagas, número de escolas e número de professores dentro de cada região do município, permitindo assim a elaboração de um relatório final que apresenta solução para as carências identificadas. Nesse relatório, são descritas ações de responsabilidade da prefeitura e as ações de responsabilidade do governo do estado.

Juntamente com o documento "Bases para a cooperação estado-município", apresentado anteriormente, a SEE também solicitou, aos municípios, a elaboração de um Plano Municipal de Educação[31] (PME). Com o objetivo de orientar a construção desse Plano, o governo estadual publicou outro documento intitulado de "Orientações para Elaboração de um Plano Municipal de Educação". Neste, as prefeituras foram orientadas a realizar um levantamento de informações estatísticas sobre o município, a fim de subsidiar a construção de um diagnóstico sobre a necessidade de sua população no que tange à educação. De acordo com a publicação, esse plano deveria contemplar: a caracterização dos problemas educacionais de tratamento prioritário; a determinação de objetivos; o estabelecimento de metas; a formulação de estratégias; a definição de uma política administrativo-financeira viável; e a previsão de possíveis obstáculos e antecipação das soluções alternativas. A publicação também trouxe um passo a passo de como os municípios deveriam realizar os cálculos das estatísticas derivadas como: taxa de aprovação, repetência, evasão, rendimento, relação aluno/professor e relação espaço de sala de aula/aluno. O governo ainda ofereceu o apoio técnico da Secretaria de Estado da Educação e das Delegacias Regionais de Ensino, caracterizando essa ação como "ponto de partida para ação cooperada".

[31] Esse Plano Municipal de Educação não é o mesmo decorrente do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecido com a aprovação da Lei nº 10.172/2001. Naquele plano, os municípios deveriam identificar as necessidades de expansão da rede escolar, estabelecer as prioridades das políticas públicas da área educacional, apontar as metas a serem atingidas, os recursos necessários e as formas de avaliação da educação e do próprio plano. Na época do estudo, esse processo continuava sendo realizado, utilizando os dados finais do cadastro escolar. A nomenclatura utilizada é Relatório Final do Cadastro Escolar.

> O Governo de Minas definiu claramente seus compromissos e prioridades na área educacional. A ação planejada e integrada entre Estado e Prefeituras torna-se essencial para evitar paralelismo de esforços e para garantir a otimização do uso de recursos- financeiros, humanos e materiais – disponíveis. A partir de um planejamento específico de cada Município, será possível estabelecer um programa conjunto de trabalho, visando a melhoria permanente da escola pública. (MINAS GERAIS, 1993,p.1)

A SEE publicou, em 02 de junho de 1993, a Resolução nº 7.146, que trata da expansão e reorganização do atendimento escolar na rede estadual de ensino. Essa expansão e reorganização estariam atreladas à elaboração dos Planos Municipais pelos municípios. Em 15 de setembro de 1993, a SEE publicou uma nova Resolução de nº 7.158, na qual aborda a criação de uma Comissão Técnica responsável pela análise, aprovação e acompanhamento do desenvolvimento dos Planos Municipais de Educação, estabelecendo os critérios para análise desses Planos elaborados pelos municípios, que segundo a resolução, permitiriam a sistematização da cooperação Estado/Município para o atendimento escolar.

De acordo com a publicação, os Planos Municipais deveriam ser detalhados conforme os seguintes documentos: Bases para cooperação estado/município e Orientação para elaboração do Plano Municipal de Educação, ambos elaborados e divulgados pela SEE. O artigo nº 2 da resolução informou ainda que a cooperação entre estado e municípios seria sistematizada mediante convênios específicos a serem firmados entre a SEE e as Prefeituras Municipais. Os convênios só poderiam ser estabelecidos após a aprovação do Plano Municipal do município em questão. Para assinatura desses convênios de cooperação, o município não poderia estar inadimplente quanto à prestação de contas de convênios anteriores.

Os integrantes da referida comissão foram: as diretoras das Superintendências de Desenvolvimento do Ensino, de organização do atendimento escolar, de administração da rede escolar, de administração de pessoal; o diretor da superintendência de planejamento e coordenação; a diretora da diretoria de atendimento escolar; e a diretora da diretoria de administração de contratos e convênios.

A resolução nº 7.158 também abordou, nos artigos 4º, 5º e 6º, a expansão da rede pública estadual, delimitando que a mesma só ocorreria nos municípios cujos recursos municipais destinados à educação fossem insuficientes para garantir o atendimento, no ensino

fundamental, da população de faixa etária correta, ainda que a prefeitura aplicasse em educação o percentual mínimo exigido na Constituição. No 5º artigo, foram apresentadas situações do atendimento ao ensino fundamental, consideradas prioritárias para o firmamento de convênios com os municípios.

> Art. 5º-Terá prioridade para firmar convênio o município cujo atendimento ao ensino fundamental seja:
> I- Maior que sua capacidade financeira;
> II- Menor que sua capacidade financeira, mas haja disposição da Prefeitura em expandir a oferta de vagas na rede municipal;
> III- Compatível com sua capacidade financeira, sendo essa insuficiente para o atendimento da demanda.
> Art. 6º-Para o atendimento das demandas dos municípios será rigorosamente observada:
> I- a aplicação de, no mínimo 25% de sua receita tributária, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
> II- a existência do Estatuto do Magistério e, caso a Prefeitura Municipal ainda não o tenha, no Plano Municipal de Educação deve constar o compromisso de sua elaboração, com prazo definido para implantação.

No final do ano de 1994, a Superintendência de Organização do Atendimento Escolar publicou um relatório com os dados dos 744 Planos Municipais enviados, num total de 755 municípios do estado. A Superintendência afirmou que, através da Diretoria de Atendimento Escolar, orientou, treinou, prestou assistência técnica, atendeu aos municípios, diretores de escolas, professores, vereadores, deputados e outros segmentos da sociedade civil interessados na elaboração dos Planos. Logo na introdução do documento foi ressaltado que, "a partir de um planejamento específico de cada município, foi possível estabelecer um programa conjunto de trabalho, visando à melhoria da Escola Pública" (MINAS GERAIS, 1994, p.1). No que se refere ás propostas de parceria entre estado e municípios, o relatório apresentou que, no âmbito de infraestrutura: houve a municipalização de 252 escolas em 124 municípios; adjunção de 90% do pessoal efetivo do magistério das escolas municipalizadas; 90% do pessoal efetivo do quadro permanente das escolas municipalizadas foram colocadas à disposição dos municípios; 50% dos prédios estaduais foram cedidos para o funcionamento das novas escolas municipais; e 100% dos equipamentos, mobiliários e materiais foram cedidos aos municípios para as escolas municipalizadas.

Na área pedagógica, 43% dos municípios mineiros solicitaram ações de planejamento curricular; 68% solicitaram ações de desenvolvimento curricular; 65%

pretendiam participar no Programa de Avaliação da Escola Pública; e 9% interessou-se pela área de estudos e pesquisa da SEE.

Quanto à capacitação de pessoal, 97% dos municípios solicitaram a participação em cursos de treinamentos e reciclagem de professores e especialistas das escolas municipais.

Segundo o relatório, no atendimento escolar da rede estadual mineira, o governo estadual criou 111 escolas estaduais de Ensino Fundamental, totalizando 1.206 novas turmas; estendeu 944 turmas de 5ª a 8ª série; e implantou o Ensino Médio em 284 escolas estaduais. Conforme a SEE, houve a expansão de aproximadamente 1.100 turmas na rede municipal devido à municipalização das 252 escolas estaduais.

Outra importante ação a ser destacada no governo de Hélio Garcia foi à elaboração do Projeto Qualidade na Educação Básica (PRÓ-QUALIDADE). Esse projeto foi formulado em abril de 1993 e efetivado em 1994 através de um convênio[32] firmado entre o Banco Mundial e a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. O PRÓ-QUALIDADE também foi assumido pelos demais governadores eleitos posteriormente à assinatura do convênio, como veremos no decorrer do texto. O texto abordará também ações, relacionadas a este programa, que estiveram envolvidas nas relações cooperativas. Por esse motivo, a informação sobre o programa, bem como a descrição de ações, serão abordadas em um item específico da gestão de cada governador.

3.2 O PRÓ- QUALIDADE no governo Hélio Garcia

Em abril de 1993, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, produziu o documento intitulado de "Projeto Qualidade na Educação Básica" (PRÓ-QUALIDADE), no qual, apresentou sua visão sobre os problemas educacionais no Estado, juntamente com um projeto para melhoria da qualidade no ensino fundamental. A base do projeto PRÓ-QUALIDADE foi um projeto gerencial mais amplo denominado de Qualidade Total, que visava ao aprimoramento da competência gerencial do Sistema em todos os níveis. As

[32] No convênio firmado, o Banco Mundial financiou US$ 150 milhões de um total de US$ 302 milhões orçados para o financiamento de todo o projeto. Efetivado em 1994, a liberação do financiamento se deu ao longo de 6 anos, devendo ser pago em quinze anos com um período de cinco anos de carência. (Teixeira, 1998).

principais características da Qualidade Total são: indução da visão do trabalhador para a totalidade do processo produtivo, abordagem das organizações de forma sistêmica, substituição do chefe pelo líder e a parceria substituindo os conflitos. Em suma, tinha como preocupação contar com servidores responsáveis e cooperativos.

Segundo a SEE, foram realizadas discussões a respeito do documento produzido inicialmente, seguidas de uma "análise detida das propostas para a operacionalização do Projeto" (MINAS GERAIS, 1994b, p.3). Após essa análise, discussões e a publicação do Decreto nº 35.423 de 03 de março de 1994, o qual institui o Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais e dispõe sobre a sua implementação, a SEE produziu um novo documento com uma atualização dos métodos e estratégias do projeto inicial. A nova produção trouxe também um detalhamento dos passos concretos a serem executados, definições claras quanto aos custos de cada componente e estratégia do projeto, juntamente com o Decreto nº 35.423 em anexo ao documento. O 1º artigo do Decreto traz:

> Art. 1º - Fica instituído o Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais-PRÓ-QUALIDADE, com os seguintes objetivos:
>
> I- fornecer às escolas estaduais as condições essenciais para o exercício da autonomia;
> II- promover, através de ações simultâneas e coordenadas de desenvolvimento curricular, treinamento e aquisição de materiais de ensino-aprendizagem, a melhoria da qualidade do ensino;
> III- reduzir significativamente as taxas atuais de repetência, sobretudo nas primeiras quatro séries do ensino fundamental.

O Pró-Qualidade presumia medidas que se articulavam a partir das cinco prioridades educacionais estabelecidas pelo governo Hélio Garcia: autonomia da escola, fortalecimento da sua direção, aperfeiçoamento e capacitação dos professores, avaliação sistêmica dos alunos e integração com os municípios. O foco principal era o combate à repetência, fato que, conforme o projeto, gerava muitos gastos e a evasão. A fórmula apresentada pelo governo como eficaz ao combate à repetência foi a autonomia da escola, responsabilizando esta pelo sucesso e fracasso escolar. O projeto também apresentou mecanismos de descentralização, reforçando uma administração independente por parte da escola e um modelo de gestão responsável. Cinco linhas de ação foram consideradas

prioritárias pelo projeto: avaliação educacional; desenvolvimento curricular; fortalecimento do gerenciamento escolar; capacitação de dirigentes escolares; e capacitação de professores. Como veremos no texto, cada linha de ação tornou-se um projeto específico.

Em 1998 foi realizado o Fórum Mineiro de Educação[33], etapa regional de Juiz de Fora. Neste fórum, Teixeira (1998) apresentou sua análise sobre o projeto Pró-Qualidade:

> Na proposta do Pró-Qualidade, a noção de qualidade da educação fica reduzida ao rendimento escolar e a reforma da instituição de ensino passa a ser direcionada pela pressão por maiores índices de promoção dos alunos. Busca-se substituir a cultura da repetência pela cultura da escola produtiva, eficiente. Assim o uso da expressão **qualidade de ensino[34],** prejudicando todo o tipo de ensino a ser perseguido representa a contraface do discurso da democratização. (p. 76)

Observamos que o projeto Pró-Qualidade segue toda a proposta apresentada pelo governo estadual no início de seu mandato, proposta esta que apresenta preocupação maior na retenção de gastos com os alunos repetentes. Para tal, o governo elaborou um projeto e buscou financiamento para implementação de ações descentralizadoras para resolução da situação. Lembramos que, nesse período anterior a LDB 9394/1996, os municípios, apesar de serem considerados autônomos pela Constituição Federal de 1988, não podiam criar seu próprio sistema de ensino, tendo de permanecer atrelado ao Sistema Estadual.

Conforme relatado anteriormente, o convênio para execução do Pró-Qualidade foi assinado em 1994, último ano do mandato do então governador Hélio Garcia. Ações mais específicas do projeto foram executadas no governo posterior, de Eduardo Azeredo, que incorporou ações do Pró-Qualidade na sua gestão. Veremos, no próximo item, as ações desenvolvidas pelo governador.

---

[33] O Fórum Mineiro de Educação, realizado em 1998, foi uma mobilização de educares realizada pelo Instituto Paulo Freire, no sentido de que este segmento juntamente com as representações comunitárias, apresentassem propostas e prioridades para o quadriênio 1999-2002. Mais a frente, no governo de Itamar Franco a realização do Fórum será aprofundada.

[34] Grifo da autora.

3.3 “Minas fazendo a revolução na educação”: governo Eduardo Azeredo

Eduardo Azeredo[35] tomou posse como governador do estado de Minas Gerais em 1º de janeiro de 1995, e sua gestão estendeu-se até o ano de 1998. Em seu governo, a temática da qualidade e a integração com os municípios ganharam destaque ainda maior. Com Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto, anteriormente Secretário do Estado da Educação, como vice-governador e também Secretário de Planejamento, e Ana Luiza Machado Pinheiro ocupando a pasta da educação, o governo manteve vivas todas as prioridades estabelecidas pelo governador anterior. Posteriormente, Ana Pinheiro deixou o cargo para assumir a chefia da UNESCO na América Latina. O substituto foi João Batista dos Mares Guia, irmão de Walfrido.

A educação, no governo de Azeredo, tinha o *slogan* “Minas fazendo a revolução na educação”. Essa revolução, à qual se referia, tinha como carro chefe o pioneirismo na introdução das Diretrizes Educacionais aprovadas pela LDB 9394/1996. Foi em sua gestão que a municipalização no estado de Minas Gerais foi ampliada, programas de aceleração da aprendizagem[36] para todos os níveis da educação básica foram criados e programas de capacitação de professores e dirigentes implementados. Como o nosso foco de estudo é a integração entre o estado e os municípios, ater-nos-emos a ações que contemplem essa relação.

Na busca por documentos que tratassem da relação pesquisada durante o governo de Eduardo Azeredo, encontramos a publicação de uma série denominada de “Integração com os municípios”. Essa publicação foi produzida pela SEE em 1997, e seu título expressa uma das prioridades educacionais do governo Hélio Garcia. A série foi composta por seis volumes, sendo eles: Integração com os Municípios; Diretrizes para Elaboração do Plano Municipal de Educação; Bases para Cooperação Estado/Município; Diretrizes para Prestação de Contas;

[35] O engenheiro mecânico Eduardo Azeredo, antes das eleições para o Governo de Minas, foi vice-prefeito do município de Belo Horizonte, assumindo a Prefeitura no período de 1990 a 1992, com a saída de Pimenta da Veiga para disputa ao cargo de governador do Estado. Anteriormente a Prefeitura, Azeredo também presidiu diversas empresas estatais do setor de Informática.

[36] Programas como: “Acertando o passo”- destinado a alunos com defasagem idade-série no ensino fundamental- ; “A caminho da cidadania” – para alunos do ensino médio- e “Travessia”.

Orientações para Organização do Conselho Municipal de Educação e Orientações para a Organização do Atendimento Escolar. Todos os volumes da série possuíam a mesma apresentação assinada pela Diretora da Superintendência de Organização do Atendimento Escolar, Maria Eliana Novaes. Logo na apresentação da série, o governo apresenta o objetivo da publicação: "Ao divulgarmos os documentos da série 'Integração com os municípios', pretendemos fortalecer e sistematizar o trabalho de cooperação com os diferentes municípios do Estado" (MINAS GERAIS, 1997, p.2). Na apresentação, também foi deixada uma abertura para participação dos municípios: "A cooperação é um trabalho feito a muitas mãos e, nesse sentido, a série estará também aberta para publicação de documentos originários dos municípios sobre questões educacionais de interesse coletivo" (idem). No final, o governo afirmou que, sendo necessárias, novas publicações seriam divulgadas.

O primeiro volume tratou do tema que intitulou a série: Integração com os Municípios. Nele, o governo estadual reafirmou o tema como uma das prioridades para o setor educacional, apresentando o objetivo dessa integração: "A integração com os municípios objetiva a divisão dos encargos proporcionalmente aos recursos de que Estado e Municípios dispõem para aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino" (MINAS GERAIS, 1997a, p.3). O volume como um todo apresenta a mesma ideia difundida na gestão Hélio Garcia, para a qual os municípios deveriam **atingir uma capacidade de atendimento, ampliando o número de matrículas em sua rede**[37], para que a continuidade da contenção do crescimento de matrícula na rede estadual ocorresse em prol da qualidade da educação. De acordo com a publicação, o estado só haveria de ampliar sua atuação nos municípios cuja matrícula fosse superior à respectiva capacidade financeira e, paralelamente, reduziria seus encargos nos municípios que reunissem condições para ampliação da rede municipal. O governo estadual manteve também a postura de repassar a estrutura física das escolas estaduais, professores e funcionários aos municípios interessados. A elaboração e envio de um Plano Municipal pelos municípios continuaram sendo necessários para o estabelecimento de parcerias: "espera-se que o esforço para elaboração dos Planos Municipais de Educação crie um conhecimento maior do município sobre sua situação educacional, problemas e soluções potenciais" (p.4). O governo estadual propôs a atualização desse Plano uma vez ao ano. "A

[37] Grifo meu.

proposta de ‘parceria’ entre estado e município, formalizada nos planos municipais de educação é, a cada ano, atualizada a partir da identificação da demanda, inscrita no cadastro escolar” (p.3). A partir da análise desses planos, o governo estadual julgaria a necessidade de um convênio específico a ser celebrado com os municípios.

No que tange aos programas, projetos e mecanismos disponíveis para o trabalho conjunto entre o governo estadual e as prefeituras, o documento previa a possibilidade de estender às escolas municipais as ações desenvolvidas pela SEE. Ações essas que buscavam a qualidade do ensino, segundo o governo. São elencados: o Programa de Capacitação de Professores e Diretores – PROCAP e PROCAD, Programa Cantinho de Leitura, informatização da escola e Programa de avaliação externa. Cabe destacar que esses programas integram o projeto PRÓ-QUALIDADE como veremos mais à frente. Percebemos que, mais uma vez, os municípios foram convidados a participar de programas já existentes na rede estadual. O volume foi finalizado com a retomada do objetivo geral da série:

> O objetivo geral da ‘Integração com os Municípios’ é a promoção da melhoria da qualidade da educação na escola pública estadual e municipal. Entende-se que a família tem direito à escola e à educação de qualidade para seus filhos, independentemente da rede escolar por eles frequentada. (p.6)

O segundo volume tem como título “Diretrizes para Elaboração do Plano Municipal de Educação” e apresenta uma reedição do documento produzido no governo Hélio Garcia, em 1993, denominada de “Orientações para Elaboração de um Plano Municipal de Educação”. A publicação de 1997 recebeu apenas dois acréscimos. O primeiro acréscimo se deu na obrigatoriedade do estabelecimento de metas em cada ação proposta pelo município dentro do Plano. Na publicação anterior, era exigido apenas o registro das estratégias a serem utilizadas. O segundo acréscimo foram os anexos finais, nos quais foi elaborado um modelo de plano em que os municípios deveriam utilizá-lo como um exemplo a ser seguido.

O terceiro volume foi intitulado de “Bases para Cooperação Estado/Município”. Logo na introdução, a integração com os municípios foi ressaltada como uma prioridade do governo no setor educacional, que “representa a sistematização de ações de cooperação mútua entre estado e município, voltadas para a expansão e melhoria da educação básica no estado.” (p.3). Essa prioridade, segundo o documento, tinha como pretensão orientar as ações governamentais do estado e dos municípios na busca de soluções conjuntas para os problemas

da área educacional enfrentados em cada município, utilizando como eixo norteador as leis: Lei nº 9424/96 que estabelece o FUNDEF, a Lei nº 9394/1996, LDB, e a EC 14/96.

> A integração com os municípios deve concretizar-se no estabelecimento de um amplo programa de cooperação educacional, onde, divididas as responsabilidades, se multipliquem as ações exitosas e as soluções para os problemas enfrentados. O que se pretende é a construção conjunta da escola pública de qualidade, em Minas Gerais, seja ela administrada pelo município ou pelo estado. (idem)

O documento segue explicitando os principais programas disponíveis para o trabalho conjunto entre o governo estadual e as prefeituras. Os programas listados no documento foram os mesmo do documento homônimo publicado pelo governo estadual em 1993. São eles: o atendimento escolar, a gestão da escola, a capacitação de pessoal e o desenvolvimento do ensino, com o acréscimo de um único item: Plano de Carreira. Esse item foi acrescentado em decorrência da aprovação da EC 14/1996 e da Lei 9424/1996, em que as instâncias estaduais e municipais foram responsabilizadas pela criação de novas iniciativas que visassem à melhoria do ensino e da remuneração do professor. Em relação ao atendimento escolar, não foi realizada nenhuma modificação do texto anterior, publicado em 1993.

Quanto à gestão da escola, foram destacados apenas dois aspectos: o fortalecimento da direção da escola, uma das prioridades do governo estadual, e a implantação do colegiado escolar. Segue o documento:

> Ás prefeituras que se interessam em conhecer, implantar ou implementar em suas redes esses dois processos, a Secretaria de Estado da Educação está em condições de oferecer assistência técnica e de colocar seus técnicos à disposição dos municípios, para as orientações que se fizerem necessárias.(p.5)

No documento publicado em 1993, o governo estadual, além desses dois aspectos, também se colocava à disposição dos municípios que demonstrassem o interesse em aproveitar a realização dos concursos estaduais de seleção de profissionais na área da educação.

O item que trata sobre o Plano de Carreira, descreve que um Plano de Carreira deveria contemplar estímulos além da remuneração. Estímulos à permanência do professor em sala de aula, condições mínimas de trabalho, qualificação e aperfeiçoamento profissional.

O governo estadual relatou sobre a realização de fóruns "com a participação de vários seguimentos para clareamento das questões básicas e servem como subsídio à elaboração do Plano de Carreira de cada prefeitura". O item é encerrado sem a proposição de nenhuma ação.

Quanto à capacitação de recursos humanos, o maior item do volume, a SEE elenca os cursos de habilitação, aperfeiçoamento e atualização oferecidos aos docentes da rede estadual e municipal conveniadas. Esse aperfeiçoamento, segundo o governo estadual, era primordial para que a qualidade do ensino fosse elevada. Cabe destacar que esses cursos foram denominados de cursos em serviço, ou seja, os docentes realizavam o curso sem o afastamento de suas atividades. Os seis programas de capacitação citados foram: Programas de Habilitação de Professores Leigos, PROCAP, PROCAD, Programa de Melhoria do Ensino de Ciências e Matemática (PRÓ-CIÊNCIAS) e Programa "Um Salto para o Futuro". Esses programas fazem de parte do PRÓ-QUALIDADE e serão apresentados com mais detalhes no próximo item do texto.

Em relação ao desenvolvimento do ensino, a Superintendência de Desenvolvimento do Ensino (SDE) assumiu a função de ofertar, aos municípios, orientações pedagógicas no que se refere a: normas e planejamento curricular, avaliação do ensino e desenvolvimento curricular. Na área de normas e planejamento foi reafirmado o que havia sido proposto em 1993: a oferta de orientação técnico-pedagógica para elaboração do regimento, calendário escolar, organização do currículo, etc. A única inclusão foi a ressalva feita: "a proposta de cooperação estado e município poderá levar em conta as necessidades dos municípios no que se refere à capacitação de técnicos do Órgão Municipal de Educação promovendo a melhoria das ações educacionais" (p.8). Na avaliação do ensino, foi reproduzido o mesmo texto do documento "Bases para Cooperação estado-município" publicado em 1993. No desenvolvimento curricular, subitem inexistente no documento de 1993, a SEE propõe-se a desenvolver ações no sentido de apoiar e coordenar projetos inovadores buscando enriquecer os processos educativos de ensino e de aprendizagem. Propõe ainda, dentro do processo de interação, cooperar na organização de uma feira de livros para dotar as escolas municipais de Cantinho de Leitura.

No encerramento do volume, a SEE colocou à disposição dos municípios os dados resultantes de estudos e pesquisas em andamento já realizados na área de Formação de

Professor, Gestão Colegiada e Autonomia das Escolas, Avaliação de Desempenho, Alfabetização, Currículo, Políticas Públicas e sobre o Ensino Médio.

Os dois volumes seguintes, Diretriz para a Prestação de Contas e Orientações para Organização do Conselho Municipal de Educação, têm, por objetivo, esclarecer e subsidiar decisões dos dirigentes municipais quanto a esses dois aspectos. As publicações apresentam modelos de relatórios, declarações, ofícios, demonstrativos, minutas de lei, dentre outros. Como esses dois volumes não abordam nenhuma ação específica que vise à integração estado-município, passaremos para análise do último volume da coleção: Orientações para Organização do Atendimento Escolar.

Nesse último volume, foram apresentadas Resoluções que tratam da temática. A primeira Resolução apresentada foi a de nº 8.033, publicada em 31 de julho de 1997, a qual estabelece normas para o Programa de Cooperação Educacional entre estado e município. Nessa Resolução, foram estabelecidas a universalização do ensino fundamental, a progressiva universalização do ensino médio e a melhoria da qualidade da educação básica como prioridades desse programa. Estabeleceu ainda que o Programa deveria ser implantado tendo como base o Plano Municipal de Educação. Plano esse que deveria conter as propostas de expansão, reorganização e melhoria do atendimento escolar e indicação da responsabilidade de cada parte envolvida. O Plano deveria ser elaborado pela comissão municipal de educação. A expansão das matrículas na rede municipal foi abordada no Art. 5º:

> A expansão da matrícula da rede municipal deverá ocorrer, prioritariamente no ensino fundamental.
> Parágrafo único: nos casos de municipalização, serão observadas as seguintes prioridades para transferência de escolas estaduais aos municípios:
> I- escolas localizadas na zona rural e sede de distrito;
> II- escolas da 1ª a 4ª série, do ensino fundamental, localizadas na sede do município;
> III- escolas da 1ª a 8ª série, do ensino fundamental, localizadas na sede do município.

A segunda Resolução apresentada foi a de nº 8.034/97, publicada na mesma data da anterior. Essa Resolução dispõe sobre a expansão e reorganização do atendimento escolar na rede estadual de ensino e dá outras providências. A relação com os municípios foi tratada nos artigos que versam sobre a criação de escolas pelo governo estadual nos municípios e sobre a realização do cadastro escolar. A criação de novas escolas pelo governo estadual,

implantação de novo nível ou modalidade de ensino, extensão de séries e o aumento de turmas nas escolas estaduais dependeriam, segundo o 1º artigo, das bases de cooperação mútua firmadas pelo estado e município, estabelecidas a partir dos Planos Municipais de Educação e seus adendos. A expansão da rede pública estadual, de acordo com o 2º artigo, poderia ocorrer nos municípios onde os recursos da administração municipal destinados à educação fossem insuficientes para garantir a universalização do ensino fundamental, ainda que o município aplicasse em educação o percentual mínimo exigido pela Constituição, e nos municípios cuja matrícula na rede municipal fosse maior do que a capacidade mínima de atendimento. Considerando a necessidade de utilização dos resultados do cadastro escolar como estratégia para dimensionamento da demanda a ser atendida, a Resolução estabelece que as propostas de expansão e reorganização do atendimento escolar a serem incluídas no Plano Municipal de Educação, deveriam ter como base as necessidades evidenciadas pelo resultado do cadastro escolar. Destacamos a intenção do governo estadual na indução das políticas de municipalização.

O cadastro escolar da rede pública de Minas Gerais teve suas normas publicadas na Resolução n º 8.035 de 31 de julho de 1997, também publicada no volume. Estabeleceu-se que a Superintendência Regional de Ensino (SRE) coordenaria o cadastro escolar em todos os municípios sob a responsabilidade das Prefeituras municipais, com a participação da comunidade em geral. Para o processamento do cadastro, o município deveria criar uma Comissão Municipal formada por representantes da SRE, escolas, pais de alunos, Órgão Municipal de Educação, cujo secretário presidiria a referida comissão. O cadastro seria unificado na Rede Pública de Ensino, integrando município e estado, com o mesmo objetivo. Notamos que grande parte dessas normas estabelecidas mantinha-se até o momento de realização dessa pesquisa.

Das duas demais Resoluções presentes no volume, a Resolução 7.905, de 19 de novembro de 1996, estabelece diretrizes para a continuidade do funcionamento de cursos profissionalizantes em escolas estaduais; e a Resolução 7.974, de 17 de abril de 1997, disciplina a matrícula nas escolas estaduais que atendem ao Ensino Médio. Esses dois temas não contemplam ações que visem à integração entre estado e município. Por esse motivo, não serão abordadas nesse trabalho.

Apresentaremos agora o Termo de Compromisso de Cooperação Educacional, firmado no mesmo período da publicação da série "Integração com os municípios", cujo objetivo foi estabelecer referência para a elaboração e contínua atualização do "Programa de Cooperação Educacional entre Estado e Município".

O Termo foi assinado em 06 de novembro de 1997. Neste, a Secretaria de Estado da Educação, representou o governo de Minas Gerais; a Associação Mineira de Municípios (AMM) e a Federação Estadual de Associações Microrregionais de Minas Gerais (FEMAM) representaram os municípios e os prefeitos de Minas; e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME/MG) representou os secretários municipais de educação. No documento assinado pelos representantes, foi registrada a decisão e vontade política de, em regime de cooperação e à base de construção de consensos, elaborar: em cada município, o Plano Municipal de Educação, nos termos que preconiza a LDB 9394/96; o Plano Decenal de Educação, de âmbito estadual; e o Programa Estadual de Cooperação Educacional entre o estado e os municípios. Foram definidas também ações para cada representado.

A SEE comprometeu-se a estabelecer, com a UNIDIME-MG, interlocução preferencial e, de modo especial, consultá-la sobre a edição de Resoluções que tenham por objeto matéria do interesse dos municípios, destacando a normatização do atendimento escolar e a regulamentação da aplicação da "Lei do Fundo"[38]. Comprometeu-se também a criar, no ano de 1997, o Conselho Fiscal do Projeto PRÓ-QUALIDADE e empossar os representantes das instituições que, nele, teriam participação, assegurando a colaboração da UNIDIME-MG, com o objetivo de executar, em parceria, os seguintes componentes do Projeto: Programa de Capacitação de Professores; Programa de Capacitação de Dirigentes Escolares; Programa de Treinamento e de Organização dos Órgãos Municipais de Educação; e Programa de Avaliação da Escola Pública e do Monitoramento da Qualidade do Ensino em

[38] A "Lei do Fundo" visava: (I) à promoção da equidade, como princípio de formulação da política pública educacional; (II) à elevação do valor do investimento médio anual por aluno, com repercussões positivas na valorização do professor; (III) à melhoria da ação gerencial de estados e municípios relativa à formulação de política educacional e à sua execução; (IV) à melhoria da qualidade do ensino estruturalmente associada à valorização do professor, pela via do plano de carreira e da qualificação do investimento mínimo de 15% das receitas especificadas no ensino fundamental; (V) a toda criança na escola, e, portanto, universalização do ensino fundamental; (VI) à institucionalização da cooperação educacional e, através da cooperação, à possibilidade da universalização do ensino médio. No documento original não foi informado se o fundo é o FUNDEF.

Minas Gerais. Assumiu o compromisso de realizar a expansão gradual, porém acelerada, da oferta de matrículas no ensino médio até a completa universalização da cobertura escolar para os jovens na faixa etária adequada.

Na elaboração do Plano Municipal de Educação, a SEE assegurou a cooperação nos seguintes aspectos: a) organização da oferta escolar de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e de ações de erradicação do analfabetismo de jovens e adultos; b) na melhoria da gestão educacional (fortalecimento dos órgãos e secretarias municipais de educação, criação de Conselhos Municipais de Educação e fortalecimento da autonomia da escola); c) na melhoria da qualidade do ensino (capacitação contínua de professores, diretores e vice-diretores, avaliação sistêmica da aprendizagem dos alunos e monitoramento da melhoria da qualidade do ensino); d) garantia dos padrões básicos de funcionamento escolar (rede física e equipamentos, e recursos didáticos); e) na busca pela equidade (erradicação do analfabetismo, qualidade para as escolas urbanas e rurais, ensino médio para todos e toda criança na escola); f) no cumprimento da lei do fundo através da cooperação e da municipalização solidária.

A Secretaria ainda comprometeu-se com a distribuição, em espécie, de até 10% da receita proveniente da quota estadual do salário educação em benefício dos municípios. Considerando o cumprimento do princípio da equidade, a participação em ação de erradicação do analfabetismo e o empenho para garantir toda criança na escola.

A SEE, a AMMM, a FEMAM e a UNIDIME-MG comprometeram-se a cooperar para a melhoria do atendimento escolar da educação básica.

Os municípios assumiram o compromisso de, gradualmente, ampliar a oferta de educação infantil, “desde que prioritariamente, e, em regime de cooperação com o Estado, tenha assegurado a escola fundamental para todas as crianças na faixa etária típica” (p.4)

O Termo de Compromisso foi assinado pelo governador Eduardo Azeredo, o Secretário de Estado da Educação, João Batista dos Mares Guia; o Secretário Executivo da Federação Estadual de Associações Microrregionais de Municípios, Vitor Vieira dos Santos; e o Presidente da UNDIME-MG, Carlos Roberto de Souza. As testemunhas foram o Ministro de Estado da Educação do Brasil, Paulo Renato de Souza; o Presidente do Conselho Estadual de Educação, Ulisses de Oliveira Panisset; o Presidente da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Deputado José Maria Barros; a Presidente da Federação das Associações de Pais e Alunos das Escolas Pública de Minas Gerais, Helena

Rolla de Miranda Fernandes; e a Delegada do MEC em Minas Gerais, Maria das Mercês Alves de Resende. Após a assinatura do documento, o governo iniciou a divulgação de folhetos informativos sobre o Programa.

Em um dos folhetos de divulgação, publicado em 1997, foi apresentado o principal objetivo do Programa Cooperação Educacional entre o Estado e os municípios desenvolvido pelo governador Eduardo Azeredo: "a derrubada do 'Muro de Berlim' que separa a escola pública municipal da estadual, fazendo com que ambas ofereçam ensino de qualidade e assegurem ao aluno o ingresso, regresso, a permanência e o sucesso na vida escolar" (MINAS GERAIS, 1997b, p.1). Foram abordados, no folheto, assuntos como o dualismo "inconsequente" das redes, que dividia a escola pública em duas esferas. Segundo o governo de Minas, esse dualismo só produziria irracionalidades, duplicação de meios para resultados semelhantes e desperdício de recursos públicos. A oferta do ensino médio pela rede estadual, conforme o documento, estaria condicionada à "distribuição solidária das matrículas de ensino fundamental entre as redes municipais e estaduais". A cooperação com os municípios foi afirmada, mais uma vez, como das prioridades da administração estadual, apresentando que, no Plano Estadual de Obras Escolares e Melhoria do Atendimento Escolar 97/98, 2/3 das 624 obras escolares previstas seriam realizadas em benefício de alunos de escolas municipais urbanas e rurais. Na publicação, o leitor foi informado que O Plano Estadual de Obras Escolares e Melhoria do Atendimento Escolar, juntamente com o Plano de Nucleação de Escolas Municipais Rurais, integrava o Programa Mineiro de Cooperação Educacional entre estado e municípios, programa este elaborado pela SEE, AMM e a UNDIME-MG. João Batista Mares Guia, Secretário do Estado da Educação relatou:

> Esse compartilhamento é solidariedade; essa solidariedade é equidade. A cooperação educacional entre o estado e o município é Minas por Minas, é Minas pelo Brasil, caminhada que seria tortuosa, não fosse a solidariedade do ministro Paulo Renato de Souza. (idem)

Logo, foram apresentadas as principais políticas públicas educacionais em Minas: capacitação de professores e dirigentes escolares estaduais e municipais, avaliação sistêmica da aprendizagem dos alunos e monitoramento da qualidade do ensino na escola pública, equidade educacional e garantia de padrões básicos para as escolas públicas. Compromissos complementares para a cooperação educacional entre estado e municípios foram

estabelecidos: apoio do MEC para liberação de 20% dos recursos da Quota Estadual do Salário-Educação retidos no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), redistribuição solidária dos recursos da Quota Estadual do Salário-Educação entre os municípios, garantindo-se, a partir de 1998, pelo menos 10% dos recursos para esse fim e enfim, toda criança na escola em 1998. Compromissos dos Agentes da Cooperação: elaboração conjunta de planos municipais de educação e plano decenal de educação para Minas Gerais, extensão aos municípios das políticas públicas educacionais, por adesão e participação da sociedade. Todavia destacamos que essas ações não foram concretizadas nesse governo.

Em maio de 1998, o Conselho Estadual de Educação (CEE) publicou o parecer 500. Nesse parecer, o CEE orientou Estado e municípios sobre a implementação da LDB 9394/1996[39] e a organização dos Sistemas Municipais de Ensino. A questão da articulação entre estado e municípios foi levada em conta em diversos momentos no parecer, tendo ainda um item exclusivo para o tema Regime de Colaboração.

Logo na fundamentação do documento, a colaboração foi reconhecida, tendo como base a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu competências da União, estados e municípios em matéria de educação, recomendando articulação entres esses níveis e mencionando expressamente o regime de colaboração. O CEE entendeu que um conjunto de condições deveria orientar a organização dos sistemas municipais de ensino. Algumas dessas condições estariam expressamente estabelecidas pela lei, outras seriam decorrentes de interpretação dos princípios que presidiram sua elaboração e que teriam levado o legislador a optar por um sistema de ensino autônomo e flexível, porém articulado e integrado. Uma dessas condições seria a articulação entre os elementos dos sistemas, definida pelo regime de colaboração previsto nas normas vigentes.

O item 2.2.2 tem como título Regime de Colaboração. Nesse item, o termo regime de colaboração foi conceituado:

[39] Com a LDB 9394/1996, houve a oportunidade para que os municípios interessados criassem seu próprio Sistema de Ensino desde que atendessem a determinados critérios estabelecidos na Lei.

> O regime de colaboração constitui-se em forma de relacionamento entre sistemas de ensino como estratégia de organização da educação nacional. Portanto, ao lado da autonomia dos entes federados, através do regime de colaboração, é possível delimitar com clareza competências e coordenar ações para assegurar a participação de todos os níveis de governo. (MINAS GERAIS, p.4,1998)

Foram apresentadas também situações que visaram à efetivação desse regime: "parcerias em que a vontade política de colaborar se manifeste em deliberações compartilhadas e compromisso comum com a qualidade de ensino e com a universalização do acesso à educação fundamental". O documento salientou que a imposição de decisões e a simples transferência de encargos de um ente federativo para outro deveria ser evitada. Segundo o Parecer, com o regime de colaboração, as relações de subordinação e dependência, estabelecidas no marco de uma estrutura vertical e hierárquica, seriam substituídas por relações democráticas entre entes federados autônomos.

O CEE ainda apresentou algumas considerações quanto ao regime de colaboração. A primeira delas afirmou que a negociação entre as partes deveria ser estabelecida em pé de igualdade, em que cada parte tivesse a oportunidade de expor suas necessidades, propostas e possibilidades de cumpri-las. A segunda consideração abordou a formalização de acordos e contratos de parcerias, orientando que deveriam ser registrados nos termos legais. Por fim, a terceira instruiu quanto à deliberação clara da responsabilidade de cada parte envolvida.

No item que enumera as funções dos Conselhos Municipais de Educação, independente da criação do Sistema Municipal pelo município, foi atribuída a função de opinar sobre ações ou formas de cooperação entre Estado e o município.

Analisando o Parecer 500 na sua totalidade, percebemos um interesse, por parte do CEE, em qualificar esse regime de colaboração, apresentado pela Constituição Federal de 1988 e incorporado na LDB 9394/1996. Apesar desse interesse, a qualificação do termo regime de colaboração e apresentação de ações colaborativas ainda são vagas. O que nos chamou a atenção foi o incentivo dado a todos os municípios para criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME), mesmo aqueles que fizessem a opção por permanecer integrado ao Sistema Estadual de Educação. Com os Conselhos criados, os Prefeitos deveriam elaborar um requerimento ao CEE, solicitando delegação de competências e funções. Identificamos, nessa ação, um interesse por parte do CEE em descentralizar funções.

No segundo semestre de 1998, dentro do Programa de Cooperação Educacional Estado/Município, criado pelo governo de Minas Gerais, foram realizadas, em parceria com a UNIDIME-MG, capacitações de dirigentes e equipes municipais de educação. Nas reuniões de capacitação, foi ministrado um minicurso sobre a dimensão político-administrativa na formação do dirigente municipal de educação, no qual foram apresentados dados sobre os problemas no avanço da cooperação estado/município. Os dados apresentados tiveram como fonte uma pesquisa realizada no Seminário "Desafios da Educação Municipal" realizado no mesmo ano. O principal problema do estado de Minas Gerais levantado pelos dirigentes foi a inadequação da rede física, falta de equipamentos, material e mobiliário. Cabe destacar que, analisando os resultados desse levantamento por região, o principal problema na cooperação estado-município, observado pela Zona da Mata, região do estado onde se localiza o município de Juiz de Fora, foi o conflito entre rede municipal/estadual e pessoal das redes com 25,40% das opiniões. A inadequação da rede física, alcançou 22,22% das opiniões dos secretários da zona da mata. Dados quanto a soluções para o avanço da cooperação estado e municípios também foram apresentados. Maiores recursos para reformas, construções e equipamentos foram as soluções apontadas pela maior parte do estado. A Zona da Mata mineira também apontou essas, como as principais soluções para o problema da cooperação.

Após a apresentação desses dados, os cursistas receberam um conjunto de textos, extraídos do caderno de atualização do Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM) e publicações do CEE-MG. No minicurso, os participantes discutiram sobre a implementação da LDB 9394/1996, seus limites e possibilidades nos sistemas municipais dentro da organização da educação nacional. Discutiram sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, buscando os fundamentos legais, pressupostos básicos, aspectos possíveis, passos necessários para viabilização, principais dificuldades para implementação e mecanismos necessários dessa ação. Logo, o último tema proposto foi o Conselho Municipal de Educação. Realizadas as discussões que tiveram como base os textos selecionados, os cursistas participaram de uma oficina em que realizaram diversos exercícios sobre os temas discutidos.

Analisando o material utilizado como base para o minicurso, observamos que o mesmo apresenta os principais artigos da LDB 9394/1996, informações quanto ao regime de colaboração e conselho municipal de educação em uma linguagem simples, explicativa e de

fácil entendimento, facilitando a compreensão por parte dos Secretários Municipais de Educação. Percebemos que a realização desse evento teve como principal objetivo a instrumentalização dos dirigentes municipais para realização da política do governo estadual.

Apresentaremos agora os programas contemplados no Projeto PRÓ-QUALIDADE executados na gestão do governador Eduardo Azeredo.

3.3.1 O PRÓ-QUALIDADE no governo Eduardo Azeredo

O Decreto nº 35.423, publicado em 03 de março de 1994, instituiu o Projeto PRÓ-QUALIDADE, no último ano do governo Hélio Garcia. O Projeto estabelecia ações educacionais para o governo mineiro nos anos seguintes, ou seja, o projeto decretado, financiado pelo Banco Mundial, teve suas ações executadas no mandato do governador Hélio Garcia e seus sucessores. Podemos afirmar que as primeiras grandes ações desse Projeto, incorporado pelo governador Eduardo Azeredo, materializaram-se em sua gestão através dos seguintes programas:

a) Programa de habilitação de professores leigos

O Programa consistia em cursos emergenciais de licenciatura, ministrados pelas universidades federais de Uberlândia e Juiz de Fora, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e Universidade de Montes Claros (UNIMONTES) no período de férias escolares. Em 1996, foram realizados 81 cursos, em 28 municípios-sede do estado, que atenderam a 3.853 cursistas. No de 1997, 77 cursos, em 27 municípios-sede, atendendo a 3.482 cursistas. Algumas das vagas não ocupadas pelos profissionais da rede estadual foram ofertadas aos profissionais atuantes nos municípios interessados. Cabe destacar que esse Programa, na gestão de Itamar Franco, governador eleito após Eduardo Azeredo, foi ampliado e teve seu nome modificado para PROJETO VEREDAS, como veremos mais à frente.

b) Programa de capacitação de professores da rede pública de Minas Gerais (PROCAP).

Esse Programa tinha como propósito capacitar, desenvolver e valorizar professores atuantes nos quatro primeiros anos do ensino fundamental, envolvendo o ensino de Ciências, Geografia e História. A capacitação oferecida tinha por objetivo contribuir para redução da repetência e melhoria da aprendizagem, oferecendo uma capacitação permanente ao corpo docente. Segundo a SEE, esse programa seria o "início a um processo de reversão da 'cultura da repetência'". Participaram os profissionais da rede pública estadual e municipal. Nessa última rede, a participação aconteceu apenas para os municípios que aderiram ao Programa. O PROCAP tinha como meta capacitar 90 mil professores entre os anos de 1998 e 1999, com o investimento inicial de R$80 milhões financiados pelo Banco Mundial. Até o ano de sua conclusão, 2002, o PROCAP promoveu o aperfeiçoamento de 105 mil profissionais e distribuiu a eles mais de 1 milhão de exemplares de livros de acordo com dados publicados pela SEE.

c) Programa de capacitação de dirigentes escolares das escolas públicas de Minas Gerais (PROCAD).

O PROCAD, assim como o PROCAP, tinha por objetivo capacitar, desenvolver e valorizar, porém tendo outro público-alvo: os dirigentes escolares (diretores, vice-diretores e coordenadores). A finalidade da capacitação, de acordo com o governo, era um exercício eficiente e eficaz das funções de gestão escolar, na busca de uma educação de qualidade, em um contexto de autonomia das escolas. Esse Programa possibilitaria aos gestores a adoção de uma nova metodologia, com caráter gerencial, ou seja, uma gestão pautada na responsabilidade coletiva pelo planejamento e avaliação dos resultados. O PROCAD tinha uma carga horária de 160 horas presencias, distribuídas em quatro módulos de 40 horas e 60 horas não presenciais. Para realização do curso, o profissional não deveria ser afastado de suas atividades. A meta era capacitar todos os dirigentes escolares nos anos de 1998 a 2000, utilizando um investimento de R$ 36 milhões. A SEE informou que mais de 15 mil dirigentes escolares foram capacitados até o ano de conclusão do Programa (2002).

d) Programa de melhoria do ensino de Ciências e Matemática (PRÓ-CIENCIAS)

O Programa tinha como objetivo promover o aperfeiçoamento de professores leigos e habilitados da rede pública e particular de Minas Gerais, nas áreas de Física, Química, Biologia e Matemática. Esse aperfeiçoamento visava à melhoria da qualidade da educação no ensino médio. O PRÓ-CIÊNCIAS foi realizado através de um convênio firmado entre a SEE, SECT, SEMTEC e CAPES. Na primeira fase, iniciada em julho de 1996 pela UEMG, UNIVALE, UFV E PUC-MG, com carga horária de 180 horas, foram atendidos 544 professores nos 5 polos regionais.

e) Programa "Um Salto para o Futuro"

Este foi um Programa de atualização. Seu propósito era subsidiar o processo de capacitação de professores atuantes nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, utilizando recursos tecnológicos como a telemática e educação a distância. Em 1997, o Programa abrangeu 180 municípios, com 157 telepostos, 285 telessalas e 6767 telealunos, dos quais 5454 eram professores das quatro primeiras séries do ensino fundamental e 1313 alunos do último ano do curso de magistério. As inscrições eram realizadas por todas SREs do Estado.

e) Programa 'Cantinho de Leitura'

O Programa Cantinho de Leitura apresentava como objetivo principal a garantia de padrões básicos para as escolas públicas mineiras. Sua finalidade era promover a distribuição de livros com histórias infantis. Em 1997, o governo investiu R$ 24 milhões na compra desses livros para as escolas estaduais. Os municípios que manifestassem o interesse pelo programa receberiam os exemplares, segundo o projeto inicial, em abril de 1998, totalizando um investimento de R$ 44 milhões.

f) Avaliação Externa

No que tange à avaliação do ensino, o governo continuou com a execução do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais[40] iniciado em 1992. Os objetivos apresentados ao Banco Mundial para continuidade do programa foram: realização de um diagnóstico e composição de um acervo de dados e informações consistentes sobre as escolas estaduais para elaboração de projetos de melhoria do ensino; possibilitar a formação de uma cultura de avaliação nos três níveis da administração da rede escolar estadual: central, regional e local; fornecer informações à sociedade sobre os resultados da escola pública por ela custeada; dar condições às escolas, através de informações estatísticas, para resgatar sua função específica no processo de ensino-aprendizagem; e envolver outras instituições na discussão e desenvolvimento do Programa de Avaliação Educacional. O governo de Minas financiou os dois primeiros ciclos do programa, totalizando 30 milhões de reais, e o Banco Mundial, dentro do projeto PRÓ-QUALIDADE, financiou por mais três ciclos. Os municípios interessados em aderir ao Programa deveriam formalizar por escrito sua adesão e encaminhá-la a SEE até o final do mês de fevereiro de cada ano, assumindo assim responsabilidades como: promover os recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao desenvolvimento das ações de avaliação da rede municipal; responsabilizar-se pelas atividades de divulgação junto às escolas do município; além de garantir o transporte do pessoal da rede municipal envolvido na avaliação e cooperar no transporte dos técnicos da rede estadual de ensino envolvidos no trabalho.

Cabe, mais uma vez, destacar que todos os programas executados dentro do PRÓ-QUALIDADE foram elaborados tendo por finalidade atender às carências da rede estadual, ou seja, as necessidades dos municípios não foram levadas em conta. Estes foram convidados a integrar os programas, tendo a oferta das vagas condicionada aos excedentes da rede

[40] O Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais foi criado pela resolução 6.908 de 18 de janeiro de 1992. O Programa desenvolveu projetos com avaliações sistemáticas de dois em dois anos para todas as crianças e adolescentes das escolas estaduais, matriculados no Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), 5ª e 8ª série do ensino fundamental, e 2º e 3º ano de ensino médio. A primeira experiência de avaliação foi realizada em março de 1992. Nesta, todas as 311.451 crianças matriculadas na rede estadual, que iniciavam a 3ª série do ensino fundamental, ou seja, já haviam completado o CBA, foram avaliadas em Português, Matemática e Ciências. (ANTUNES, 1994)

estadual, isto é, as vagas remanescentes do interesse desta rede. Notamos ainda que, sob a ótica do governo mineiro, o convite à participação dos municípios nos programas caracteriza-se em uma ação de colaboração e integração entre estado e municípios.

Apresentadas ações educacionais de cunho cooperativo e os programas executados dentro do Projeto PRÓ-QUALIDADE no governo Eduardo Azeredo, descreveremos as ações do governo posterior – gestão de Itamar Franco.

3.4 "Minas levanta sua voz"[41]: o governo de Itamar Franco

Itamar Franco[42] assumiu o governo de Minas em 1º de janeiro de 1999, após vencer a eleição, no primeiro turno, sendo seu principal adversário Eduardo Azeredo, o qual buscava a reeleição. Tendo como lema de campanha os dizeres "Levanta Minas", Itamar apresentou, em sua campanha, uma posição crítica contra a submissão do Estado à política nacional. No campo educacional, essas críticas tinham como base o domínio e as imposições realizadas pelo MEC e bancos internacionais de financiamento.

Os argumentos educacionais utilizados na campanha eleitoral de Itamar tiveram como base a realização do Fórum Mineiro de Educação, movimento liderado por Murílio Hingel, que, posteriormente, assumiu o cargo de Secretário de Estado da Educação. A principal crítica construída consistiu na ausência da democracia e de diagnósticos fundamentados no contexto da política educacional mineira. A Carta dos educadores mineiros[43] expôs que o Fórum "deveria servir à reafirmação da identidade mineira, para resgatar a grandeza de Minas e sua importância no cenário nacional, além de valorizar a autonomia do Estado, com reflexos positivos para o resgate da própria federação brasileira"

[41] Nome da coligação.

[42] Itamar Augusto Cautiero Franco era bacharel em Engenharia Civil Eletrotécnica pela Escola de Engenharia de Juiz de Fora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pelo MDB, foi eleito prefeito do município de Juiz de Fora de 1967 a 1971 e reeleito em 1972. Também foi eleito senador do estado de Minas Gerais em 1974, 1982 e 2010.

[43] Documento síntese resultante da consolidação de todas as proposições formuladas nas seis regionais do Fórum (Juiz de Fora, Varginha, Uberlândia, Montes Claros, Governador Valadares e Contagem). O documento com as propostas foi aprovado no I Fórum Mineiro de Educação, realizado em Belo Horizonte no ano de 1998.

(FÓRUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO, 1998, p.15). Uma das principais diretrizes operacionais apontadas na Carta foi a estruturação do Sistema Mineiro de Educação.

No prefácio da publicação com todos os anais do Fórum, José Eustáquio Romão menciona:

> O Fórum Mineiro de Educação, verdadeira expressão dos anseios educacionais dos educadores e da população de Minas Gerais, iniciou algo verdadeiramente estratégico para educação brasileira: Minas retoma sua tradição democrática e, de novo, constitui-se em contraponto ao discurso hegemônico e pretensamente universal, de que a educação deve estar a serviço da competitividade, do mercado e de um projeto de nação excludente. (FÓRUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO,1998,p.10)

A proposta de educação, apresentada pelos organizadores do Fórum, tinha como base a coesão social e o respeito à formação humana, contrariando os moldes vigentes considerados "autoritários", "injustos" e distantes da cultura mineira. No encerramento do Fórum, Itamar esteve presente e discursou sobre o resgate da mineridade e assumiu o compromisso com as propostas contidas na Carta dos Educadores Mineiros, caso fosse eleito.

3.4.1 Fórum Mineiro de Educação: integração entre estado e municípios

Os temas integração/cooperação entre estado e municípios também estiveram presentes nas discussões do Fórum Mineiro de Educação, nas etapas regionais e na Carta dos educadores mineiros. Apresentaremos, nesse item, a ótica dessas abordagens sobre o tema, tendo como ponto de partida as etapas regionais realizadas nos municípios de Juiz de Fora, Varginha, Uberlândia, Montes Claros, Governador Valadares e Contagem. Cabe destacar que cada regional, depois de realizadas discussões sobre seus problemas, elaborou um documento com as conclusões e principais propostas, elegendo seis representantes para participarem da reunião final, em Belo Horizonte.

As etapas regionais do Fórum eram abertas pelo presidente do Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário (INDEC), Murílio Hingel, que ministrava uma palestra sobre o Sistema Mineiro de Educação. Em seguida, três painéis eram apresentados por dois expositores cada, e um moderador coordenava os debates. Os painéis tinham como tema: Educação para Todos: democratização das oportunidades educacionais; os caminhos da

Educação: responsabilidade e parceria; e o educador: missão e resgate do profissional da educação.

O tema integração estado-município foi recorrente em todas as palestras de abertura ministradas por Hingel. Ele defendia que o Sistema Mineiro de Educação deveria buscar essa integração sem imposições autoritárias, através de uma negociação natural, o que segundo Murílio conduziria à fixação de responsabilidades recíprocas.

A primeira reunião foi realizada em 11 de agosto de 1998 no município de Juiz de Fora. Nas conclusões da reunião com a elaboração de propostas, assuntos como valorização da cultura mineira, do profissional da educação e financiamento foram contemplados. Todavia não foi registrada nenhuma proposta tendo como temática a integração entre Estado e municípios.

A segunda regional aconteceu em Varginha no dia 18 de agosto. Na abertura do evento, Murílio Hingel destacou outro aspecto sobre a relação do Estado com os municípios:

> Deve-se destacar alguns aspectos sobre o regime de cooperação entre o Estado e os municípios. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB, estabelece alguns princípios, define obrigações e direitos. Ela diz, por exemplo, que a educação é direito de todos e dever do estado. Diz que o estado deve atender prioritariamente à educação fundamental, mas não proíbe o estado de atuar na educação infantil ou na educação de adultos.
>
> O que nós assistimos, hoje, em Minas Gerais é a retirada gradativa do estado da área da educação infantil, é o estado sem nenhuma política de educação de jovens e adultos, é a transferência de responsabilidade no ensino fundamental para os municípios, sem prévia negociação, de forma autoritária. (...)o aluno virou moeda. (FÓRUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO,1998,p.103)

Na apresentação de propostas, os participantes de Varginha sugeriram, dentro do tema recursos financeiros, a discussão transparente de critérios, compromissos e contraparida nas parcerias União-Estado-Município. Segundo os participantes, a esfera municipal estaria sendo sobrecarregada, penalizada com encargos e sem os recursos suficientes. Essa foi a única proposta sobre a temática apresentada.

A terceira etapa regional, realizada no dia 28 de agosto no município de Uberlândia, não apresentou nenhuma proposta que abordasse o tema. O mesmo aconteceu na regional de Governador Valadares, realizada em 25 de agosto.

As etapas regionais nos municípios de Montes Claros e Varginha, realizadas em 21 e 27 de agosto respectivamente, apresentaram algumas propostas a respeito da integração entre o Estado e os municípios mineiros. Montes Claros registrou que os participantes leram os documentos finais elaborados pelos municípios de Juiz de Fora e Varginha e que acrescentaram apenas aspectos que não haviam sido levantados nessas regionais. Dentre os aspectos levantados, dois reportam a temática em estudo, porém com foco na atuação profissional. São eles: a oferta de estágio aos universitários, numa integração entre estado e municípios, para favorecimento da prática pedagógica; e o acesso dos educadores da rede municipal, em igualdade de oportunidades, na participação de cursos oferecidos aos educadores da rede estadual.

Na última etapa regional do Fórum, realizada no município de Contagem, duas necessidades, não relatadas no documento produzido pelas regionais anteriores, foram contempladas. A primeira tratava da criação de um "Sistema Mineiro de Educação". Esse Sistema, conforme o documento, deveria abranger as três redes de ensino, associações comunitárias, organizações governamentais e não governamentais, em uma constante parceria, na busca da melhoria da qualidade do ensino, dispensando o mesmo tratamento às diferentes modalidades de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino especial, educação de jovens e adultos, e ensino superior). A outra necessidade era a avaliação dos convênios firmados entre o Estado e os municípios para redimensionamento do processo de municipalização do ensino.

Notamos que cada etapa regional do Fórum privilegiou as principais necessidades regionais, ou seja, as situações críticas diagnosticadas por aquela determinada região. Ao analisarmos as conclusões das etapas regionais, percebemos que a integração entre Estado e municípios, mesmo sendo tema abordado em um dos painéis apresentados, não foi tão enfatizada nos documentos finais produzidos.

A etapa final do Fórum foi realizada em setembro de 1998 no município de Belo Horizonte e contou com a presença de 700 representantes eleitos nas etapas regionais. No evento, foi elaborada a Carta dos Educadores Mineiros assinada por todos os participantes do Fórum e pelo então candidato ao governo de Minas, Itamar Franco.

A Carta produzida abordou todas as modalidades de ensino através de diretrizes e propostas. Cabe destacar que, segundo o documento, a estruturação do Sistema Mineiro de

Educação deveria pautar-se na filosofia, princípios e diretrizes aprovadas na Carta e que o Fórum Mineiro de Educação deveria ser instituído como instrumento permanente da formulação, debate e promoção de políticas educacionais. Como nosso objetivo de estudo são as relações entre estado e municípios, apresentaremos as diretrizes e as propostas que contemplam esse tema.

Entre as diretrizes operacionais do documento, duas se destacaram, são elas: a consolidação do regime de colaboração entre União, estados e municípios, mediante a adoção de critérios transparentes e compatíveis com a responsabilidade de cada instância e a instituição do repasse automático, diretamente às escolas, dos recursos financeiros destinados a sua manutenção.

No item Propostas de Ação Governamental, o tema foi referência para três componentes: administração e financiamento, educação infantil, e cooperação internacional.

Quanto à administração e financiamento, o documento destacou a criação, no âmbito do Sistema Mineiro de Educação, de "mecanismos definidores do regime de cooperação entre estado e municípios" (p.56). Esses mecanismos deveriam contemplar atividades de avaliação, acompanhamento das inter-relações dos componentes do Sistema e a realização de estudos sobre as alternativas de financiamento, tendo em vista garantir investimento por aluno compatível com a qualidade do processo educativo, a equidade e o equilíbrio inter-regional. Outro destaque foi a elaboração de uma proposta que visa à promoção da cooperação técnica estado-município, em prol da profissionalização de todas as instâncias de formulação e execução da política educacional.

Em relação à educação infantil, destacamos o interesse de universalização progressiva da pré-escola, prevendo cooperação entre o estado e seus municípios, e a participação de iniciativas comunitárias e particulares.

Na cooperação internacional, elaborou-se uma proposta cujo objetivo era a expansão e diversificação dos programas de cooperação e intercâmbio nacionais e internacionais, como forma de assegurar permanente revisão e atualização das políticas em curso.

Notamos que, no documento final, aspectos sobre o tema estudado foram destacados de uma forma mais elaborada do que nas etapas regionais. Todavia, cabe destacar que o tema foi abordado através de propostas consistentes, oposto do ocorrido nas etapas

regionais. A relevância também deve ser destacada, pois, no documento final, o assunto ganhou ênfase, diferentemente das etapas anteriores.

Apresentadas as produções do Fórum Mineiro de Educação, realizado durante a campanha eleitoral de Itamar, descreveremos as ações educacionais do período em que esteve à frente do governo mineiro, 1999- 2002.

3.4.2 O Governo de Itamar Franco em Minas Gerais

Quando assumiu o governo do Estado, a situação financeira era crítica. Havia poucos recursos e muitas dívidas com fornecedores. O governo anterior havia deixado uma dívida de R$242.000.000,00 (duzentos e quarenta e dois milhões de reais) referentes ao 13º não pago aos funcionários públicos em 1998. (OLIVEIRA, 2004). Nos primeiros dias de sua gestão, Itamar impôs uma moratória nas dívidas do Estado com a União[44]. Essa moratória representou poucos ganhos financeiros, porém simbolizava a implantação de uma ruptura.

Em relação à educação, uma das primeiras iniciativas foi a suspensão do processo de municipalização e a apresentação da proposta de Governo denominada de Escola Sagarana[45] que buscava fortalecer a "mineiridade", a democracia e os princípios do humanismo. "A Escola Sagarana é isso: educação a serviço da construção de uma vida com dignidade e com esperança sempre renovada" (MINAS GERAIS, 1999, p.33).

A Proposta, materializada em um documento produzido pelo governo, justificou a suspensão do processo de municipalização do ensino fundamental iniciado no Governo Azeredo. Foram mencionadas perdas com a qualidade educacional, distorções e prejuízos às redes e aos trabalhadores envolvidos. A esse respeito, o documento enfatizou:

---

[44] A moratória foi imposta seis dias após sua posse, porém sendo retroativa a 1º de janeiro de 1999. Essa medida teve a duração de 13 meses e constituiu na suspensão do pagamento de dívidas do Estado com a União e de financiamentos externos. O Governo Federal, em resposta, reteve os recursos do Estado.

[45] João Guimarães Rosa foi o criador do termo em um livro no qual aborda histórias de contextos do regionalismo de Minas Gerais. A palavra resulta na união do radical semântico SAGA, cujo significado é narrativa épica em prosa, com RANA, que é de origem tupi e representa a ideia de algo típico, "próprio de".

> As municipalizações realizadas de 1992 a 1998 não seguiram qualquer projeto racional, levando a Secretaria de Estado da Educação a firmar uma série de convênios inadequados do ponto de vista pedagógico, inexequíveis nos aspectos econômico-financeiros e legalmente insustentáveis, quanto à sua formação. (p.16)

A partir de 1999, a municipalização das escolas de ensino fundamental pertencentes à rede estadual, só se concretizariam após a aceitação dos municípios, aprovação da comunidade interessada e verificação, por parte do governo estadual, das condições objetivas existentes em cada localidade. Essas condições deveriam assegurar o funcionamento da escola com o mesmo padrão de qualidade para o ensino.

A publicação também trouxe um questionamento quanto à adoção dos ciclos, porém deixou a decisão de manutenção ou retorno ao ensino seriado a cargo da direção de cada escola. As críticas da Escola Sagarana estenderam-se ao FUNDEF que não contemplava a educação infantil e o ensino médio; à desativação de cursos técnicos de magistério e contabilidade realizada pelo governo anterior; e aos projetos de aceleração da aprendizagem, suspensos no governo de Itamar.

O documento também apresentou propostas quanto à autonomia das escolas, formação de professores e integração entre Estado e municípios. Quanto ao primeiro item, o governo estadual reafirmou que as escolas deveriam gozar de autonomia, mas não de soberania. Segundo o texto, a autonomia garante à escola a construção de uma identidade própria com características individuais contempladas. Contudo, para que a identidade coletiva pública fosse preservada era essencial que a articulação sistêmica entre as escolas do estado estivesse garantida. “A capacidade de inter-relacionar as particularidades próprias de cada Unidade Escolar com os aspectos gerais do sistema é o que pode assegurar uma política educacional fundamentada no coletivo” (MINAS GERAIS, 1999, p.40). Fortalecer a gestão democrática através dos colegiados também era um dos objetivos apresentados.

Em relação à formação de professores, o governo estadual assumiu o interesse de encaminhar à Assembleia Legislativa um novo Plano de Carreira para os profissionais da educação, após a realização de uma discussão conjunta com os representantes da categoria. O governo também se comprometeu com capacitação e educação continuada dos profissionais, além da proposta de criação do Instituto de Formação Superior de Professores.

Ao tratar da integração, o documento abordou duas vertentes: integração entre as políticas sociais públicas e as relações com os municípios, na busca por uma cultura de

colaboração. Quanto às políticas sociais, o governo estadual considerava "urgente" a construção de um inter-relacionamento sólido envolvendo as áreas de educação, cultura, saúde, promoção social e trabalho. Segundo a proposta, o principal desafio para essa construção seria romper com a cultura política de fragmentação. Com essa ruptura, as políticas públicas construídas seriam integradas, consistentes e comprometidas com a melhoria das condições de vida da população.

A relação com os municípios foi abordada no documento em diversas situações. A primeira abordagem se deu na apresentação das metas e dos objetivos gerais da Escola Sagarana: "O Sistema Mineiro de Educação deve (...) defender a integração estado-município sem imposições autoritárias, em que a negociação seja o caminho natural que leva à fixação de responsabilidades recíprocas" (MINAS GERAIS, 1999, p.12). O assunto foi retomado na apresentação dos objetivos e das diretrizes operacionais das políticas públicas para a educação. Um dos doze objetivos apresentados pretendia universalizar progressivamente a Educação Infantil, através de parcerias com os municípios, prevendo cooperação, e também com organizações não governamentais e iniciativas particulares. Nas diretrizes operacionais, a relação com os municípios foi tratada de uma maneira mais direta. Uma das diretrizes apresentadas apontava para a criação de mecanismos definidores do regime de colaboração entre estado e municípios, abordando atividades de avaliação e de acompanhamento das relações entre as partes. A promoção da cooperação técnica entre Estado e municípios, foi outra diretriz estabelecida, visando à profissionalização de todas as instâncias de formulação e execução da política educacional.

O governo de Itamar Franco, através do documento Escola Sagarana, afirmou sua intenção de construir uma cultura de colaboração através dos princípios da democracia e do respeito às diferenças regionais. De acordo com o governo, o estabelecimento de uma cultura de colaboração com os municípios deveria ser uma tarefa coletiva que envolvesse os dirigentes da educação no Estado (Secretaria, Superintendências e Escolas) e os responsáveis pela educação nos municípios. "Trata-se de um caminho a ser construído que exige disposição do Estado e dos Municípios para realizarem a ruptura necessária com o autoritarismo e estabelecerem critérios democráticos e transparentes de convivência" (p.43). Com a justificativa da necessidade de ser construído, respeitando a particularidade de cada município, não foram apresentados meios para viabilização dessas propostas.

Foram elencados pelo documento, vinte e sete programas de ação permanente. Cabe destacar que todos os programas elencados apresentaram objetivo, meta, abrangência, participantes, beneficiários, ações, instrumentos utilizados e data para início da implantação. Destacaremos no texto apenas os sete programas que contemplaram as redes estadual e municipal de educação, simultaneamente:

a) Programa Agenda da Paz: em defesa da criança e do adolescente

O Programa tinha por objetivo promover, nas escolas das redes públicas e particulares mineiras, a cultura da paz e a construção de valores culturais, éticos e morais voltados para o respeito à vida, solidariedade, convivência fraterna, cidadania e senso do coletivo. Ações como discussão de temas relacionados, palestras, reuniões, concursos e incentivos à formação da cidadania viabilizariam o Programa.

b) Programa de Educação Infantil

O objetivo era ampliar o atendimento e as taxas de escolarização dessa etapa de ensino. Para tal, a estratégia apresentada foi o desenvolvimento de estudos e projetos que levassem em conta a indissociação da educação infantil em relação ao ensino fundamental, com o estabelecimento de mecanismos que permitam a cooperação entre o estado, prefeituras e organizações comunitárias. A identificação de espaços adequados e disponíveis em escolas estaduais, federais e municipais, visando ao estabelecimento de parcerias com a capacitação de profissionais, disponibilização de professores excedentes no estado para atuarem em escolas municipais ou comunitárias, foram as ações propostas pelo governo mineiro.

c) Programa de Educação a Distância

Incentivar e desenvolver metodologias para uso de técnicas e recursos de monitoramento a distância aplicáveis nos programas educacionais de Minas Gerais foram os objetivos apresentados. A estratégia consistia em aplicar as metodologias da educação a distância para aceleração da aprendizagem, alfabetização de jovens e adultos, e formação

continuada de professores, através de convênios e parcerias com universidades e organizações nacionais e internacionais para programas de cooperação e formação de recursos humanos. De acordo com o Programa, os beneficiários seriam os professores da rede pública estadual e municipal.

d) Programa de Aperfeiçoamento Continuado de Professores

Tinha como objetivo estimular e promover a formação continuada de professores, visando à melhoria da qualidade do ensino, e valorização e progressão dos profissionais do Magistério. As metas eram o atendimento às demandas regionais de cursos e atividades de capacitação, aperfeiçoamento de docentes e a promoção do intercâmbio científico com universidades, escolas da rede pública municipal e particular, e instituições nacionais e internacionais voltadas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de recursos humanos em educação. Como estratégia, o governo pretendia instalar laboratórios do Centro de Referência do Professor, com apoio das universidades, descentralizando ações concentradas na capital.

e) Programa de Informática na Educação

O objetivo era introduzir e desenvolver o uso dessa tecnologia nas escolas da rede pública, estimulando a implementação de novas metodologias de ensino. Implantar duas mil novas centrais e laboratórios de informática nas escolas estaduais e municipais, capacitar professores para o uso desse recurso, informatizar as escolas para modernização administrativa foram as metas traçadas. A parceria com o MEC, prefeituras e entidades comunitárias para a aquisição de equipamentos e qualificação de professores multiplicadores foram as estratégias apresentadas.

f) Programa do Livro Didático

O objetivo apresentado foi adquirir e fornecer livros didáticos a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública e promover avaliação permanente da qualidade desses livros. A meta era universalizar o direito ao livro didático no ensino fundamental. Como

estratégia, tinha a descentralização do sistema de escolha dos livros com supervisão e orientação especializada sobre sua qualidade e conteúdo. Na apresentação do programa, é ressaltado que os recursos utilizados provem do FNDE.

g) Programa de Alimentação Escolar

Tinha por objetivo elevar o padrão de alimentação e nutrição dos alunos da rede pública. O atendimento a todas as crianças matriculadas no ensino fundamental e na educação infantil, nas redes estadual e municipal, garantindo a cada um pelo menos uma refeição diária com nove gramas de proteínas e trezentos e cinquenta quilocalorias era a meta do governo. As principais ações eram: repassar recursos próprios e federais diretamente às escolas para aquisição de alimentos e estimular o controle social através dos colegiados das escolas. Nesse programa também foi ressaltado que os recursos originar-se-iam da Secretaria de Estado da Educação e do MEC.

Salientamos que nem todos os programas são oriundo e financiados com recursos do governo estadual. Programa de Informática na Educação, Programa de Alimentação Escolar e do Livro Didático são programas do governo federal, geridos pelo Estado. Alguns dos programas implementados também estavam inseridos no Pró-Qualidade e tiveram como fonte de financiamento capital externo.

3.4.3 A redistribuição da quota estadual do salário-educação

Um importante marco do governo Itamar Franco no que tange ao financiamento da educação foi a aprovação da lei estadual nº 13.458 de 12 de janeiro de 2000, que regulamentou a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação[46]. A aprovação da lei já

[46] O Salário-educação é proveniente da contribuição social das empresas vinculadas à Previdência Social, correspondente a 2,5% sobre o total da remuneração paga aos empregados durante o mês. O valor recolhido é destinado ao financiamento e manutenção do ensino fundamental público. Os recursos são recolhidos pelo FNDE e pelo INSS. Não contribuem com o salário-educação instituições públicas de ensino, escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas registradas e reconhecidas pelos órgãos de educação, organizações de fins culturais, organizações hospitalares e de assistência social legalmente reconhecida. 2/3 do montante recolhido são destinados à quota estadual para financiamento de programas, projetos e ações do ensino

havia sido prevista no governo anterior, entretanto só foi efetivada na gestão de Itamar. Essa regulamentação cumpriu o disposto da Lei 9.766, estabelecida pelo Decreto Federal 3.142 de 16 de agosto de 1999. Foi fixado, através do artigo sete, inciso II do Decreto, que: "§ 1º A quota estadual da contribuição do salário-educação será redistribuída entre Estado e os respectivos municípios, conforme critérios fixados em lei estadual".

A Lei estadual 13.458 de 12 de Janeiro de 2000 determinou que trinta por cento dos recursos recebidos fossem para livre destinação do Estado, desde que esses recursos fossem gastos em programas voltados para o ensino fundamental. Cinquenta por cento seriam distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas do ensino fundamental da rede estadual e municipais[47]. Por fim, os vinte por cento restantes gastos com programas comuns às redes estadual e municipal de ensino, sendo no primeiro ano de vigência da lei: 60% para os municípios, para cumprimento dos acordos de municipalização, e 40% para o Estado, para ampliação, reforma e conservação da rede estadual.

Os programas comuns às redes estadual e municipal, segundo a lei, seriam aprovados por acordo entre a SEE e a UNIDIME-MG. A distribuição dos recursos aconteceria mediante resolução conjunta dos dois órgãos. O valor destinado a esses programas, 20% do total, devia constar no orçamento da SEE, em programa de trabalho próprio. Quando fossem destinados às redes municipais, eram liberados por meio de convênio, com interveniência da UNDIME-MG.

Segundo a legislação, o Estado informaria anualmente a estimativa dos valores repassados aos municípios para que estes fossem utilizados como base na elaboração do orçamento municipal, além de comprometer-se a repassar o montante até o quinto dia útil após o crédito do duodécimo. A SEE teria a incumbência de informar às Prefeituras e Câmaras Municipais o valor repassado mensalmente. Os municípios deveriam encaminhar, à SEE, cópia dos anexos da prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas

---

fundamental. 1/3 representa a quota federal, destinada ao FNDE e aplicado no financiamento de programas e projetos voltados à universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre municípios, estados e regiões.

[47] A base de matrícula utilizada, bem como a aplicação a ser comprovada, teria como alicerce dados resultantes do censo educacional realizado pelo MEC no ano anterior.

Gerais (TCMG), pois só receberiam recursos da redistribuição se comprovassem a correta aplicação de acordo com a referida lei.

A Lei também estabeleceu que a utilização dos recursos seguisse o disposto nos artigos 70 e 71 da LDB 9394/96, vetando despesas com pessoal e encargos, programas suplementares de alimentação, assistência médica, odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social, conforme disposto no artigo 12 do Decreto Federal 3.142 de 16 de agosto de 1999.

O recebimento, por parte dos municípios, ficou condicionado ao cumprimento da aplicação determinada pela Constituição de 1988, os vinte e cinco por cento de seu orçamento na educação, ou pela determinação na Lei Orgânica Municipal somada à correta aplicação dos recursos do FUNDEF. Não havia necessidade de celebração de convênio entre Estado e municípios para recebimento dos recursos distribuídos proporcionalmente com base no número de matrículas no ensino fundamental, pois o repasse era feito automaticamente pela SEE em favor dos municípios. O TCMG tinha a responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos municípios, e o CEE acompanharia a aplicação dos recursos e o cumprimento dos critérios de redistribuição estabelecidos pela lei.

Cabe destacar que, assim que sancionada a lei 13.458 de 12 de janeiro de 2000, o governo estadual encaminhou, a todos os municípios, um manual elaborado pelos técnicos da Subsecretaria de Administração do Sistema de Ensino, vinculados à SEE. O caderno informativo apresentou todos os conteúdos da Lei, bem como a exemplificação dos procedimentos a serem adotados pelos municípios e Estado na aplicação dos recursos. Informações sobre o cálculo do repasse aos municípios, estimativa da distribuição e previsão do recebimento para o ano de 2001 também foram apresentados. O município de Juiz de Fora, conforme a previsão, receberia, no decorrer do ano de 2001, R$ 631.408,01 (seiscentos e trinta e um mil quatrocentos e oito reais e um centavo).

3.4.4 O relatório da gestão 1999-2002

Em dezembro de 2002, a SEE publicou um documento relatando as ações da Secretaria de Estado da Educação durante a gestão 1999 a 2002. A publicação trouxe uma fala

do então governador Itamar Franco, seguida da apresentação escrita pelo então Secretário de Educação Murílio Hingel.

O material elaborado assinala todas as ações realizadas pelo governo estadual em prol da melhoria da educação. Dentre as ações apresentadas, destacaremos aquelas que contemplaram o Estado e os municípios simultaneamente.

a) Atendimento Escolar

De acordo com o documento, no período em que Itamar esteve à frente do governo, o Estado iniciou a retomada da educação infantil e articulou parcerias com as prefeituras estimulando-as a retomar programas de educação integral para crianças e adolescentes.

Segundo dados da SEE, o processo de municipalização, até o ano de 1998, transferiu aproximadamente 500 mil matrículas da rede estadual de ensino fundamental para rede municipal, o que levou o Estado a colocar mais de 14 mil profissionais à disposição das prefeituras por meio de convênios "nem sempre regulares". Em 1999, com um novo governo, a SEE exigiu o retorno desses profissionais à rede estadual ou o repasse de pagamento dos salários desses funcionários para as Prefeituras. Essa ação provocou o surgimento dos "servidores excedentes"[48], o que levou a reorganização do atendimento escolar estadual, com recontagem dos alunos frequentes duas vezes por ano. Caso fosse constatado evasão ou abandono da vaga, se necessário, eram realizadas fusões de turmas de pequeno porte com o objetivo de controlar os gastos. Cabe destacar que, mesmo após o processo de municipalização, a SEE enfatizou que a maior parte dos 5,3 milhões de alunos matriculados em todo o Estado em 2002 frequentava a rede estadual de ensino.

[48] Esse processo ocorreu, pois os profissionais do magistério estadual, grande parte das primeiras séries do ensino fundamental, foram cedidos às Prefeituras, porém ao retornarem à rede do Estado ficaram sem turmas para dar aulas.

b) Avaliação

O grande destaque no âmbito avaliativo foi a criação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) em fevereiro de 2000. Segundo o documento, o SIMAVE foi "um mecanismo estratégico de diagnóstico e planejamento da política educacional do Estado" (MINAS GERAIS, 2002, p.43), tendo como principal objetivo a valorização da escola pública e a melhoria da qualidade da educação. Os princípios fundamentais do SIMAVE eram a universalização, descentralização, participação, gestão consorciada, formação do professor, equidade e publicidade.

De acordo com a SEE, esse sistema estava desenvolvendo uma nova cultura de avaliação, com a realização de diagnósticos, identificação de problemas e fortalecimento do processo educativo, colocando todas as informações à disposição do público.

A publicação do governo relata que, desde sua criação, o SIMAVE também atendeu às redes municipais de ensino. Em 2002, 194 municípios aderiram ao sistema e puderam utilizar recursos da quota municipal do salário-educação para cobrir as despesas.

c) Projeto Veredas[49]

Lançado em 2002, o projeto tinha como objetivo oferecer, aos professores das redes estadual e municipal, em regência nos quatro primeiros anos do ensino fundamental[50], formação superior em sete semestres utilizando metodologias da educação a distância. Essa oferta tinha como pretensão elevar o nível de competência profissional dos docentes, além da valorização desses profissionais.

O vestibular do Veredas recebeu 25.000 (vinte e cinco mil) inscrições. Dezoito mil foram aprovados e quatorze mil trezentos e vinte e um professores foram matriculados em

[49] Esse projeto foi elaborado, originalmente, no marco do Programa Anchieta de Cooperação Interuniversitária (PACI), proposto por um grupo de universidades que formam a Red Unitwin/UNESCO de Universidades em Islas Atlánticas de Lengua y Cultura Luso-española (Red ISA). Contudo, o governo mineiro relata que a proposta foi avaliada por um grupo de especialistas de Minas Gerais, reelaborada e adaptada às condições específicas do estado.

[50] Professores que não tinham tempo implementado para aposentadoria.

2002. Desse total, 6.970 (seis mil novecentos e setenta) professores pertenciam à rede estadual e 7.351 (sete mil trezentos e cinquenta e um) professores a redes municipais.

Um acordo entre a SEE e a UNIDME-MG permitiu estabelecer convênios de adesão dos municípios ao projeto. As prefeituras foram autorizadas a utilizar uma fração da quota estadual do salário-educação e parte dos vinte por cento administrado em conjunto pela UNIDIME e a SEE para pagamento dos gastos.

O custo total do projeto VEREDAS foi de R$ 108.000.000,00 (cento e oito milhões de reais).

d) Organização do Ensino

A Superintendência de Organização do Ensino foi redimensionada, criando estruturas mais adequadas à coordenação e execução dos trabalhos em todo o Estado, como menciona o relatório.

O Cadastramento Escolar é enfatizado como importante ferramenta de planejamento no atendimento escolar das escolas públicas mineiras. O documento menciona que o mesmo "é realizado em cooperação com as prefeituras municipais" (p.85).

e) Centro de Referencia do Professor

Com o objetivo de descentralizar a estrutura da formação continuada dos professores da rede pública, o governo criou seis Centros Regionais de Referências do Professor (CERP's) em parceria com as prefeituras dos municípios de Belo Horizonte, Diamantina, Governador Valadares, Juiz de Fora, Uberlândia, Varginha e Viçosa. Diferentemente dos demais municípios, o CERP de Juiz de Fora resultou de um acordo para revitalização de estrutura semelhante à já mantida pela Prefeitura. Todos os Centros foram equipados com computadores, recursos de informática e materiais para formação de bibliotecas. O município de Juiz de Fora recebeu equipamentos, materiais e livros.

Os recursos utilizados para implantação desses Centros, um total de R$ 2.900.500,00 (dois milhões novecentos mil e quinhentos reais), foram provenientes do acordo firmado com o Banco Mundial.

O Relatório apresenta um item denominado de cooperação com os municípios. Porém o único programa apresentado nesse item tratou da redistribuição da quota estadual do salário educação para os municípios, Programa já explorado no texto. Consideramos desnecessária a repetição das informações, visto que o relatório da gestão não apresentou dados não explorados.

Relataremos agora ações desempenhadas pelo governo estadual, inseridas no amplo Programa Pró-Qualidade.

3.4.5 O PRÓ- QUALIDADE no governo Itamar Franco

O Programa firmado, em 1994, entre o Governo de Minas e o Banco Mundial, teve o financiamento de U$ 301,5 (trezentos e um milhões e quinhentos mil dólares) para aplicação na Educação. Denominado de PRÓ-QUALIDADE, o Projeto foi elaborado com duração de oito anos, ou seja, estendendo sua execução por três governos estaduais.

Segundo o documento da SEE, até o final de 1998, o programa já havia realizado 76,5% do desembolso previsto. Contudo, a partir de 1999, houve recomendação direta do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda para que o Banco Mundial suspendesse a liberação de novas parcelas do financiamento. Essa recomendação foi uma reação do Governo Federal à moratória decretada pelo estado de Minas Gerais em 1º de janeiro de 1999, conforme já citado no trabalho.

Retomado em 2000, o Programa teve sua execução revista pela SEE, que, conforme a publicação, passou a exercer o controle direto e soberano sobre todas as ações. A reavaliação do programa recomendou cinco linhas de ação prioritárias: avaliação educacional com base em um novo modelo, que veio a se materializar com o SIMAVE; desenvolvimento curricular; fortalecimento do gerenciamento escolar; capacitação de dirigentes e professores, que resultou na continuidade do PROCAD E PROCAP.

O PROCAD teve suas atividades retomadas em 2001, com carga de 180 horas/aula e capacitou diretores, vice-diretores da rede estadual, coordenadores de escolas estaduais, dirigentes de escolas municipais por adesão de 335 prefeituras ao programa, superintendentes, técnicos educacionais, inspetores escolares e dirigentes das Associações de

Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE's). O programa, na gestão de Itamar, capacitou 10.584 (dez mil quinhentos e oitenta e quatro) gestores. Desse total, 2.890 (dois mil oitocentos e noventa) eram dirigentes de escolas municipais. O custo integral da sua execução foi de R$ 4.780.625,65 (quatro milhões setecentos e oitenta mil seiscentos e vinte e cinco reais e sessenta e cinco centavos).

O PROCAP teve um investimento total de R$ 6.250.198,50 (seis milhões duzentos e cinquenta mil cento e noventa e oito reais e cinquenta centavos), capacitando 105.178 (cento e cinco mil cento e setenta e oito) professores atuantes nos quatro primeiros anos do ensino fundamental, envolvidos com Ciências, Geografia e História. Desse total, 72.768 (setenta e dois mil setecentos e sessenta e oito) pertencentes à rede municipal de ensino.

Em 2002, o Pró-Qualidade foi encerrado. Os oito anos de projeto apresentaram um custo total de R$ 309.561.302,90 (trezentos e nove milhões quinhentos e sessenta e um mil trezentos e dois reais e noventa centavos).[51]

O relatório da Gestão sustentou, durante todo o documento, que a estratégia utilizada pelo governo foi a de "criar um regime de sólida e ampla cooperação com os municípios e as universidades, de forma a facilitar a construção de uma parceria sistemática, permanente de mútuo benefício." (p.85).

Apresentado os principais programas e características do governo Itamar Franco, seguiremos à gestão posterior: o governo de Aécio Neves.

3.5 O governo de Aécio Neves: "Choque de gestão"

Eleito governador de Minas Gerais em 2002, Aécio Neves da Cunha[52] (PSDB) venceu a disputa no primeiro turno. Ele recebeu apoio do Governador Itamar Franco (PMDB), que discordou da indicação de seu Vice, Newton Cardoso, como candidato do Partido.

[51] Fonte: Relatório final de avaliação do Pró-qualidade-Banco Mundial-junho de 2002.

[52] Aécio Neves é neto do Ex-Presidente Tancredo Neves. Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas Gerais, foi eleito Deputado Federal por quatro mandatos (1986, 1990, 1994 e 1998), um pelo PMDB e três pelo PSDB. Em seu último mandato, ocupou o cargo de Presidente da Câmara Federal.

Ao assumir o Estado, anunciou corte de gastos e a existência de uma crise financeira. O orçamento aprovado no governo Itamar Franco para o ano de 2003 indicava um déficit de R$2,3 bilhões. Havia servidores com salários atrasados e dificuldades em receber investimentos. Setenta e cinco por cento das receitas estaduais eram destinados ao pagamento de funcionários e quinze por cento para o pagamento de dívidas. Todo esse cenário teve como agravante a recessão, na maior parte do Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), período em que a economia brasileira apresentou um pequeno crescimento (OLIVERA; RIANI, 2004).

Cabe ressaltar que a situação financeira herdada por Aécio foi mais amena do que a encontrada por Itamar Franco, visto que esse último efetuou, pelo menos, o pagamento do décimo terceiro salário de todo o funcionalismo estadual antes de deixar o cargo.

Logo no primeiro ano como governador de Minas Gerais, Aécio Neves estabeleceu um acordo com o Governo Federal e recebeu recursos extraordinários para manutenção e recuperação das rodovias federais que cortam o Estado. Oliveira (2010) destaca que, ao final do primeiro ano, o déficit de 2,3 bilhões foi reduzido para um déficit efetivo de R$ 228 milhões de reais.

O primeiro mandato[53] de Aécio teve como *slogan* a realização do "choque de gestão" e o principal argumento apresentado foi: "o Governo gasta menos com o Estado para gastar mais com a sociedade". Segundo o governador, o Estado precisava modernizar-se e tornar-se mais eficiente.

Aécio descreveu seu primeiro mandato da seguinte forma:

> No início de 2003 fizemos o Choque de Gestão para, em linguagem muito simples, arrumar a casa. Reduzi meu próprio salário e dos secretários de Estado, extinguimos secretarias, cortamos 3 mil cargos que poderiam ser preenchidos por indicação, enfim, promovemos um corte drástico em nossas despesas. (...) Criamos um novo modelo de gestão no País, que hoje inspira vários estados, é que hoje tem uma lógica muito simples: é preciso investir mais no cidadão e menos no Estado. E foi o choque de gestão que nos permitiu criar programas sociais inéditos e inovadores na educação, na saúde, na segurança, na infraestrutura, com resultados altamente positivos para a população. (NEVES, 2010,p.1)

[53] Em 2006, disputou novamente o cargo, sendo reeleito. Renunciou o mesmo em 31 de março de 2010 para candidatar-se ao Senado por Minas Gerais.

O modelo implantado foi amplamente divulgado pelo governo nos meios de comunicação. Dados colhidos pelo Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de Minas Gerais (SINDIFISCO MG) demonstraram um aumento de 451% entre 2002 e 2009 nas despesas com publicidade do Executivo.

Para o governo, o crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da segurança e dos índices educacionais foi possível com o estabelecimento do *choque de gestão*, ação utilizada como justificativa para o ajuste fiscal realizado. Esse ajuste atingiu todo o funcionalismo público estadual e, de acordo com o SINDIFISCO MG, este foi o setor mais penalizado entre 2003 e 2005. Segundo a instituição, os adicionais por tempo de serviço foram reduzidos e, em alguns casos, até mesmo cortados, os salários foram congelados, a paridade entre ativos e aposentados quebrada, além das promoções e progressões serem confiscadas.

Em 2003, por determinação do governador, o abono de R$ 45, 00 (quarenta e cinco reais) pago aos servidores atuantes em dois cargos, grande parte na área da educação, foi cortado sem negociação. O único reajuste concedido aos profissionais da educação, durante o primeiro governo Aécio Neves, foi de 5% sobre o vencimento básico, em 2006.

Instituída em 2005, a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) tinha por objetivo o acompanhamento do servidor. Comissões com a coordenação do superior hierárquico deveriam realizar a avaliação e análise de desempenho. O sistema previa a premiação dos servidores, com notas acima de 70%, atuantes em secretarias, que pactuassem um acordo de resultados com o Governo. E os servidores com notas inferiores a 70% poderiam chegar até mesmo à demissão. A esse respeito, Bragança Junior (2011) destaca:

> A medida propiciou ao Governo a flexibilização do direito de estabilidade no emprego do servidor público, ao mesmo tempo em que se tornou um instrumento de controle dos servidores pelas avaliações de itens subjetivos determinados pelo Governo Central. (p.76)

Com a ADI, o governo criou o Adicional de Desempenho (ADE), um bônus mensal no salário, obtido após duas ADIs satisfatórias. Segundo o governo estadual, a ADE busca valorizar o servidor por mérito. Os servidores concursados após julho de 2003 não mais receberiam adicionais por tempo de serviço como biênios e quinquênios, estes receberiam

apenas o adicional por desempenho. Cabe ressaltar que o recebimento do ADE é suspenso em caso de licenças médicas e durante as férias anuais e férias-prêmio, não sendo cumulativo.

Em suma, o choque de gestão foi, segundo a visão do governo estadual, um instrumento pelo qual a administração conseguiu retomar a liderança no desenvolvimento do Estado. Oliveira (2010) considera que o Governo julgou ser "necessária a mão salvadora criativa do Choque de Gestão para (...) recolocar o Governo nos trilhos do compromisso com o equilíbrio, com responsabilidade fiscal e com eficiência" para que o crescimento econômico acontecesse.

Araujo (2009) entende que o discurso difundido pelo governo teve como objetivo isolar Minas Gerais no espaço e no tempo, ou seja, não relacionando as dificuldades enfrentadas pelo Estado com os governos anteriores e nem com o cenário nacional. De acordo com o autor, houve um ajuste fiscal em Minas, porém este se deu, não por conta do choque de gestão, mas devido a fatores como: altas taxas de crescimento do Estado e melhoria na arrecadação de impostos, redução com gasto de pessoal e redução de investimentos sociais. Segundo o SINDIFISCO MG, o choque de gestão materializou-se a custa do arrocho salarial dos servidores e do corte com gastos sociais.

Araujo (2009) ainda argumenta que o principal fator responsável pelo aumento da arrecadação e crescimento econômico em Minas foi o forte crescimento na economia nacional e não o choque de gestão. O autor elaborou um quadro comparativo entre os governos FHC e Lula e sua influência em Minas Gerais, apresentado a seguir:

Quadro 3: Comparativo entre governos FHC e Lula

Índices do Brasil	Governo FHC (1998-2002)	Governo Lula (2003-2008)
Crescimento médio das exportações	12%	287%
Empregos gerados com carteira	44.897	857.726
PIB do Brasil	2,31% ao ano	4,12% ao ano
PIB de Minas Gerais	2,85% ao ano	4,54% ao ano
Programas Sociais em Minas	R$ 240 milhões ao ano	R$ 1 bi por ano
Benefício da Previdência em Minas	R$9,34 bi em 2002	R$ 21,93 bi em 2008
Crédito agricultura familiar	R$ 200 milhões em 2002	R$ 1,35 bi em 2008

Fonte: Araujo(2009)

O SINDIFISCO MG (2010) reforça essa tese, mencionando ganhos com a revisão e o aumento nas alíquotas do Imposto sobre propriedade dos Veículos Automotores (IPVA) implantadas pelo governador Aécio Neves. O governo estabeleceu um aumento de 188% no período de 2002 a 2009, contra uma inflação de 47% para o mesmo espaço de tempo. A Instituição ainda destacou os reajustes dos serviços públicos como água e esgoto, energia elétrica e comunicação, aumentando assim a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Construído assim uma síntese do cenário político no primeiro mandato do governo Aécio Neves, apresentaremos agora os projetos e programas educacionais do governo, tendo como base o documento "O Estado da Educação em Minas" publicado em 2007.

O documento produzido pelo Secretário Adjunto de Estado de Educação João Filocre apresentou alguns dados sobre a educação no Estado e descreveu as principais ações realizadas entre 2003 e 2006, período do primeiro mandato de Aécio Neves, em oito áreas de atuação: a universalização do acesso à educação básica, a ampliação do tempo escolar, a qualidade do ensino, a equidade na educação, a expansão e melhoria da educação profissional, a valorização dos profissionais da educação, o desenvolvimento da gestão educacional, a melhoria das condições básicas de funcionamento da escola e a cooperação entre Estado e municípios.

Na apresentação, o leitor é informado sobre a evolução dos indicadores educacionais em Minas Gerais, que, conforme o documento, foi uma consequência das

políticas e ações adequadamente implementadas. De acordo com a publicação, ao assumir o governo, a situação educacional encontrada era de um "completo descrédito na disposição e capacidade do poder público de promover a excelência na educação pública". Logo a seguir, o leitor foi informado que, em 2007, Minas Gerais estava voltando a ser uma referência para os demais estados, devido à capacidade de implementar soluções inovadoras com ganhos de qualidade e eficiência

Dados do Censo Escolar realizado em 2005 foram apresentados, demonstrando que, em Minas Gerais, a rede pública totalizava 4.666.757 alunos, 87,4% do quantitativo. Sendo que 50,5% desses alunos encontram-se na rede estadual e 36,4% nas redes municipais. A rede federal participava com apenas 0,5% do alunado. Destacamos que dos 2.695.889 estudantes da rede estadual, 62,9% frequentavam o ensino fundamental e 29,4% o ensino médio.

Ao tratar sobre a E*ficiência do Sistema de Ensino* da rede estadual, foi apresentado o quantitativo do atendimento escolar no ensino fundamental em geral, destacando que 98,7% da população em idade escolarizável estavam nas escolas. Segundo o documento, esse percentual indicava que a oferta do ensino fundamental, em Minas, estava universalizada. É importante considerar que, nessa porcentagem, estavam incluídas as matrículas das redes municipais.

Sobre a *universalização do acesso à educação básica*, o documento focou o ensino médio, cuja responsabilidade da oferta, conforme a Constituição Federal é dos governos estaduais. O documento afirmou que, em 2006, todos os concluintes da 8ª série do ensino fundamental possuíam vaga assegurada no ensino médio e que todos os jovens que, tendo concluído o ensino fundamental, quisessem retomar os estudos no ensino médio, possuíam garantida uma vaga na rede estadual.

Na *ampliação do tempo escolar*, o documento menciona o aumento do ensino fundamental, a partir de 2004, de oito para nove anos, com a matrícula de crianças de 6 anos no Ciclo Inicial de Alfabetização; a ampliação do tempo dos alunos do ensino fundamental na escola, com atividades didáticas e recreativas em um outro turno, com a implantação do Projeto Aluno de Tempo Integral, a partir de 2005; e o aumento da duração do tempo dos alunos do ensino médio na escola, com atividades didáticas em outro turno, com a implantação do Projeto Escolas-Referência, a partir de 2006. O documento ainda explicita que

todos os 853 municípios mineiros adeririam ao ensino fundamental de nove anos, afirmando que, em Minas Gerais, todas as escolas públicas que ofereciam as séries iniciais do ensino fundamental passariam a aceitar matrículas de crianças de seis anos de idade. Na realidade, alguns municípios já haviam se antecipado ao Estado, como Juiz de Fora. O governo ainda destacou: "Em Minas, pode-se afirmar que: o atendimento escolar às crianças de seis anos está universalizado, porque todas as crianças com essa idade que procuram a escola pública têm vaga assegurada". (MINAS GERAIS,p.10,2007)

Ao apresentar o item *qualidade do ensino*, o governo apresenta resultados das avaliações externas realizadas pelas escolas estaduais. Os resultados apresentados foram: SAEB, PROEB[54] e Olimpíada Brasileira de Matemática (OBMEP). O desempenho das escolas estaduais nessas avaliações foi sempre destacado em relação ao cenário nacional. As metas apresentadas pelo governo foram a extensão do PROEB a todas as escolas municipais de Minas Gerais, além do desenvolvimento e consolidação de um Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar, em que todos os alunos da rede pública pudessem ser avaliados em todas as disciplinas pelo menos uma vez em cada ano. Nesse item, também foram apresentados três programas exclusivos para a rede estadual: Escolas em rede, Programa Educacional de Atenção ao Jovem (PEAS) e Projeto Escolas-Referência. Como não foi apresentada possibilidade de adesão aos municípios, não nos ateremos a esses programas.

A busca pela *equidade na educação* materializou-se, segundo o documento, no Projeto Secretaria Itinerante. Neste, uma equipe composta por dirigentes e técnicos da SEE elaborava um diagnóstico e priorizava investimento a fim de que chegassem de forma eficaz nas escolas. O projeto tinha como foco 12 SREs localizadas na região Norte, Noroeste e nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, abrangendo os 262 municípios mais carentes do estado. Foram priorizadas a recuperação da rede física das escolas estaduais e a eletrificação de todas as escolas rurais das redes estadual e municipal. No âmbito pedagógico, a SEE ofereceu apoio às Prefeituras na implementação do projeto PRÓ-FORMAÇÃO[55], além de investir na

[54] Programa de Avaliação da Educação Básica da SEE. Integra o SIMAVE. As avaliações são aplicadas a todos os alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e também aos alunos da 3ª série do ensino médio.

[55] Este proporciona habilitação de professores leigos do primeiro segmento do Ensino Fundamental.

infraestrutura para convênios com universidades públicas interessadas em implantar cursos de licenciatura semipresenciais nas áreas de Química, Física, Matemática e Biologia nas cidades de Araçuaí, Governador Valadares, Montes Claros e Teófilo Otoni.

No item *valorização dos profissionais da educação*, o documento apresentou as Leis nº 15.293 de 2004, a qual institui as oito carreiras dos profissionais da educação básica, e nº 15.784 de 2005, que estabeleceu os vencimentos básicos e dispôs sobre o posicionamento dos servidores na estrutura das carreiras. "A partir de agora, todos os professores passam a ser remunerados pela sua titulação e não pelo nível de ensino em que atuam (...) Agora vale a formação e não o nível de atuação" (p.35). Quanto à *capacitação e o desenvolvimento profissional*, a SEE deu continuidade ao Projeto Veredas e implementou o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PRO-GESTÃO) e o Programa de Desenvolvimento Profissional (PDP). Destacamos que, diferentemente da gestão anterior, no Projeto Veredas, bem como no PRÓ-GESTÃO e no PDP, a participação foi restrita aos servidores da rede estadual.

O desenvolvimento da gestão educacional na rede estadual foi estimulado com o programa PRÓ-GESTÃO. O objetivo do programa foi capacitar os educadores para "gerenciar com competência as escolas estaduais" e liderar a construção e operacionalização coletiva de uma proposta pedagógica comprometida com a aprendizagem do aluno e sua formação cidadã, em um espaço democrático e autônomo.

A melhoria das condições básicas de funcionamento da escola consolidou-se com um amplo programa de construção, ampliação e reforma das escolas estaduais. De acordo com o governo, 2700 escolas de todas as regiões do estado foram contempladas, totalizando um investimento de 274 milhões de reais.

A *cooperação entre Estado e municípios*, foco dessa pesquisa, foi o menor item explorado no documento, abrangendo apenas o transporte escolar. Segundo a publicação, de 2003 a 2006, o Estado investiu R$207 milhões no transporte escolar, desse montante, R$ 156 milhões foram repassados para as prefeituras através do programa de manutenção do transporte escolar e 51 milhões aplicados na aquisição de veículos. Esses veículos foram adquiridos para o transporte de alunos da zona rural matriculados em escolas públicas de 586 municípios. Todavia, destacamos que, mesmo não inserida no item cujo título foi

Cooperação entre Estado e Municípios, a temática foi abordada indiretamente dentro de outros itens do documento, conforme descrevemos nesse texto.

Dados colhidos no sítio eletrônico do próprio Aécio Neves[56] informaram que, no primeiro mandato, ele obteve índices de cerca de 90% da aprovação popular. A página da internet também menciona que, em 2006, o ex-governador foi convidado a apresentar, no Banco Mundial, em Washington, as bases do programa Choque de Gestão, reconhecido pela instituição como uma experiência bem sucedida e merecedora de divulgação em outros países.

Cabe destacar que Aécio Neves foi reeleito governador de Minas Gerais em 2006 estendendo seu mandato até o dia 21 de março de 2010, quando renunciou ao cargo para concorrer a uma vaga no Senado Federal. Todavia, o recorte de tempo proposto pela pesquisa encerra-se no ano de 2006, ou seja, não abordaremos as ações do segundo mandato de Aécio Neves.

3.6 Perspectivas de Cooperação

O objetivo de apresentar as principais ações políticas e educacionais de cunho colaborativo entre o Sistema Estadual de Educação do Estado de Minas Gerais e os municípios mineiros, em cumprimento da responsabilidade pelo ensino fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e Lei nº 9394/96, LDB, no período em estudo, 1997 a 2006, foi compreender como se configurou a perspectiva de cooperação em cada um dos governos.

Ao debruçarmo-nos sobre as ações dos governos estaduais de Minas Gerais no período acima descrito, notamos que a autonomia garantida aos municípios na Constituição Federal de 1988, somada à aparição da questão sobre o "regime de colaboração", provocou o interesse por parte do Estado, com a temática integração estado e municípios. Em outras palavras, a gestão dos governadores mineiros, desde 1990, abordou a relação entre estado e município, reconhecendo a autonomia desse último. Cabe salientar que essa abordagem, ao longo do percurso histórico delineado, deu-se com diferentes pontos de vistas, nos quais cada governador apoiava-se. Esses diversos enfoques foram perceptíveis nos documentos publicados que tratam do assunto.

[56] http://www.aecioneves.net.br/biografia/governador/ acesso em 1º de outubro de 2012 às 16:00h.

Nosso estudo tem como recorte de tempo os anos de 1997 a 2006. Todavia, houve a necessidade de retomarmos a gestão do governo estadual anterior, ou seja, a gestão de Hélio Garcia (PMDB) no período de 1991 a 1994, pois foi na gestão de Garcia, que as bases políticas implementadas por Eduardo Azeredo (PSDB), gestão 1995 a 1998, foram iniciadas. No campo educacional, essa continuidade também se deu através de Walfrido dos Mares Guia Neto, secretário do Estado de Educação no governo do PMDB e, posteriormente, vice-governador de Azeredo.

Em todos os governos estudados, duas propostas foram recorrentes, desde a gestão de Hélio Garcia até o primeiro mandato de Aécio Neves: a modernização do estado e a melhoria da qualidade na educação. Essas propostas, dentro de cada governo, desencadearam metas a serem cumpridas reforçando a capacidade de governabilidade de cada governo.

O governo Hélio Garcia definiu cinco prioridades, dentro do âmbito educacional, apontadas em outro ponto desse trabalho. A integração entre Estado e municípios foi uma dessas prioridades estabelecidas. Segundo o Secretário do Estado de Educação, havia uma fragilidade nessa relação, causando até mesmo uma competição entre as redes. Todas as cinco prioridades estabelecidas no governo Garcia mantiveram-se na gestão Azeredo. Os programas e mecanismos disponíveis para o trabalho conjunto entre o governo estadual e as prefeituras, dentro da prioridade integração Estado e municípios, mantiveram-se as mesmas na gestão Hélio Garcia e Eduardo Azeredo. Ressaltamos que os municípios foram convidados a participar de programas já existentes, formulados pelo governo estadual. Entendemos que, na realização desse tipo de ação, o governo reconhece o disposto na Constituição Federal em relação à colaboração, porém, na concretização, o Estado convida os municípios a participarem de programas que foram formulados para atender a necessidade da rede estadual. Essa participação ainda era condicionada ao quantitativo de vagas, na maioria das situações. No caso de cursos para formação de pessoal, apenas as vagas não ocupadas pela rede estadual eram ofertadas aos municípios. Em nenhum documento, foram relatados programas e/ou mecanismos formulados em conjunto com os municípios, para o atendimento de ambas as necessidades, com exceção do Cadastro Escolar, ação anual que identifica a demanda de vagas na rede pública de ensino de cada município. Em suma, o discurso da integração esteve sempre presente. Contudo, nas ações, o que percebemos é uma colaboração direcionada, em uma única direção.

Percebemos que as políticas educacionais mineiras implementadas, de uma maneira geral, foram influenciadas pelo contexto em disseminação no país. Esse contexto caracterizou-se pela implantação da reforma do Estado, influência das agências internacionais no direcionamento das políticas e pela globalização. O programa PRÓ-QUALIDADE implementado em Minas Gerais congregou todo esse processo, alinhando-se a esse contexto. Constatamos que todas as gestões estaduais do período em estudo, apesar de perspectivas distintas, incorporaram de alguma maneira os projetos do Programa, mesmo o governo de Itamar Franco que iniciou com críticas a essas políticas.

Quanto à municipalização das escolas estaduais, os governos de Garcia e Azeredo apresentaram ações diferenciadas. No início da gestão do PMDB, a proposta difundida era que os municípios investissem parte dos 25% dos seus recursos destinados à educação na rede estadual. Na visão do governo estadual, os municípios detinham grande volume de recursos gastos com poucos alunos matriculados nas redes municipais e, investindo parte desses recursos na rede estadual, rede com o maior número de alunos, ocasionaria um equilíbrio. Para implementação dessa política, a SEE buscou respaldo legal junto ao Tribunal de Contas do Estado, que, através de um convênio de cooperação mútua entre o Estado e as Prefeituras, aceitava a inclusão das verbas aplicadas na rede estadual na prestação de contas. Todavia, essa proposta alterou-se ainda na gestão de Hélio Garcia, com a adoção da metodologia para o cálculo da capacidade mínima de atendimento.

Notamos que o objetivo do Estado foi descentralizar para os municípios a responsabilidade pela construção de escolas. Gradativamente, o Estado foi passando para os municípios a responsabilidade com a educação. Essa ação também faz parte da reforma do Estado e é influenciada pelos acordos internacionais como o PRÓ-QUALIDADE, financiado com recursos do Banco Mundial.

O governo Azeredo seguiu a mesma proposta educacional implementada no fim do governo Hélio Garcia, denominada, pela gestão PSDB, de municipalização solidária. Com a municipalização solidária, o Estado repassava, para os municípios, prédios, professores, equipamentos e mobiliários, ou seja, toda a estrutura. A gestão de Azeredo municipalizou o maior número de escolas em Minas Gerais.

Quanto à relação Estado e municípios, o destaque foi a publicação, em 1997 de uma série de cadernos com o título: *Integração Estado e municípios.* A publicação teve como objetivo fortalecer e sistematizar o trabalho de cooperação com os diferentes municípios do Estado. Um dos cadernos da série mencionou o interesse do Estado em publicar documentos elaborados pelos municípios sobre questões educacionais de interesse coletivo. Porém, destacamos que, nas publicações analisadas, não foram encontrados documentos elaborados por municípios. Cabe ressaltar que essa publicação foi a única, durante os governos Hélio Garcia e Eduardo Azeredo, que mencionou a produção de material por parte dos municípios em regime de colaboração.

Azeredo também executou o projeto PRÓ-QUALIDADE durante os quatro anos de sua gestão. Uma das principais ações desse projeto foram os cursos de capacitação de professores, PROCAP, e capacitação de gestores, PROCAD. O Projeto elaborado no governo Hélio Garcia, financiado pelo Banco Mundial, possuía uma linguagem gerencial e buscava um exercício eficiente e eficaz da gestão escolar tendo como objetivo reduzir a repetência e melhorar a aprendizagem. Segundo nossa análise, a visão, linguagem e objetivos do PRÓ-QUALIDADE foram consoantes com a do governo Azeredo. Em outras palavras, o perfil do governo era o mesmo do Projeto.

Cabe considerar que, no período em que Eduardo Azeredo esteve à frente do governo mineiro, o governo federal elaborou um Plano para a implantação da Reforma do Estado no Brasil. Conforme esse Plano, a administração pública deveria ser "gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania" (BRASIL, 1995, p.12). A necessidade era reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços. Percebemos que Azeredo adotava esse modelo de administração pública. No campo da educação, o governo mineiro defendia uma maior autonomia das escolas e a responsabilização da mesma pelo sucesso ou fracasso escolar. A redução dos custos efetivou-se com os programas de aceleração da aprendizagem e os programas para redução da repetência. Aos municípios, foi solicitado o estabelecimento de metas educacionais, característico da administração gerencial.

Em síntese, consideramos que a gestão de Azeredo representou uma continuidade do governo anterior, como já relatado nesse trabalho. O discurso da cooperação fez-se presente nos documentos e ações, não desconhecendo sua existência. Porém, assim como no governo de Hélio Garcia, essa cooperação foi direcionada, ou seja, moldada pela necessidade

da rede estadual, configurando o repasse de responsabilidades para governos subnacionais, na linha neoliberal que se disseminava no país. Outro ponto a ser destacado é a municipalização de escolas da rede estadual, que, durante o governo Azeredo, sucedeu em grande número, provocando um aumento no número de alunos matriculados nas redes municipais e queda das matrículas da rede estadual. Contudo, chamamos a atenção que, no município em estudo, Juiz de Fora, nenhuma escola da rede estadual foi municipalizada.

No âmbito da educação, o governo de Itamar Franco, no texto do livro que tratou da proposta Escola Sagarana, divulgou que a governo buscou fortalecer a mineiridade, a democracia e os princípios do humanismo. Diferentemente do governo anterior, a gestão de Itamar propunha-se suspender a municipalização "desenfreada" de escolas da rede estadual. Segundo o governo, a municipalização das escolas estaduais concretizaria apenas com a aceitação dos municípios, aprovação da comunidade interessada e verificação, por parte do governo estadual, das condições de funcionamento dessas escolas. De acordo com a gestão estadual, a autonomia das escolas foi respeitada, mas a soberania do Estado foi necessária para que a identidade coletiva pública fosse preservada.

Quanto à relação entre Estado e Municípios, percebemos que o tema esteve presente antes mesmo de Itamar Franco assumir o governo mineiro. Já na abertura das etapas regionais do Fórum Mineiro de Educação, a questão foi tratada. O discurso apresentado visava a uma integração sem imposições autoritárias, com responsabilidades para Estado e municípios.

O documento final do Fórum abordou essa relação através de propostas. Duas diretrizes operacionais destacaram a temática: a consolidação do regime de colaboração entre União, estados e municípios, mediante a adoção de critérios transparentes e compatíveis com a responsabilidade de cada instância, e a instituição do repasse automático, diretamente às escolas, dos recursos financeiros destinados a sua manutenção.

Um importante marco para integração Estado e municípios no governo de Itamar Franco foi a Lei nº 13.958 de 12 de Janeiro de 2000, que estabeleceu os mecanismos de distribuição, aos municípios, dos recursos que o Estado recebia por conta da Quota Estadual do Salário Educação (QESE).

Pode-se considerar que a determinação da aplicação em programas conjuntos, definidos por uma comissão mista, dos 20% da QESE representou um grande avanço no que tange à colaboração entre o governo de Minas Gerais e os municípios mineiros. Pela primeira vez, dentro do período estudado essa relação foi definida por Lei e não ficou a mercê de políticas momentâneas e deslocadas. Entretanto percebemos que o discurso recorrente, por parte do governo estadual, de ser contra a submissão do Estado à política nacional, não se mantém ao adotar os mesmos critérios utilizados pelo FUNDEF, uma política nacional, na redistribuição da QESE aos municípios.

Segundo documentos da SEE, o Banco Central do Brasil e o Ministério da Fazenda, no início da gestão de Itamar Franco, recomendaram, ao Banco Mundial, a suspensão da liberação das novas parcelas do financiamento do Programa PRÓ-QUALIDADE. Essa recomendação foi motivada pela moratória decretada pelo então governador, como já relatado no trabalho. Entretanto, com a regularização da situação junto ao governo federal, em 2000, o PRÓ-QUALIDADE foi retomado em Minas Gerais. De acordo com a SEE, a execução do programa foi revista, e a própria Secretaria passou a exercer o controle direto e soberano sobre todas as ações, sem a intervenção de consultores externos.

Destacamos, porém, que a reavaliação do PRÓ-QUALIDADE por parte do governo mineiro, no ano de 2000, manteve as mesmas linhas de ações prioritárias já estabelecidas desde a elaboração do Projeto no governo Hélio Garcia: avaliação escolar, desenvolvimento curricular, fortalecimento do gerenciamento de escolas e capacitação de dirigentes e professores. Contudo, constatamos que o programa de avaliação desenvolvido no governo Itamar Franco, SIMAVE; os programas de capacitação de professores e dirigentes, PROCAP e PROCAD; e o programa para formação superior de professores, VEREDAS, beneficiaram profissionais das redes estadual e municipal. No PROCAD, PROCAP E VEREDAS, o número de participantes dos profissionais das redes municipais superou o da rede estadual. Situação inédita, no período em estudo.

Essa situação pode ser explicada devido à utilização dos recursos da QESE, os 20% destinados a Programas em conjunto entre Estado e municípios para custear as despesas

dos municípios. Assim, os programas atenderam um maior quantitativo de profissionais oriundos das redes municipais.

Em síntese, notamos que as ações desenvolvidas na gestão de Itamar Franco apresentaram um discurso de maior integração com os municípios, concretizada principalmente com a Lei de redistribuição da QESE. Entretanto devemos ressaltar que essa Lei foi uma determinação do governo federal, mas o empenho do governo mineiro em acordo com a UNIDIME/MG, na sua aprovação, deve ser destacado. Com a aprovação da Lei, os profissionais da educação dos municípios tiveram a oportunidade de participar de cursos de capacitação, fato que, nos governos anteriores, estava condicionado à sobra de vagas por parte da rede estadual. Porém, na realidade da cooperação, pouca coisa mudou. Por esse motivo, concordamos com TEIXEIRA (2003): "mesmo que seja mudado o nome da proposta política estadual, nada indica que os conceitos fundamentais norteadores do tipo de educação a ser realizada nas escolas sejam alterados." (p.3). Cabe novamente destacar o esforço de autonomia, mas a condição de cumprir acordos e condições do financiamento, acabaram por limitar as mudanças.

O primeiro mandato de Aécio Neves teve como *slogan* a implantação do "choque de gestão", que reduziu gastos com políticas sociais e conteve os salários dos servidores. Os profissionais da educação, durante os quatro anos de mandato, tiveram apenas um aumento de 5%, no ano de 2006. Com a implantação da Avaliação de Desempenho Individual, esses profissionais passaram a receber premiações, evidenciando a intenção do governo estadual em consolidar uma valorização profissional com base no mérito.

Nos documentos publicados pelo governo, percebemos o predomínio de um discurso gerencial, com uso da linguagem empresarial, focado na modernização do Estado e na eficiência do mesmo. O interesse em instituir o estado de Minas Gerais como referência para os demais do território brasileiro foi um dos temas recorrentes nos documentos publicados pelo governo. Pode-se entender que os altos gastos do Executivo com publicidade seja justificada por esse interesse.

Com relação às ações que trataram da colaboração entre o Estado de Minas Gerais e as Prefeituras, percebemos uma focalização nos 262 municípios mais carentes do estado.

Esses municípios, localizados na região norte, nordeste, vale do Jequitinhonha e Mucuri, foram contemplados com o Projeto Secretaria Itinerantes. Neste, uma equipe com dirigentes e técnicos da SEE elaborava um diagnóstico e priorizava investimento a fim de que chegassem às escolas públicas desses municípios de forma eficaz. Essa equipe apontou como principais necessidades: a recuperação da rede física das escolas estaduais, a eletrificação de todas as escolas rurais das redes estadual e municipal, e formação dos professores leigos atuantes no primeiro segmento do ensino fundamental. Dentro dessa última necessidade, o governo mineiro, por meio da SEE, proporcionou apoio às Prefeituras, através do projeto PRÓ-FORMAÇÃO, oferecendo qualificação para esses profissionais. O governo estadual ainda realizou investimentos em infraestrutura nos municípios de Araçuaí, Governador Valadares, Montes Claros e Teófilo Otoni. Esse investimento teve por objetivo a realização de convênios com universidades públicas interessadas em implantar cursos semipresenciais para professores das redes estadual e municipal nas áreas de Química, Física, Matemática e Biologia.

A cooperação com os demais municípios do Estado, segundo os documentos, materializou-se no Programa de Transporte Escolar. Cabe destacar que o município de Juiz de Fora já desenvolvia um programa para transporte de alunos consolidado[57]. Portanto, não aderiu ao que foi proposto pelo governo estadual.

A SEE também desenvolveu programas de capacitação e desenvolvimento profissional, como o PRÓ-GESTÃO e o Programa de Desenvolvimento Profissional. Porém, diferentemente dos programas apresentados no parágrafo anterior, estes envolveram apenas servidores da rede estadual. Quanto aos programas estaduais de avaliação em larga escala, o governo estadual demonstrou o interesse em estender essas avaliações a todos os alunos das redes municipais do estado, tendo como objetivo a aplicação de, pelo menos, uma avaliação por ano em cada disciplina.

[57] Implantado no município de Juiz de Fora, através da Lei 7.664 de 25 de dezembro de 1999 e implementado pelo Decreto 4.266 de 06 de fevereiro de 2000, o Vale Estudante tem como objetivo facilitar o acesso à escola aos alunos matriculados na rede municipal de ensino. De acordo com a Lei, o aluno cuja residência é igual ou superior a um quilômetro da escola municipal em que estiver matriculado e a renda familiar desse aluno for de até dois salários mínimos, o mesmo terá direito ao transporte no coletivo urbano gratuitamente.

A universalização do ensino fundamental de nove anos em todos os municípios do Estado foi outro aspecto bem divulgado pelo governo. Contudo, no documento *O Estado da Educação em Minas Gerais em 2007*, não foi feita menção ao esforço das redes municipais nessa universalização. Alguns municípios, como Juiz de Fora, começaram o atendimento das crianças com seis anos no ensino fundamental anteriormente ao Estado. O discurso presente nos documentos credita todo o esforço por essa universalização ao governo estadual.

Os programas e ações realizados materializaram os interesses do governo estadual. Diferentemente dos demais governos estudados, percebemos um desinteresse na abordagem do tema cooperação. Em grande parte dos documentos publicados nos governos de Hélio Garcia, Eduardo Azeredo e Itamar Franco, encontramos algum tipo de referência à temática. Já nas publicações do governo Aécio, foram poucas as que tratavam sobre o assunto, e, quando apresentado, o tema foi tratado de forma superficial. Podemos entender que a relação entre o Governo de Minas e as Prefeituras não era uma das prioridades estabelecidas. Notados que o governo desenvolveu ações de colaboração com os municípios das regiões mais pobres do Estado, consolidando uma colaboração focalizada, característica da política neoliberal. Percebemos também que as ações desenvolvidas privilegiaram necessidades básicas, como eletrificação das escolas e formação de professores leigos das redes estadual e municipal, mostrando que as carências levantadas pelo Projeto eram da região e não das redes municipais.

Identificamos que a extensão da avaliação em larga escala a todas as escolas públicas de Minas Gerais foi a única ação em que o governo demonstrou interesse na disseminação. Por fim, consideramos que as ações desenvolvidas na gestão de Aécio Neves foram condizentes com as propostas apresentadas pelo mesmo no início do mandato, um governo gerencial.

Finalizada a síntese das principais ações dos governos em estudo, o que se pode verificar é que as políticas que tratam da cooperação são pensadas a partir dos interesses do Estado. Essas políticas são direcionadas e hierárquicas, partem do Estado e os municípios são convidados a integrá-las. Em outras palavras, não são construídas com os municípios a partir das demandas identificadas.

No próximo capítulo, apresentaremos o outro polo em estudo: o município de Juiz de Fora e as políticas implantadas no período em estudo.

4- O MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA E A COOPERAÇÃO

O município de Juiz de Fora localiza-se no sudeste do estado de Minas Gerais, na região denominada de Zona da Mata, às margens da BR-040, entre duas importantes capitais brasileiras: Rio de Janeiro, a 180 quilômetros, e Belo Horizonte, capital do estado, a 272 quilômetros. A cidade foi criada em 1850 e recebeu o nome de Santo Antônio do Paraibuna, alterado para Juiz de Fora em 1865. Sua fundação teve como objetivo facilitar o trajeto entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, como também escoar a produção de café da região. Seu território foi ocupado pela população formada principalmente por imigrantes alemães, portugueses e negros.

Segundo dados do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população da cidade soma 516.247 habitantes dispersos em uma área de 1.435,664 quilômetros quadrados, sendo apenas 1,14 % de sua população residente na zona rural. O setor terciário, que envolve a prestação de serviço, é a principal fonte econômica da cidade seguida pelo setor industrial e pela agricultura.

Com um sistema municipal de ensino consolidado, a rede municipal abarca o maior contingente de alunos, docentes e escolas de ensino fundamental da cidade. Dados do INEP mostraram que, em 2007, 90,5% dos docentes da rede municipal possuíam nível superior, percentual superior ao do estado de Minas Gerais e do Brasil. Os profissionais do magistério ingressam na rede através de concurso público e contam com um plano de carreira. Cabe destacar que os profissionais recebem adicionais de formação. Aqueles que possuem curso de pós-graduação *lato sensu* recebem um acréscimo de 20% ao valor de seu pagamento, pós-graduação em nível de mestrado recebem 50% e, em doutorado, 100%. A jornada de trabalho dos profissionais do magistério é de 20 horas semanais. O professor regente, de acordo com a Lei nº 9.732/2000, deve cumprir dezoito horas/aulas de 50 minutos cada, em

regência. As demais horas destinam-se a atividades docentes extraclasse, que não necessitam ser exercidas na escola.[58]

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da cidade, no ano de 2009, ficou abaixo do obtido pela rede estadual no próprio município, abaixo do índice do estado de Minas Gerais e mesmo do índice do Brasil (4,6), nos exames aplicados para 4ª série/ 5º ano. Em 2011, a situação se manteve, salvo a superação do índice alcançado pelo país. O índice referente aos exames aplicados na 8ª série/9º ano mostraram o mesmo valor para a rede municipal e a estadual da cidade, abaixo do obtido pelo estado de Minas Gerais e do Brasil. Situação que permaneceu em 2011, conforme pode ser analisado no quadro nº4.

Quadro 4: IDEB no Ensino Fundamental

Séries Iniciais				
Ano	Juiz de Fora Rede Municipal	Juiz de Fora Rede estadual	Minas Gerais	Brasil
2007	3,9	5,1	4,7	4,2
2009	4,6	5,7	5,6	4,6
2011	5,2	6,1	5,9	5,0
Séries Finais				
2007	3,7	3,8	4,0	3,8
2009	3,9	3,9	4,3	4,0
2011	4,0	4,1	4,6	4,1

Fonte: INEP

O Sistema Municipal de Ensino foi criado pela Lei nº 9569 em 26 de Agosto de 1999, mesma lei que reestruturou o Conselho Municipal de Educação dando a este caráter normativo, consultivo e deliberativo. O Conselho passou a ser o responsável, segundo a Lei, pela expedição das normas regulamentadoras do funcionamento e organização do Sistema Municipal. A rede municipal de Juiz de Fora se destacou no cenário educacional por sua

[58] Está em discussão no município o cumprimento da Lei federal 11.738/2008 conhecida como Lei do Piso. A Lei estabelece que 1/3 da jornada de trabalho, destine à atividades extraclasse. Contudo, em Juiz de Fora são destinado ¼ da carga horária à realização dessas atividades.

municipalização anterior ao FUNDEF, caso distinto de grande parte dos municípios brasileiros. A criação do Sistema originou-se do poder executivo, sob a ótica de uma maior autonomia e participação da sociedade. (SARMENTO, 2004)

Crespo (2002), em sua dissertação de mestrado, aponta que a administração municipal, já no período de 1983 a 1988, objetivava a municipalização do ensino. Em entrevista realizada pela pesquisadora, no ano de 2002, com o Secretário de Educação do período 1983-88, José Eustáquio Romão, ele apontava que "o processo de municipalização do ensino na cidade ocorreu muito mais de uma forma natural do que por medidas implementadas" (CRESPO, 2002, p.94). Sarmento (2004) destacou que o município de Juiz de Fora, no período de 1997 a 2000, não municipalizou nenhuma escola, ou seja, não houve transferências de matrículas da rede estadual para municipal. A rede municipal recebeu alunos novos de forma gradual, de acordo com sua capacidade de atendimento.

Teixeira *et al* (2011) analisou os 10 anos de FUNDEF no município, constatando que a priorização dos investimentos no ensino fundamental foi realizada "com êxito". Essa fase do ensino consumiu, no período, 64,14% dos gastos em educação do município. De acordo com a autora, o "FUNDEF levou o município a diminuir sua oferta de vagas tanto no ensino médio quanto na educação infantil sem que houvesse contrapartida por parte da rede estadual na absorção das matrículas" (p.99). O estudo ainda revelou que o município de Juiz de Fora, anteriormente ao FUNDEF, já atendia um número de alunos superior a sua capacidade financeira. Dessa forma, com o Fundo, passou a ganhar um quantitativo maior de recursos, o que "não garante nem melhoria na condição de trabalho dos profissionais, nem a qualidade da oferta do ensino" (p.103).

Neste momento, depois de construída uma caracterização do Sistema de Educação do Município de Juiz de Fora, objeto desse estudo, retomaremos ao objetivo proposto no início do trabalho, o qual visa a identificar o estabelecimento da cooperação entre o Sistema Estadual de Minas Gerais e o Sistema Municipal do município de Juiz de Fora em cumprimento da responsabilidade pelo ensino fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e a LDB (Lei nº 9394/96), no período de 1997 a 2006. Apresentaremos as políticas implementadas pelo município e as ações desenvolvidas, dentro do recorte de tempo, em

parceria com o governo estadual. A análise foi feita com base em programas de governo, plano de ação, relatórios, documentos como convênios e acordos e correspondências trocada entre os órgãos do governo estadual e o municipal.

4.1 Gestão: 1997-2001

Ressaltamos que, diferentemente do que aconteceu na apresentação dos governos mineiros, não será necessário retornar às ações implementadas na gestão anterior ao período estudado, pois, no município não houve uma ação política como o Projeto PRO-QUALIDADE que perpassou diversos governos.

Como já mencionado no início do capítulo, em janeiro de 1997, Tarcísio Delgado, então filiado ao PMDB, assumiu a prefeitura do município de Juiz de Fora, permanecendo no cargo até dezembro de 2004. A fim de cumprirmos nosso objetivo de estudo, focalizaremos nas ações ligadas ao campo educacional do município, não estendendo as demais áreas.

No primeiro mandato de Tarcísio, a Secretaria Municipal de Educação adotou a construção coletiva como principal perspectiva. Segundo documentos publicados, o objetivo foi o desenvolvimento de uma educação baseada no diálogo, no respeito, no fortalecimento do sujeito e em sua relação com as diversas concepções de mundo. Dentro dessa perspectiva, foi construído o projeto "Escola do Caminho Novo[59]" tendo como base discussões realizadas com as escolas[60].

A Escola do Caminho Novo teve como principais linhas norteadoras a realização de uma educação humana, crítica, criativa, que buscasse o crescimento dos alunos através de

[59] A escolha por esse nome justifica-se pela trilha homônima, aberta em 1703, que originou o município de Juiz de Fora. A cidade desenvolveu-se em torno dessa trilha, "com uma trajetória cujas bases do seu desenvolvimento fizeram dela uma cidade aberta para o mundo, crítica, pioneira e voltada para educação e cultura". (JUIZ DE FORA, 2000, p.1)

[60] Discussão denominada de "escola que a gente quer".

um trabalho de qualidade desenvolvido por profissionais ousados, motivados, comprometidos, qualificados e competentes, contando com a participação dos pais e a elaboração de um projeto político pedagógico claro. Logo, foram elencados quatorze ações e condições para o ideal de escola que se buscava. Podemos destacar a definição de parâmetros curriculares mínimos para a rede municipal, ações voltadas para qualificação profissional, construção de novas escolas, diminuição da rotatividade dos professores, troca de experiências pioneiras na rede municipal dentre outras. A construção desse Projeto permaneceu durante todo o primeiro mandato de Tarcísio Delgado, e as ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação, no período, buscava suprir as principais carências apontadas nas discussões realizadas com a escola.

Cabe destacar que, no primeiro ano do mandato do novo prefeito, a SME retomou, após dois anos de interrupção, a publicação do "Caderno para o Professor". O objetivo foi possibilitar o intercâmbio de ideias, reflexões e experiência tendo como justificativa o conhecimento como construção coletiva. Segundo a apresentação do primeiro caderno após a retomada, aquele era "um espaço propício à discussão de ideias e divulgação de experiências que contribuam para uma educação crítica e transformadora" (JUIZ DE FORA, 1997, p.7). A publicação tornou-se um elemento de comunicação direta entre a SME e os professores. Havia inclusive um espaço para que o professor tivesse seus questionamentos respondidos pelo órgão municipal. Nos números desse Caderno, também foram publicadas sínteses das discussões para construção da "Escola do Caminho Novo".

No Plano de Ação 1997-2000, elaborado pela SME, foram apresentados os principais objetivos da gestão: a universalização do acesso, a permanência e a conclusão com sucesso do ensino fundamental. Para o alcance desses objetivos, estabeleceram-se as seguintes diretrizes de trabalho: garantir o acesso e permanência do aluno na escola; desenvolver a educação de qualidade; valorizar e qualificar o profissional da educação e consolidar o processo democrático de gestão no sistema municipal de ensino. Na relação com o governo estadual, a única proposta do Plano sobre o assunto destacou a necessidade da colaboração para concretização das responsabilidades quanto à garantia da educação básica. A sugestão apresentada para viabilização da proposta foi à articulação entre as redes municipal e estadual do município. Salientamos que, no período em que foi elaborado o Plano de Ação, ainda não

havia sido criado o Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora, portanto o município permanecia atrelado ao Sistema Estadual.

A articulação, no campo educacional, entre o município de Juiz de Fora e o Governo do Estado de Minas Gerais, efetivou-se através de convênios firmados para execução de programas inseridos no PRÓ-QUALIDADE.

No final de 1997, a Prefeitura de Juiz de Fora recebeu, por parte do governo estadual, a primeira minuta do convênio para execução do programa PROCAP na rede municipal. Conforme o documento, seria responsabilidade da SEE: treinar um técnico selecionado, supervisionar o treinamento do pessoal da área pedagógica, além de monitorar e avaliar o desenvolvimento das ações de capacitação constantes do plano de implementação da rede municipal. Aos municípios, caberia a sensibilização dos professores e diretores, divulgação do programa, distribuição dos materiais, seleção de um coordenador e, por fim, elaborar plano de implementação do PROCAP na rede municipal. O governo estadual, através da SEE, disponibilizou um total de noventa mil reais, pagos em duas parcelas. Quarenta e cinco mil no final de 1997 e quarenta e cinco mil ao final de 1998.

Todavia, a SME propôs algumas alterações na minuta, imprimindo ao documento características da administração municipal. Foi solicitado o treinamento de dez facilitares ao invés de um, tendo como justificava o grande número de profissionais na rede municipal[61]; o acréscimo do termo "em cooperação com a SME/JF" nas responsabilidades da SEE de supervisionar a capacitação, monitorar e avaliar o desenvolvimento das ações de capacitação; além de que o plano de implementação do PROCAP na rede municipal fosse elaborado conforme as Diretrizes do Plano de Ação da SME/JF 1997-2000. O município disponibilizou a quantia de dez mil reais para complementação do valor disponibilizado pelo Governo do Estado.

Em 08 de dezembro de 1997, a SME encaminhou à SEE, através do ofício 458/97, as alterações acima descritas. Em resposta, a SEE esclareceu que, apesar da relevância das

[61] Em 1997 havia 877 professores de 1ª a 4ª série atuando na rede municipal.

ponderações, não era possível alterar as cláusulas do convênio proposto devido às competências dos órgãos municipais estarem definidas no plano de implementação do PROCAP, aprovadas pelos órgãos governamentais do Estado e pelo Banco Mundial.

Ao analisarmos a elaboração desse convênio, percebemos que a articulação estabelecida entre Estado e Município pode ser considerada frágil. Notamos que não foi uma preocupação da SEE estabelecer colaboração com a Prefeitura. Pois, na primeira minuta encaminhada, o termo "em colaboração e/ ou colaboração" não foi, sequer, mencionado. O acréscimo do termo foi uma das solicitações feitas pela Prefeitura, que, em contrapartida, demonstrou sua autonomia ao registrar seu interesse em compartilhar com o governo estadual a supervisão, avaliação e monitoramento do Programa.

A autonomia também pode ser identificada, quando, em 1998, o governo do Estado ofereceu o Programa Cantinho de Leitura e Biblioteca Escolar para as redes municipais. O município de Juiz de Fora, por sua vez, já desenvolvia, desde 1994, um programa semelhante, denominado de Espaço de Leitura. Dessa forma, a Prefeitura encaminhou seu programa ao governo do Estado, solicitando apenas o recebimento dos exemplares e não uma adesão ao Programa Estadual. A solicitação foi aceita pela SEE, que encaminhou exemplares para as bibliotecas das escolas municipais de Juiz de Fora.

Em busca da consolidação dessa autonomia, o município de Juiz de Fora criou seu Sistema Municipal de Ensino e reestruturou o Conselho Municipal de Educação, passando este a ser um órgão normativo, consultivo e deliberativo, no ano de 1999. A partir de então, a educação municipal não mais estaria atrelada ao Sistema Estadual de Ensino.

No mesmo ano, 1999, já com Itamar Franco no governo estadual, a SEE firmou um novo convênio com o município, tendo como objetivo a cooperação entre Estado e Município, mediante a divisão de encargos, proporcionalmente aos recursos de que ambos dispõem para aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, com vista à promoção da educação de qualidade na escola pública de Minas Gerais.

De acordo com o documento que formaliza o referido convênio, as principais competências da SEE eram: a) integrar-se com o município na divisão dos encargos e recursos que ambos aplicarão na manutenção do desenvolvimento do ensino, sendo essa integração formalizada nos planos municipais de educação, devendo a parceria ser atualizada a cada ano entre ambos, a partir da matrícula inscrita no cadastro escolar; b) promover, em parceria com o município, a distribuição de alunos, turmas e/ou escolas a serem absorvidas pelo mesmo, tendo em vista a capacidade mínima de atendimento estabelecida nos termos da legislação; c) coordenar o cadastro escolar, para identificar a demanda do ensino fundamental e médio; d) viabilizar o ensino fundamental nos municípios; articular-se com município/escola/comunidade na área de Gestão da Escola, buscando o fortalecimento da direção; e) estender às escolas municipais projetos e programas desenvolvidos pela SEE, buscando a qualidade do ensino; e f) elaborar um plano conjunto de atendimento à demanda escolar.

Aos municípios, coube: promoção de ações que viabilizassem a municipalização e a garantia de vagas no ensino fundamental; promover a realização do Cadastro Escolar, sob a coordenação da SEE; garantir, mediante plano conjunto com Estado, a universalização do ensino fundamental e expandir, com recursos próprios, a oferta do ensino pré-escolar, após o atendimento da demanda do ensino fundamental. O convênio firmado teve validade até janeiro de 2003.

Ainda em 1999, a SME encaminhou, à Superintendente da 18ª SRE, um ofício com a proposta de absorção pelo município dos alunos de uma escola da rede estadual, localizada na zona rural. O município solicitou a cessão do prédio em que se localizava a escola por um período de cinco anos, e a adjunção, por seis meses, de uma professora e duas auxiliares de serviços gerais. A proposta foi aceita pela SEE, e a SME absorveu os alunos em sua rede.

Em 19 de outubro de 1999, foi inaugurado o Centro de Formação do Professor (CFP)[62], um projeto da SME viabilizado pela Prefeitura Municipal. De acordo com o

[62] O Centro de Formação do Professor mantém-se até os dias de hoje.

documento de divulgação do CPF, o mesmo é um local em que os profissionais da educação "se constituem protagonistas e sujeitos de direitos para redimensionamento e a reestruturação do seu fazer pedagógico" (JUIZ DE FORA, 1999). Nesse espaço, os profissionais da educação municipal têm a oportunidade de qualificação e formação continuada, além da viabilização de encontros para troca de experiências, cursos, oficinas, bibliografia atualizada e atividades artísticas e culturais. A proposta da SME para formação continuada teve como objetivo principal contribuir para a formação de profissionais reflexivos através de análise contínua de sua ação docente. Uma formação de professores através da integração entre teoria e prática. O público-alvo do CFP eram os profissionais da educação da rede municipal. Entretanto, atendia, através de projetos, a alunos dos cursos de formação de professores e professores de outras redes de ensino. Em suas instalações, há um auditório, duas salas para cursos, biblioteca do professor, sala de informática, área para exposições, sala de administração, além de copa e banheiros.

A SEE, em acordo com o Banco Mundial, através do Pró-qualidade, criou em 2001, quatro novos Centros de Referência do Professor (CERPs) nos municípios de Diamantina, Governador Valadares, Uberlândia e Varginha. No município de Juiz de Fora, o governo estadual realizou um acordo, no qual revitalizaria a estrutura semelhante já mantida pela Prefeitura, e o CFP, com equipamentos, materiais e livros. Através desse acordo, o CFP passou a atender também aos profissionais da educação da rede estadual. Segundo a SEE, o objetivo geral do acordo era ofertar, aos profissionais de educação que trabalham nas redes públicas de ensino básico no município, um conjunto de atividades e oportunidades para reflexão sobre a respectiva prática pedagógica, além de promover o debate de temas educacionais e culturais, ampliando o conhecimento e promovendo o desenvolvimento profissional, uma forma de contribuir para melhoria da qualidade do ensino básico. O principal objetivo específico do acordo foi tratar da busca por soluções das deficiências apontadas pelo SIMAVE.

O Centro de Formação já possuía, anteriormente ao acordo, uma biblioteca com 1.565 livros técnicos de consulta, 33.478 livros de literatura infanto-juvenil, 1.257 fitas de vídeos educacionais, 139 fantoches e um laboratório de informática com seis computadores. Após o acordo, o governo estadual enviou 300 livros técnicos, 18 fantoches, 12 jogos

didáticos, dois computadores, além de um projetor multimídia, duas filmadoras, dois aparelhos de som, duas impressoras, duas máquinas fotográficas e duas televisões, totalizando um custo de R$ 38.970,00 (trinta e oito mil novecentos e setenta reais).

Ressaltamos que, no Projeto para estabelecimento do acordo entre a SEE e a SME, em todas às ocasiões, utilizou-se a nomenclatura rede pública de ensino, considerando a rede estadual e municipal integradas.

Em 2000, último ano do primeiro mandato do Prefeito de Juiz de Fora, a SME reafirmou as quatro diretrizes básicas de trabalho: escola para todos, ensino de qualidade, valorização profissional e gestão democrática.

Em maio de 2000, através do ofício 1629, a SEE convidou o município a integrar-se ao Programa de Capacitação de Diretores, objetivando uma ação conjunta entre Estado e Municípios. Para que a ação fosse concretização, a Prefeitura deveria manifestar o interesse de participação. Na celebração do convênio, a SEE responsabilizar-se-ia pelos custos refrentes ao planejamento e implementação do Programa, incluindo a elaboração dos materiais didáticos que seriam distribuídos. Ficaria responsável pelas despesas inerentes à participação de seus dirigentes como: transporte, alimentação e hospedagem. No que tange ao espaço físico, os dirigentes municipais poderiam agregar-se aos estaduais, desde que houvesse vaga disponível. Caso contrário, o município deveria indicar uma escola da rede municipal para ser núcleo do programa. A SME manifestou o interesse através do Ofício 109/2000 enviado a SEE em 02 de junho de 2000, celebrando o convênio posteriormente.

O ano de 2000 foi marcado pela aprovação da Lei estadual nº 13.958 que regulamentou distribuição da Quota Estadual do Salário Educação em Minas Gerais. A SEE, tendo por objetivo de realizar explicações e esclarecimento aos municípios, promoveu uma reunião com os secretários municipais em Belo Horizonte. Em seguida, solicitou que os mesmos encaminhassem o comprovante de aplicação em educação do percentual exigido pela Constituição Federal de 1988, bem como, o comprovante do cumprimento do FUNDEF, aplicação dos 60% dos recursos no ensino fundamental no ano de 1999. O município de Juiz de Fora demonstrou, através dos extratos, que aplicou 29,89% dos seus recursos em educação

e que 89,45% foram gastos com o ensino fundamental. Portanto, Juiz de Fora estava apta a receber os recursos da distribuição da QESE.

Identificamos também, em algumas correspondências, a relação estabelecida entre o município e o governo estadual. A SME encaminhou à SEE uma remessa da publicação *Cadernos do Professor*, edição nº 10. O governo estadual, através de um ofício, agradeceu e informou que os exemplares foram incorporados ao acervo do Centro de Referência do Professor na capital do Estado. Segundo o governo, os conteúdos da publicação:

> (...)levam os nossos professores a reflexões sobre a transformação nas práticas escolares e ao compromisso do professor da rede pública com a proposta da escola inclusiva.
> Outrossim, está de parabéns a SME/JF com a inauguração do Centro de Formação do Professor que busca garantir a qualificação continuada e permanente dos profissionais da rede municipal de educação

A SME também encaminhou 10 exemplares da publicação "Dicionário Escolar - Juiz de Fora passado & presente" para cada uma das 51 escolas da rede estadual do município, somadas aos 10 volumes encaminhados para 18ª SRE.

A postura do município de Juiz de Fora, em relação às políticas do governo estadual, também podem ser percebidas, quando em 2000, a 18ª SRE solicitou a participação de um professor da rede municipal na capacitação para Professor Facilitador na área da Informática, pelo Programa de Capacitação do Núcleo de Tecnologia Educacional de Juiz de Fora. A SME respondeu através de um ofício que o Centro de Formação de Professores já contava com um laboratório de informática, no qual os professores da rede já estavam sendo qualificados, e indicou um profissional que posteriormente passou a atuar no referido centro.

Nesse mesmo ano, a Prefeitura implantou o Sistema de Incorporação de Tecnologias à Educação (SITE), um programa que teve por objetivo propiciar aos alunos da rede municipal de ensino o acesso às novas tecnologias da informação. Através desse programa, a SME buscou preparar os professores para utilização de novos recursos tecnológicos. O SITE também ofereceu novos instrumentos para modernização administrativa, tornando os procedimentos burocráticos da SME mais ágeis e confiáveis.

No fim do ano de 2000, encerrou-se o primeiro mandato do prefeito Tarcísio Delgado, que foi reeleito por mais quatro anos. Todavia, a SME publicou, em novembro do mesmo ano, uma edição especial da revista *Cadernos para o Professor* com uma síntese das ações educacionais realizadas no município.

Segundo a publicação, no período, o município aumentou seus índices de aprovação dos alunos nas escolas, reduziu os índices de evasão, valorizando o aluno, através do direito real à educação de qualidade, e o professor, por meio do Centro de Formação do Professor. Ressaltou sobre a continuidade de projetos elaborados pela gestão anterior, considerados importantes para a rede municipal, como o de autonomia financeira. Destacou também que, apesar de um salto de 26,8% na demanda, a qualidade do atendimento aumentou.

O município citou as legislações federais vigentes na época, em que havia uma canalização de recursos para o ensino fundamental com o FUNDEF, ao mesmo tempo em que se pregava a cooperação entre a União, Estado e municípios para atendimento à Educação Básica. Entretanto, consta, também, no relatório, uma crítica aos programas e projetos estabelecidos pela União e Estado, que, conforme o município, acabavam por se sobreporem aos projetos do município sem maiores articulações. “Na realidade estão em jogo propostas educacionais orientadas por posições políticas e ideológicas diferenciadas.” (JUIZ DE FORA, 2000, p.8).

Sobre o cenário político do governo mineiro entre 1997 a 2000, a SME considerou que:

> Durante o atual mandato de prefeitos, o Estado de Minas Gerais esteve, no início, sob um governo cujas políticas de tendências neoliberais articulavam-se às da União. A mudança de governo em Minas trouxe alteração na gestão da política educacional do Estado, num processo de contestação dessas tendências. No entanto, o esforço em contrapor-se às tradições arraigadas de um projeto educacional que não responde mais aos desafios da sociedade brasileira, sem aderir ao neoliberalismo, ainda não deu frutos concretos. (idem).

Realizada a apresentação do âmbito educacional na primeira gestão do Prefeito Tarcísio Delgado, delinearemos, as ações desenvolvidas no segundo mandato, período compreendido entre 2001 a 2004.

4.2 Gestão 2001-2004

Com a reeleição do Prefeito, até então filiado ao PMDB, grande parte da equipe de trabalho da SME foi mantida, dando continuidade a proposta de gestão participativa e democrática. Contudo, a construção de um Plano de Ação deu-se de forma diferenciada da gestão anterior. No início de 2001, foi promovido um Congresso Municipal de Educação, com o objetivo de discutir propostas para construção do Plano. Com essa iniciativa, a SME almejou envolver as comunidades escolares no processo de discussão para definir ações a serem implementadas pela rede municipal no período.

Segundo a SME, o principal desafio foi "assumir a coragem de abrir novos caminhos, superar o imediatismo em um compromisso com o médio ou, até mesmo o longo prazo, para permitir que o conceito inicial evolua e adquira maturidade técnica, reconhecimento social e legitimidade política" (JUIZ DE FORA, 2001, p.78). Os objetivos centrais do Congresso foram: a) possibilitar a participação, visando à legitimação da construção da cidade através de seus cidadãos; b) traduzir transparência e comunicação na elaboração do Plano, obtendo compromissos amplos para sua concretização; c) analisar e discutir a educação no Município de Juiz de Fora através da participação da comunidade escolar; d) definir diretrizes e prioridades do Plano de Ação da SME na gestão 2001-2004 através de um processo transparente, buscando o compromisso ampliado para sua concretização.

A SME elaborou um documento base contendo seis diretrizes com ações principais dentro de cada diretriz, para ser discutido pelas escolas. Essa discussão deveria ser realizada anteriormente ao Congresso, juntamente com o segmento de pais, alunos e

profissionais da educação. As propostas de alteração, manutenção e acréscimo em cada diretriz e ações principais deveriam ser encaminhadas à SME para que fossem levadas à plenária no Congresso.

O Congresso Municipal de Educação reuniu 431 representantes eleitos com direito a voto. Entre eles, pais, alunos, profissionais de todas as escolas municipais e da SME, e representantes do Conselho Municipal de Educação que contribuíram na elaboração do documento final.

O Plano de Ações 2001-2004 teve como objetivo central colocar Juiz de Fora em um novo patamar no campo da educação, tornando-a, cada vez mais, referência no âmbito educacional. As prioridades tiveram como eixos fundamentais, a democratização do acesso à escola e ao conhecimento, e a gestão participativa do sistema educacional, garantindo condições de permanência do aluno na escola e a valorização profissional.

A diretriz que abordou nosso objeto de estudo, a relação entre município e Estado, foi a de número seis. O quadro nº5 transcreve a redação do documento base, elaborado pela SME para discussão junto às escolas e o documento final, elaborado no Congresso.

Quadro 5- Diretriz nº 5 do Plano de Ações 2001-2005

Documento base	Documento final
Desenvolver ações em articulação com a União, o Estado e outros parceiros, com as merco-cidades, visando a melhorar permanentemente a educação no município.	Desenvolver ações, em cooperação com a União, o Estado e demais cidades, visando a melhorar permanentemente a educação no município.
AÇÕES PRINCIPAIS: - Ampliação de ações articuladas com a 18ª SRE com o objetivo de encaminhar políticas públicas de atendimento à Educação Básica no Município; - Ampliação das parcerias com as instituições da sociedade civil, permitindo maior participação e incorporação de necessidades e demandas, assim como definição de ações conjuntas; - Ampliação de ações de parcerias com a UFJF para dar continuidade ao Programa de Avaliação de Desempenho da Rede e qualificação de professores; - Encaminhamentos e discussões com os diversos setores representativos da sociedade de Juiz de Fora, assim como o executivo e o legislativo com vistas à filiação da cidade de Juiz de Fora à Associação Internacional de Cidades Educadoras.	AÇÕES PRINCIPAIS: - Ampliação de ações articuladas com a 18ª SRE com o objetivo de encaminhar políticas públicas de atendimento à Educação Básica, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Inclusiva no Município, tendo como uma das referências o Cadastro Escolar, repeitando a idade regular do aluno no período diurno; - Convênio com a UFJF para qualificação de professores de forma a contribuir para a melhoria do ensino; - Cancelamento do Convênio com a UFJF para avaliação da 4ª e 8ª séries; - Encaminhamentos e discussões com as escolas e com os diversos setores representativos da sociedade de Juiz de Fora à Associação Internacional de Cidades Educadoras; - Desenvolvimento de ações visando a garantir a qualificação do profissional de ensino médio, em nível superior; - Incentivo às escolas para o desenvolvimento de processos de avaliação interna de suas ações em todos os níveis; - O Congresso Municipal de Educação - 2001 de Juiz de Fora rejeita o "Programa Amigos da Escola", entendendo que o mesmo tem como objetivo desresponsabilizar o Estado de suas obrigações com a educação e conclama os pais e a comunidade a participarem da escola, exercendo o direito de cidadão e de exigir e fazer cumprir o que está assegurado pela Constituição Federal: a obrigação de garantir e assegurar o ensino público gratuito, laico e de qualidade, ministrado por profissionais capacitados para isso.

Fonte: Documento final do I Congresso Municipal de Educação de Juiz de Fora (2001)

No ano de 2001, as correspondências com a SEE versaram sobre o repasse de verbas da QESE e um comunicado sobre as quatro escolas municipais que realizariam o SAEB naquele ano.

4.2.1 A Reforma Administrativa

Nesse mesmo ano, com a aprovação da Lei 10.000 de 08 de maio de 2001, chamada de lei da Reforma Administrativa, iniciou-se, no município de Juiz de Fora, a implantação de uma nova estrutura funcional do poder executivo. A nova estrutura criou novos órgãos municipais e redefiniu competências dos já existentes para assumir novas funções de planejamento e gestão. A Prefeitura também implantou meios para unificar as políticas públicas e descentralizar sua execução, além de novas ferramentas e tecnologia gerencial.

Com a Reforma Administrativa, a SME foi extinta, tendo departamentos desmembrados e repassados a outras diretorias. A nova estrutura passou a ser denominada de Gerência de Educação Básica (GEB)[63], sendo anexada à Diretoria de Política Social (DPS). A DPS, criada através do Decreto 7 254 de 04 de janeiro de 2002, tinha como objetivo aperfeiçoar o sistema municipal de educação, ampliar as ações de esporte, desenvolver programas de inserção no mercado de trabalho e ações de promoção e proteção à criança e ao adolescente em situação de risco, garantindo os direitos de cidadania nos âmbitos público e privado.

A Reforma instituiu também os Centros Regionais que, segundo a Prefeitura, criavam novas centralidades, dinamizavam a vida econômica e cultural nos bairros, e promoviam o desenvolvimento social.

> A implantação da nova estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, aprovada em maio de 2001, institucionaliza a administração gerencial, propiciando melhorias de atendimento, através da regionalização da prestação de serviços e da capacitação dos servidores municipais. (JUIZ DE FORA, 2003,p.51)

[63] A GEB era constituída por um Diretor de Gerência, uma Assessoria Técnica de Gerência e quatro departamentos: Departamento de Ensino Fundamental, Departamento de Políticas Pedagógicas e Formação, Departamento de Educação Infantil e Departamento de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente. Essa estrutura funcionou até julho de 2003, quando, no Seminário da GEB, foi proposta uma nova organização. Após aprovação, a nova organização passou a funcionar da seguinte maneira: Departamento de Coordenação dos Núcleos de Articulação da Vida na Escola (NAVEs), Departamento de Apoio à Comunidade, Departamento de Apoio às Escolas, Departamento de Formação Continuada.

A implantação da Reforma no município não trouxe alterações no que se refere à articulação entre o governo estadual e a prefeitura de Juiz de Fora, no âmbito educacional. A integração entre os dois entes federados permaneceu com as mesmas características do período anterior à reforma. Mudou, no entanto, a política educacional do município, uma vez que a extinção da SME levou à reestruturação da política desenvolvida até então.

A demonstração de autonomia do município prosseguiu durante o período da Gerência de Educação Básica. Podemos perceber isso através dos decretos municipais: a) Decreto nº 7 254 de 2002, que estabeleceu o ensino fundamental de nove anos no município anterior à Lei Federal 11 274 de 06 de fevereiro de 2006; b) Decreto nº 7 750 de 2003 em que todo o quadro do magistério passou a receber uma Ajuda de Custo para Valorização do Magistério Municipal (ACMV) para custeio de atividades de qualificação profissional como compra de livros, assinatura de periódicos, participação em congressos, cursos e seminários, compra de equipamentos e instrumentos de trabalho. Esse último Decreto ainda criou o Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica (FAPEB) com a finalidade subsidiar a execução de projetos de pesquisa dos professores da rede.

A integração do Sistema Municipal com o Sistema Estadual pode ser vista na parceria realizada entre a UFJF, a GEB e a SRE para realização do evento denominado de Simpósio de Formação de Professores de Juiz de Fora. De acordo com a GEB, a perspectiva era alcançar uma maior aproximação e um diálogo entre as duas redes e a Universidade. O objetivo do Simpósio foi realizar uma interface entre o saber acadêmico universalizado e a prática docente do cotidiano escolar, construindo um espaço de análise e crítica da educação brasileira e suas relações com a política. O Simpósio da Educação de Juiz de Fora encampou a Jornada Municipal da Educação, realizada anteriormente pela Prefeitura, e a Semana do Professor, promovida pela UFJF. O primeiro Simpósio aconteceu em 2003 e o segundo, no ano seguinte.

O Programa Semeando também estabeleceu-se a partir de uma parceria entre a GEB e a SRE com a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR MINAS). O objetivo foi promover ações educativas nas escolas visando ao desenvolvimento e à compreensão entre o

campo, a cidade e o meio ambiente em um contexto de cidadania e qualidade de vida. O programa foi desenvolvido nas escolas rurais e urbanas das redes municipal e estadual de Juiz de Fora.

As correspondências entre o órgão municipal e estadual de educação, nos anos de 2002 a 2004, limitou-se ao convite oriundo da SEE para capacitação e qualificação de mais um profissional da educação, por meio do Programa Nacional de Informática Aplicada à Educação, cuja coordenação era realizada pela SEE/MG, e ao envio à GEB de dois Atlas Geográfico Escolar lançado pelo Instituto Estadual de Educação de Juiz de Fora. No convite, a 18ª SRE informou sobre a liberação de mais uma vaga para professor multiplicador para a rede municipal. Esse professor cursaria, na modalidade a distância, especialização em informática aplicada à educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Destacamos que o PROINFO foi um programa proposto pelo governo federal e envolvia estados e municípios sob a coordenação das Secretarias Estaduais de Educação, portanto a SEE apenas executou as diretrizes do programa. Cabe salientar também que o CFP igualmente oferecia cursos de capacitação aos profissionais da rede municipal, com o objetivo de capacitá-los para o uso de recursos tecnológicos, como a informática, na educação.

Em síntese, consideramos que o mandato municipal 2001-2004 pode ser compreendido por dois momentos: o primeiro, que culminou com a realização do I Congresso Municipal de Educação, em que foi apontada como necessidade a ampliação de ações articuladas com a 18ª SRE. Nesse período, em que o governo mineiro estava sob gestão do PMDB com Itamar Franco, também foram celebrados alguns convênios, estabelecendo uma relação entre estado e município. O segundo momento pode ser compreendido após o governo do Estado ser assumido por Aécio Neves, filiado ao PSDB, que, paralelamente coincidiu com o período de implantação da Reforma no município de Juiz de Fora, ação que influenciou as políticas do município. Nesse momento, percebemos que a integração Estado com o município não foi uma prioridade da gestão estadual e como também da gestão municipal.

Apresentaremos agora a educação no município nos anos de 2005 e 2006, cuja administração municipal foi de Alberto Bejani, eleito pelo PTB. O mandato de Bejani estendeu-se até 16 de junho de 2008, todavia, como nosso recorte de tempo para estudo

compreende os anos de 1997 a 2006, abordaremos as ações educacionais dos primeiros dois anos do mandato.

4.3 Gestão: 2005 - 2006

Nos dois anos em que apresentaremos a educação municipal, Aécio Neves (PSDB) esteve à frente do governo de Minas Gerais. Aécio continuou a executar as políticas implementadas nos primeiros anos de seu mandato, ou seja, a colaboração com todos os municípios mineiros não era uma prioridade no seu governo.

No primeiro ano de mandato, Alberto Bejani realizou uma nova reforma na prefeitura de Juiz de Fora. A Lei nº 10 937, de 03 de junho de 2005, estabeleceu a reorganização e reestruturou, mais uma vez, o poder executivo do município. As diretorias e órgãos da administração direta passariam a ser denominadas novamente de Secretarias. A GEB, antes vinculada à DPS, voltou a ser denominada Secretaria Municipal de Educação, subordinada diretamente ao chefe do poder executivo.

O artigo 32 dispôs como função da SME:

> formular, articular e implantar a política de educação de forma integrada com as políticas estadual e federal e, inclusive, com os demais órgãos e entidades que atuam nestas áreas, buscando sempre consolidar a gestão democrática na rede pública municipal de ensino.

Alberto Bejani, após 12 meses à frente da Prefeitura, afirmou que o objetivo das ações desenvolvidas no âmbito da educação buscaram o resgate da autonomia da SME como órgão gestor da política educacional no município. Política essa capaz de garantir não apenas o acesso, mas a permanência dos alunos nas unidades escolares da rede municipal.

A administração da SME nos anos de 2005 e 2006 teve como objetivo construir as Diretrizes Educacionais e implantar a educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Juiz de Fora. Para tal, no fim de 2005, publicou o primeiro volume das *diretrizes para educação no município - Escola com Compromisso Social* - cujo objetivo foi divulgar a

concepção de educação construída pela equipe da SME. Em seguida, esta convidou representantes das escolas municipais a participarem de quatro encontros realizados em 2006 para discussão e construção das diretrizes. As linhas orientadoras das escolas de educação em tempo integral do município de Juiz de Fora e linhas orientadoras para os anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal foram publicadas em 2008.

Percebemos que, nos anos de 2005 e 2006, a SME teve como foco o resgate de sua autonomia e estruturação do ensino, através da elaboração das Diretrizes. Dessa maneira, notamos a ausência, nesses anos, do estabelecimento de uma cooperação entre a Prefeitura e o governo estadual.

Ao debruçarmo-nos sobre as ações educacionais desenvolvidas pela Prefeitura de Juiz de Fora, percebemos algumas peculiaridades. O primeiro momento, compreendido nos anos de 1997 e 1998, período em que a rede municipal permaneceu atrelada ao Sistema Estadual de Ensino, pois não havia sido criado o Sistema Municipal, o governo estadual convidou o município a participar de alguns programas desenvolvidos. Contudo, os programas foram formulados tendo como objetivo atender às demandas da rede estadual, tendo a participação da rede municipal condicionada à disponibilidade de vagas. Destacamos que, nesse período, o município já demonstrava uma postura de autonomia frente aos convites do governo estadual, inclusive solicitando alterações na minuta dos convênios propostos. Mesmo não tendo as alterações contempladas em virtude dos acordos com organismo internacionais, o município evidenciou sua postura em relação aos itens em que solicitou alteração, como vimos nesse texto.

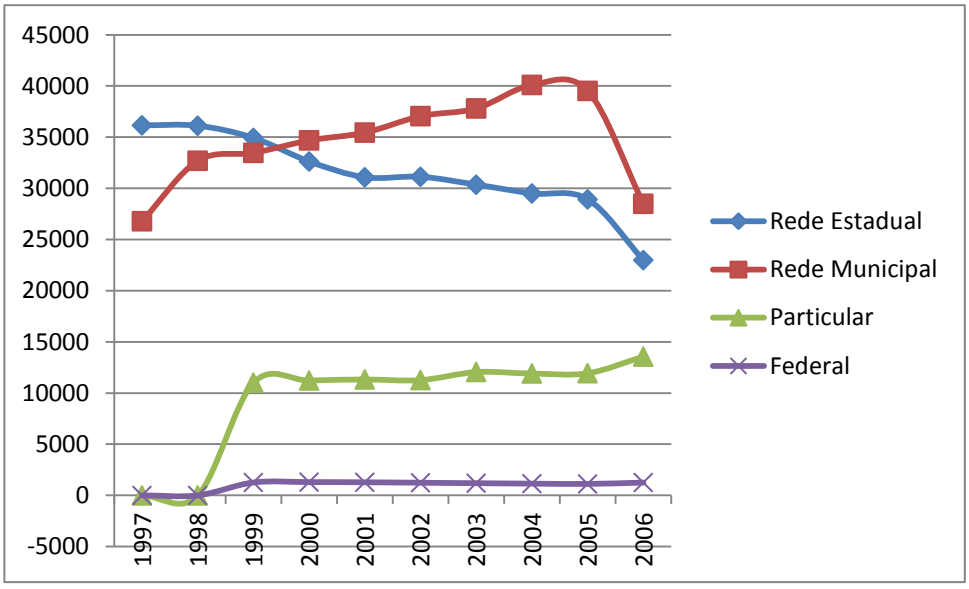
O segundo momento compreende a gestão de Itamar Franco (PMDB) no governo estadual. Notamos um interesse maior, se comparado à gestão anterior, em dar voz aos municípios, celebrando um maior número de convênios com os mesmos, inclusive um específico para colaboração. O acesso à qualificação dos profissionais das redes municipais, projeto inserido no programa PRÓ-QUALIDADE, deu-se em maior número. Entretanto, a colaboração entre o governo mineiro e o município continuou a ser estabelecida através de ações pontuais. O município, por sua vez, nesse período, consolida uma maior autonomia com

a Criação do Sistema Municipal de Ensino em 1999 e demonstra, através do Plano de Ação 2001- 2004, o interesse em ampliar as ações de articulação com o Estado através da 18ª SRE.

O terceiro e último momento, aborda os anos de 2003 a 2006, cujo governo estadual teve como gestor Aécio Neves (PSDB). No período, percebemos que o interesse do Estado foi estabelecer uma colaboração mais intensiva com os municípios das duas regiões mais pobres de Minas Gerais. Aos demais municípios, a colaboração limitou-se ao transporte escolar. Como já mencionado no texto, Juiz de Fora já possuía um programa de transporte escolar para os alunos da rede municipal. Portanto, não estabeleceu nenhum convênio com o Estado tendo esse fim. O município, então, nos documentos analisados, não demonstrou interesse em intensificar sua relação com o governo estadual através de convênios e parcerias, pois não foi encontrada nenhuma correspondência abordando o assunto.

Ao analisarmos o contingente de matrículas do período em estudo, 1997 a 2006, notamos algumas particularidades.

Gráfico 1: Matriculas no ensino fundamental por rede no município de Juiz de Fora entre 1997 a 2006



Fonte: INEP

Observando o gráfico, notamos que o número de alunos matriculados na rede municipal ascendeu anualmente de 1997 a 2004. Já no ano de 2005 para 2006, as matrículas

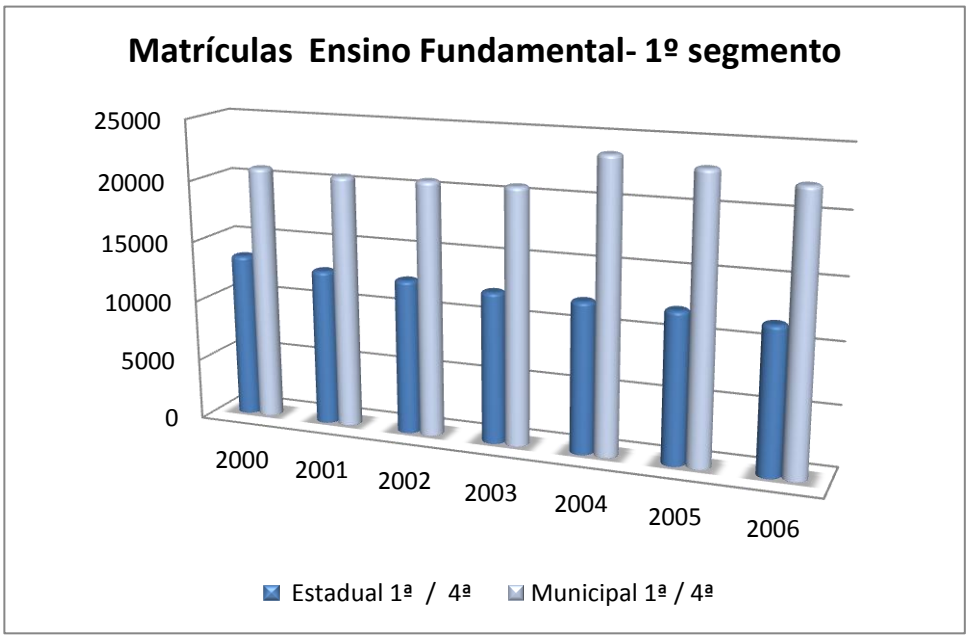
decresceram. A rede estadual apresentou um declínio durante os dez anos em estudo. Percebemos também que, no ano de 2005 para 2006, esse declínio foi ainda mais significativo, fato que pode ser explicado com a queda da taxa de natalidade da população do município. Em 2000, a rede municipal ultrapassou o contingente de alunos matriculados no ensino fundamental da rede estadual, permanecendo com a maior parcela dos alunos até o último ano em estudo. Dados sobre as matrículas da rede federal só começaram a ser disponibilizados a partir de 1999. Contudo, o que notamos é uma estabilização do número de matrículas nessa rede. Todavia, ainda salientamos que a rede particular não sofreu queda em 2005 para 2006 como a rede municipal e estadual, apresentando ascensão por todo o período estudado.

Em 2000, o INEP começou a disponibilizar o número de matrículas por segmento. Ao debruçarmos sobre esses dados no município de Juiz de Fora notamos que a rede estadual se responsabilizava por uma pequena parcela do número de alunos matriculados entre a 1ª e 4ª série[64]. A rede municipal assumiu a responsabilidade pela maior parcela dessa etapa de ensino. Essa situação inverte-se em relação às matrículas da 5ª a 8ª série[65], em que a rede estadual, no município, detém o maior número de alunos matriculados se comparada à rede municipal, como demonstram os gráficos a seguir.

[64] Nomenclatura utilizada na época. Atualmente, com o Ensino Fundamental de nove anos implantado, utiliza-se a nomenclatura "ano", 1º ao 5º ano.

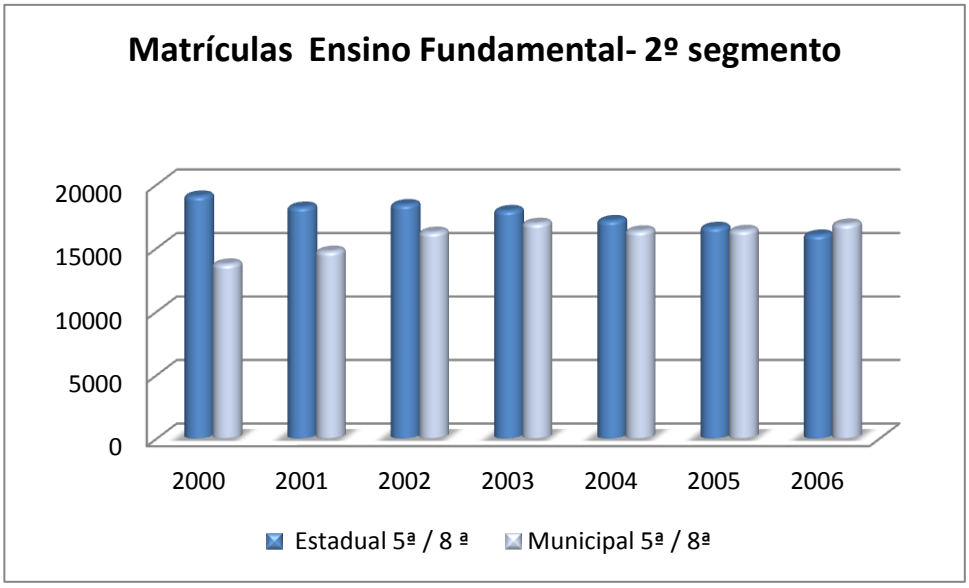
[65] Nomenclatura utilizada na época. Atualmente, com o Ensino Fundamental de nove anos implantado, utiliza-se a nomenclatura "ano", 6º ao 9º ano.

Gráfico 2: Matrículas Ensino Fundamental no 1º segmento em Juiz de Fora entre 2000 a 2006.



Fonte:INEP

Gráfico 3: Matrículas Ensino Fundamental no 2º segmento em Juiz de Fora entre 2000 a 2006.



Fonte:INEP

Essa apresentação e análise das políticas educacionais desenvolvidas pelos governos estaduais e municipais no período em estudo tiveram como objetivo a identificação de ações colaborativas por meio da SEE/MG e da SME/JF. Uma ação específica, realizada em conjunto entre os dois entes federados, o estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora, destacou-se tendo em vista a sua continuidade: o cadastro escolar. Essa ação foi desenvolvida anualmente durante todo o período em estudo, ou seja, 1997 a 2006. Entretanto, cabe ressaltar que a ação conjunta para atendimento da demanda escolar, iniciou-se antes mesmo do período citado, com a elaboração dos Planos Municipais de Educação. Sendo assim, merece um maior aprofundamento em sua análise. No entanto, limitar-nos-emos ao recorte de tempo determinado por nosso estudo. Nossas análises terão como base os relatórios finais elaborados em cumprimento dessa ação bem como as resoluções publicadas para esse fim. Os relatórios serão apresentados tendo como pano de fundo o estudo realizado sobre a organização federativa do Brasil sob a ótica do regime de colaboração.

5 O CADASTRO ESCOLAR

Conforme discussão já realizada nesse estudo, compreendemos o cadastro escolar como uma ação que demonstra uma forma de colaboração. Essa ação não pode ser considerada uma ação em regime de colaboração, pois o regime ainda não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. Destacamos que, devido à falta de regulamentação da colaboração, mecanismos como esse são constantemente utilizados.

Na apresentação das políticas educacionais implementadas pelo estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora, foi relatado que, a partir de 1993, os municípios começaram a elaborar seus Planos Municipais de Educação, como decorrência do Cadastro Escolar. Nesse plano atualizado anualmente, características e dados educacionais eram apresentados, a fim de subsidiar os convênios firmados entre municípios e Estado para atendimento escolar da rede pública de Minas Gerais.

A estrutura e a nomenclatura *Plano Municipal de Educação* foram alteradas, em 1997, com a Resolução nº 8.035. Esta estabeleceu novas normas para o levantamento da demanda e alterou a nomenclatura do documento final, nomeando-o de Relatório Final do Cadastro Escolar da Rede Pública de Minas Gerais. De acordo com essa Resolução, a SRE passou a coordenar o cadastro escolar em todos os municípios, mas a responsabilidade da realização do cadastro, com a participação da comunidade em geral, incidiu sobre as prefeituras municipais. Para o processamento do mesmo, uma Comissão Municipal, formada por representantes da SRE, das escolas, dos pais de alunos e de Órgão Municipal de Educação, era criada e o Secretário Municipal de Educação assumiria a presidência da mesma. O cadastro unificado, na Rede Pública de Ensino, procurava integrar município e Estado com o mesmo objetivo; prover atendimento à demanda que se apresentava no cadastramento.

Entendemos que as alterações da Resolução 8.035 se deram em decorrência do artigo 5º da LDB 9394/96, o qual determinou os contextos em que a colaboração deveria ser exercida. O primeiro parágrafo do artigo estabeleceu o recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental como competência dos estados e municípios realizados em regime de colaboração.

No período em estudo, localizamos as resoluções publicadas para organização do cadastro escolar dos anos de 1997, 2000, 2003, 2004, 2005 e 2006. Os relatórios finais localizados foram elaborados nos anos de 1993, 1994, 2000, 2004 e 2006. Serão esses os objetos de análise nesse trabalho.

Apresentaremos, inicialmente, a composição e conteúdos dos Planos Municipais de Educação elaborados em 1993 e 1994. Apesar de não compreender nosso período em estudo, julgamos a apresentação necessária para um melhor entendimento das alterações posteriores. Em seguida, apresentaremos a estrutura das resoluções encontradas, analisando as presenças, ausências e recorrências. Por fim, trataremos dos Relatórios Finais do Cadastro dos anos 2000, 2004 e 2006.

5.1 Planos Municipais de Educação

Os Planos Municipais de Educação, assim denominados em 1993 e 1994, seguem uma estrutura diferente dos relatórios finais elaborados nos anos posteriores. Esses Planos apontam um diagnóstico que retrata as condições das escolas estaduais e municipais em Juiz de Fora, as reivindicações da comunidade para sua melhoria, seguindo as quatro metas determinadas pelo governo do Estado que se referem ao atendimento escolar, gestão da escola, capacitação de pessoal e desenvolvimento do ensino. Entre as reivindicações, destacaram-se: a garantia do atendimento de toda demanda do ensino fundamental, autonomia para as escolas, habilitação para os professores leigos, realização de cursos de capacitação e unificação das grades curriculares das redes estadual e municipal. Os dados apresentados em números retratavam a situação da rede estadual e municipal em Juiz de Fora quanto ao número de profissionais efetivos em cada rede, número de profissionais a serem contratados no ano seguinte para suprimento da demanda e situação de cada escola pertencente à rede municipal e à estadual.

Em relação à base de colaboração, foram elencados vários objetos de colaboração com a indicação dos órgãos responsáveis pela ação: Estado, Município, Associação de Bairros

e UFJF. Os pontos de colaboração tratavam do melhoramento da rede física, da disponibilização de recursos didáticos, da gestão democrática, capacitação de pessoal e da reforma do currículo.

Analisando esses Planos, percebemos que os envolvidos (Estado e município) possuíam obrigações mútuas, confirmando o estudo feito por Rodden (2004), em que, no federalismo, os entes federados devem cumprir obrigações mútuas, tendo a mesma finalidade.

5.2 As Resoluções sobre o Cadastro Escolar

Conforme já relatado, não foi possível a localização de todas as resoluções norteadoras do cadastro escolar do período em estudo, 1997 a 2006. Todavia, apresentaremos o estudo sobre as que tivemos acesso.

A Resolução nº 8.035, publicada em 31 de julho de 1997, período em que o governo mineiro estava nas mãos de Eduardo Azeredo (PSDB) e a Secretaria de Estado da Educação tendo à frente Walfrido S. dos Mares Guia Neto, inaugurou o novo modelo na organização do cadastro, como vimos no texto.

De acordo com a Resolução, a ampliação da rede escolar do Ensino Fundamental seria realizada somente após o preenchimento das vagas disponíveis em todas as escolas da rede pública. Caso ainda persistisse o déficit no atendimento, construir-se-iam novas unidades escolares. Em outras palavras, se algum bairro apresentasse demanda por novas vagas e, outra escola de bairro distinto, mesmo que distante, tivesse como suprir essa nova demanda, não seria necessária a construção e ampliação de novas salas de aula. A nova demanda seria encaminhada para ocupação das vagas já existentes. Quanto à colaboração, as propostas de cooperação Estado/Município, como também propostas de ampliação da rede física, deveriam ser formuladas com base nos dados obtidos pelo Cadastro Escolar e encaminhadas pela SRE ao Governo do Estado. A publicação também ressaltou o Cadastro Escolar unificado na Rede Pública de Ensino, como uma integração Município e Estado,frente o mesmo objetivo. Tendo

por base as políticas difundidas e implementadas no governo Azeredo, notamos que a Resolução segue o modelo de gestão do Estado, pautada nas políticas adotadas pelo referido governo.

Não foi possível localizarmos as demais resoluções norteadoras do cadastro escolar publicadas no governo de Azeredo. Após 1997, encontramos a resolução publicada em 2000. Nesse período, o governador do Estado era Itamar Franco (PMDB), tendo Murílio Hingel à frente da Secretaria de Estado da Educação.

A Resolução nº 111, de 01 de agosto de 2000, seguiu o mesmo parâmetro estabelecido em 1997, em que a SRE coordenaria o Cadastro Escolar, realizado sob a responsabilidade das Prefeituras Municipais. Para o processamento do Cadastro, o Município continuaria criando uma Comissão Municipal, presidida pelo Secretário Municipal de Educação, formada por um representante da SRE, um diretor e um técnico de escolas municipais, um diretor e um técnico de escolas estaduais, dois representantes de pais e um membro do conselho tutelar. Novamente, foi ressaltado que o Cadastro Escolar seria unificado na Rede Pública de Ensino, integrando Município e Estado, frente ao mesmo objetivo de atender a demanda escolar.

As distinções entre a resolução publicada no governo Azeredo e no governo Itamar tratam da ampliação das unidades escolares e da colaboração. A Resolução que instruía a realização do Cadastro Escolar do ano 2000 não trouxe nenhuma especificação quanto à ampliação das unidades escolares. No momento anterior havia um detalhamento das ampliações necessárias para atender à demanda. Constatada a necessidade de ampliação da rede escolar, a mesma deveria ser encaminhada pela SRE ao governo estadual, com definição de metas. Todavia, a respeito da colaboração nada foi especificado na resolução publicada em 2000.

As resoluções orientadoras do Cadastro Escolar encontradas, publicadas durante a gestão de Aécio Neves (PSDB), compreendem os anos de 2003 a 2006. Durante esse período de estudo, a SEE teve como secretária Vanessa Guimarães Pinto. Em 22 de julho de 2003, foi publicada a Resolução nº 425, orientadora do Cadastro Escolar do referido ano. A publicação destacou, assim como as dos governos anteriores, a realização da ação como uma forma de

integrar Município e Estado com o mesmo objetivo. A Resolução inovou ao determinar que a coordenação do Cadastro Escolar fosse realizada, em todos os municípios, *em regime de colaboração* com as Prefeituras Municipais. A inserção do termo na própria publicação foi uma situação inédita no período o qual nos propusemos estudar. Outra alteração, proposta pela Resolução, diz respeito ao representante que presidiria os trabalhos. Nos anos anteriores, as resoluções determinavam que o (a) Secretário (a) Municipal de Educação presidisse os trabalhos. Contudo, a partir de 2003, a Comissão Municipal escolheria entre os pares o representante para presidir os trabalhos. Em Juiz de Fora, de 2003 a 2006, o representante escolhido para todo o período foi o Secretário Municipal de Educação.

No ano de 2004, em 07 de julho, a Resolução nº559 orientou os trabalhos daquele ano. Todavia, nada foi alterado em relação à resolução publicada no ano anterior. Diferentemente da Resolução nº 685, de 05 de julho de 2005, que suprimiu a expressão *em regime de colaboração,* e não destacou a ação como uma forma de integrar Município e Estado com o mesmo objetivo.

Em 2006, último ano o qual nos propusemos a estudar, o governo de Minas publicou a resolução nº 770 em 30 de maio. A publicação seguiu suprimindo a expressão *em regime de colaboração,* porém ressaltou que a ação deveria integrar Município e Estado.

A literatura, de um modo geral, diz que, para que a educação pública melhorar, é aconselhável evitar choques e ações desordenadas. Analisando as resoluções orientadoras do Cadastro Escolar, percebemos que nem sempre a realização do mesmo foi considerada uma ação articulada entre Estado e município, pois esse destaque foi até mesmo suprimido da Resolução em 2004, na gestão de Aécio Neves. Consideramos assim que a ação foi realizada apenas para cumprimento da LDB.

A seguir analisaremos os Relatórios Finais do Cadastro Escolar encontrados. Serão apresentados os relatórios elaborados em 2000, ano em que o governo do Estado estava nas mãos de Itamar Franco. Posteriormente, os relatórios produzidos em 2004, 2005 e 2006, anos em que Aécio Neves esteve à frente do governo de Minas Gerais.

5.3 Relatórios Finais do Cadastro Escolar

O Relatório Final, elaborado em 2000, identificou como necessidade a reestruturação na oferta de vagas na região central do município de Juiz de Fora. Segundo o documento, as escolas estaduais dessa região estavam ampliando o Ensino Médio em detrimento do Ensino Fundamental. A solução encontrada foi a ampliação do Ensino Médio nos bairros periféricos, diminuindo assim a concentração no centro da cidade, melhorando a distribuição no atendimento.

No que tange à colaboração, foi ressaltada a importância da ação articulada entre Estado e Município, possibilitando o encaminhamento das medidas necessárias através da visualização da rede pública de ensino como um todo. De acordo com o documento, a realização dessa ação integrada permitiu resolver os conflitos existentes.

O Relatório ainda destacou:

> Durante quatro anos a experiência do cadastramento escolar realizado por comissão composta por representantes da SME e da 18ª SRE foi fundamental para mostrar a importância de se considerar a educação pública do município como um todo. Os estudos para atendimento à demanda escolar, o encaminhamento e alternativas definidas das providências necessárias conjuntamente, estabelecem as bases para implantação de um sistema único de educação no município. (JUIZ DE FORA, 2000b,p.10)

Percebemos assim que a educação pública foi vista como um todo na realização desse trabalho. Segundo o relatório, não houve imposição de decisões e nem simples transferência de encargos de um ente para o outro. Os envolvidos demonstraram, através da articulação, um compromisso comum com a qualidade do ensino em Juiz de Fora. Em síntese, o que vimos na prática, durante o ano de 2000, foi o cumprimento do artigo 5 º da LDB 9394/96 que determina os contextos em que a colaboração tem de ser estabelecida. Observamos também que Estado e Município, tendo competências concorrentes, como a educação, de acordo com a Constituição Federal, tem de estabelecer ações conjuntas e permanentes.

No Relatório Final, elaborado em 2004, muda-se a perspectiva de colaboração. Evidenciou-se o interesse do governo estadual por uma nova adequação do seu quantitativo de vagas. Segundo o Estado, não havia necessidade de ampliação das vagas nas escolas estaduais e nem construção de novas escolas de ensino médio nos bairros cuja carência fosse detectada, pois existiam escolas localizadas em outras regiões do município com vagas disponíveis. A importância da cultura do cadastro foi ressaltada. Segundo o documento, a ação da parceria entre Estado e município foi uma base de planejamento para ambas as redes, de forma a oferecer melhor atendimento à população. Não foi destacada a importância da colaboração, assim como a relevância da educação pública compreendida como um todo. Os relatórios produzidos em 2005 e 2006 seguiram a mesma estruturação do elaborado no ano 2004. A realização do cadastro escolar continuou sendo considerado um ato de parceria entre Estado e Município, destacando a importância da ação para o planejamento da Rede Pública de Ensino. Essa ação, de acordo com os relatórios produzidos, busca atender com eficiência as necessidades da população de Juiz de Fora. Salientamos que os relatórios de 2005 e 2006 continuaram a apontar a necessidade de construção de mais escolas estaduais para atendimento à demanda do Ensino Médio, modalidade de ensino cuja responsabilidade de atendimento é do Estado. O documento produzido em 2006 registrou ainda a cessão de um terreno pela prefeitura de Juiz de Fora, para viabilização da construção de uma escola.

Analisando os relatórios encontrados, produzidos no período em estudo, observamos algumas particularidades. Nos Planos Municipais elaborados em 1993 e 1994 e no relatório final realizado em 2000, a visão predominante foi de uma educação pública, vista como um todo, sem competição entre rede municipal e estadual. A colaboração foi destacada e valorizada em diversas partes do documento

Observamos que os primeiros relatórios valorizavam ações que contemplassem a educação municipal e estadual sob a ótica de uma educação pública única, destacando-se a colaboração. Diferentemente, nos relatórios produzidos em 2004, 2005 e 2006 ausenta essa valorização, ressaltando-se apenas a importância do planejamento e não havendo referência a ações compartilhadas. Um ponto a destacar é que não foi possível analisar o cumprimento das ações planejadas. No entanto, como algumas ações, como necessidade de construção de

escolas, por parte do Estado, retornava a cada ano, é de se supor que tal ação não foi realizada.

CONCLUSÃO

Para concluir nosso estudo, é necessário voltarmos ao objetivo inicial que incentivou nossa pesquisa: Identificar como se estabeleceu a colaboração entre o Sistema Estadual de Minas Gerais e o Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora em cumprimento da responsabilidade pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e LDB (Lei nº 9394/96). Para o alcance desse objetivo, foi necessário compreender a organização do estado federalista brasileiro ao longo de sua história. Essa compreensão permitiu o entendimento de que a adoção da forma de organização de um país interfere diretamente nas relações políticas e sociais exercidas por ele. Dessa forma, o estudo apresentou os contextos em que as ideias federalistas foram ganhando ou perdendo espaço.

Na trajetória apresentada, podemos destacar algumas peculiaridades presentes na história de nosso país como a nunca retirada, dos textos constitucionais, da característica federativa. Desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, a estrutura federalista esteve presente no Brasil. Percebemos, entretanto, que nem sempre ações de cunho federalista confirmaram essa organização territorial.

Notamos a predominância de descontinuidades de políticas organizacionais que estruturam o território como um todo. Transitamos de um extremo ao outro em um curto período de tempo, assistindo, assim, por diversas vezes, à transição da centralização à descentralização e vice-versa. A autonomia dos governos subnacionais foi algo instável ao longo da história, ora era concedida uma maior autonomia às províncias/estados e municipalidades, ora era retirada. A responsabilização pela educação básica é um ponto merecedor de destaque. Apesar de a questão ser mencionada desde a primeira Lei do Império sobre educação, datada do ano de 1827, a definição clara de competências e responsabilidades só se consolidou a partir da Constituição de 1988, passados 161 anos.

Identificamos, ao longo da história educacional brasileira, que o interesse no repasse da responsabilidade da educação primária para os municípios esteve presente desde o ano de 1824, sendo, portanto, uma questão histórica. Todavia percebemos que esse repasse de responsabilidade nem sempre esteve associado à distribuição de verbas. Com base nesses

apontamentos, levantamos a questão: é possível haver responsabilização sem o repasse de recursos?

Com a Constituição Federal de 1988, estados e municípios foram considerados entes federados autônomos e tiveram suas áreas de atuação e competências definidas no próprio texto da Carta, um feito inédito se comparado a Constituições anteriores. Com relação à educação, afirma-se o direito de todos os cidadãos à educação de qualidade. Aos municípios foi atribuída a responsabilidade pela educação infantil, aos estados, pelo ensino médio e o ensino fundamental teve sua responsabilidade partilhada entre os dois entes. A União por sua vez se responsabilizou pelo ensino superior. O que vimos em Minas Gerais foi que a autonomia concedida aos municípios, aparentemente desobrigou o Estado de suas responsabilidades para com os municípios mineiros. Contudo, permanece a relação de hierarquia do Estado frente aos municípios quanto a definição de normas e diretrizes, como na elaboração do cadastro escolar.

A Carta Magna estabelece que a atuação dos entes federados deve se orientar pelo regime de colaboração, em prol do desenvolvimento educacional no país como um todo. Entretanto, não temos, até o presente momento, nenhuma lei, de âmbito federal, que defina como deve ser essa prática. Percebemos haver um movimento no âmbito federal que busca regulamentar esse regime, mas até os dias atuais não há legislação aprovada.

A análise da relação estabelecida entre o estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora, no período em estudo, permitiu-nos observar algumas peculiaridades. O período após a aprovação da Constituição Federal de 1988, até a aprovação da Lei nº 9394/1996 foi um momento em que o governo estadual exerceu um papel orientador, buscando preparar os municípios a assumirem o ensino fundamental. A maior capacidade do Estado para administrar o processo frente aos municípios foi o princípio norteador utilizado. Os municípios, considerados despreparados, foram orientados a realizarem diagnósticos e planejamento para atendimento a sua realidade educacional. O governo estadual foi gradativamente executando a transferência de encargos e responsabilidade para os municípios, utilizando o nome “regime de colaboração”; estabelecendo uma relação vertical não recíproca.

Ao analisarmos os Planos Municipais de Educação, produzidos em 1993 e 1994, como decorrência do Cadastro Escolar, percebemos que, mesmo tendo competências concorrentes, Estado e Município procuravam realizar uma ação conjunta, caracterizando a colaboração, com definição de funções e tarefas para cada ente federativo, sob a orientação de normas definidas pelo Estado. A gestão estadual utilizou a legislação brasileira como amparo no que tange ao regime de colaboração. As publicações ressaltaram a articulação entre Estado e Município como prioridade de governo, demonstrando o não desconhecimento do regime de colaboração. Contudo, não houve especificações e definições quanto à aplicabilidade desse regime. Houve enumeração de ações nos documentos, mas nenhum regime de colaboração foi acordado.

Após aprovação da LDB 9394/1996, notamos um distanciamento, por parte do Estado, do processo de orientação e preparo dos municípios. A relação entre os dois entes tornou-se pontual. Essa situação pode ser justificada pela possibilidade dada aos municípios, com a LDB, para criação de seu próprio sistema de educação. Salientamos que o contexto político da época foi de reforma do estado que tinha como características: a descentralização como forma de desburocratização, abertura de novas formas de gestão da esfera pública, autonomia gerencial e busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos. Os documentos publicados, por parte do governo mineiro, continuaram a reconhecer o regime de colaboração, todavia sem defini-lo.

A gestão de Itamar Franco teve como discurso a busca por um maior envolvimento dos municípios. As publicações da Secretaria de Estado da Educação declararam esse interesse. Analisando os documentos, percebemos que a relação entre o governo de Minas e a prefeitura de Juiz de Fora foi mais estreita nesse período. O relatório final do Cadastro Escolar, produzido em 2000, confirmou essa relação amistosa, ressaltando a importância de um trabalho em conjunto para que a educação pública fosse vista como um todo. Entretanto, a colaboração continuou sendo exercida em ações pontuais.

Com a saída de Itamar, o governo estadual focalizou a ação na região mais carente do Estado para implantação de políticas educacionais em complementação às municipais. Essa focalização é típica da econômica neoliberal sob a justificativa de otimização de

recursos. O município de Juiz de Fora não se localiza na região privilegiada; em consequência, não participou das políticas implementadas pelo Estado, com exceção do Cadastro Escolar que continuou sendo realizado em conjunto. Cabe destacar que os relatórios produzidos nesse período não ressaltaram a importância de um trabalho coletivo, e as necessidades apontadas não foram cumpridas por parte do governo estadual, sendo relatadas anualmente, significando que as demandas não foram atendidas. Essa ausência de ação caracteriza uma acomodação por parte do Estado em estabelecer colaboração na busca por uma educação pública de qualidade no município.

Nosso estudo constatou que, em nenhum momento, os municípios foram convidados, pelo governo estadual, a participarem da formulação das políticas estaduais, mesmo quando atreladas ao Sistema Estadual de Educação. Os programas implementados, em sua grande maioria, influenciados pelos ideais das agências internacionais, tinham como foco atender às carências da rede estadual. Aos municípios, os programas eram ofertados. Destacamos que os municípios são livres para fazerem associações, contudo, se não se comprometerem com as ações propostas, não tem acesso aos recursos disponibilizados. Entendemos que a educação pública não foi vista como um todo. O governo estadual não demonstrou um compromisso com a qualidade de ensino ao formular as políticas sem envolver os municípios.

O regime de colaboração é um instrumento necessário para viabilização da execução de competências comuns. A falta de regulamentação desse regime somada a uma indefinição teórica causa diferentes maneiras de interpretação. Essa ausência possibilita, aos entes federados, a condução de suas políticas da maneira que bem lhes convém. As ações realizadas acabam por ficar na dependência da articulação e interesse dos dirigentes estaduais e municipais. O estado de Minas Gerais adotou políticas que nem sempre condiziam com a política do município de Juiz de Fora, o que dificultava a cooperação.

Os fatores que restringem o estabelecimento do regime de colaboração, identificados por Sari (2009), no Rio Grande do Sul, também foram perceptíveis em nosso estudo: falta de definição e de concretização de metas comuns, a hierarquização nas relações governamentais e ausência de um planejamento integrado entre Estado e município. Os

interesses político-partidários, corporativos e individuais também foram notórios através da focalização das ações colaborativas no governo Aécio Neves. Concordamos com os pontos levantados pela autora como auxiliadores no estabelecimento do regime de colaboração: vontade política para compartilhar, responsabilidade comum pela garantia de educação com qualidade, cumprimento dos acordos, existência de legislação e normas, e cultura de colaboração são fundamentais para consolidação desse regime. Semelhanças também ocorreram com o estudo realizado por Raic (2009) no município de Jequie-BA. A pesquisadora percebeu a existência de práticas patrimonialistas, clientelista e personalista na gestão educacional. Essas práticas também foram percebidas em nosso estudo na relação estabelecida entre Estado e municípios, dificultando uma ação colaborativa.

Em síntese, como apontado por diversos autores ABRUCIO (2010); ARAUJO(2010); COSTA (2010); o federalismo trino, adotado na Constituição de 1988 tornou a definição de políticas e a organização da educação no país mais complexa, tendo em vista garantir a todos uma educação de qualidade. As bases dessa complexidade estão na existência de várias esferas de poder, no processo de distribuição de recursos e na indefinição do regime de colaboração. Na relação estabelecida entre os governos mineiros e a prefeitura de Juiz de Fora, no intervalo de tempo analisado, percebemos por parte dos governos estaduais a existência de um discurso de descentralização, todavia, notamos uma centralização na realização das políticas e um descompromisso com as responsabilidades repassadas aos municípios. Percebe-se mais uma postura de tentar a coordenação das políticas, do que a colaboração. Outro ponto observado foi a mudança na ação política de um governo para outro, face da inexistência de normas para regulamentar o processo. Percebe-se, também divergência entre propostas de políticas educacionais oriundas do Estado e Município, o que em alguns momentos dificultam o diálogo.

No que tange aos relatórios finais do cadastro escolar analisados, entendemos que a ação foi um cumprimento ao artigo 5º da LDB 9394/1996. Os relatórios tiveram suas perspectivas alteradas conforme o governo e nem sempre, o que foi definido foi cumprido pelo governo estadual.

A pesquisa revela uma quase ausência de colaboração entre o estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora no que diz respeito ao ensino fundamental. Verifica-se que ao longo da história as questões federalistas foram objeto de controvérsias e embates políticos. Com a Constituição de 1988, ampliando o reconhecimento da autonomia do município como ente federado autônomo, as questões tornaram-se mais complexas. O disposto de que três esferas devam atuar em colaboração não é o suficiente para superar as relações historicamente construídas e os entraves administrativos, financeiros e políticos. A necessária regulamentação desse regime parece ser o caminho para tornar a colaboração efetiva. Aparentemente a ideia de colaboração nasce da falta de condições do governo federal para atender as necessidades de todo o território nacional. A realidade tem mostrado que a descentralização e a divisão de responsabilidades entre os três entes federais: União, estados e municípios, acabou desresponsabilizando os estados em relação à educação municipal, principalmente quando o município estruturou o seu sistema municipal de educação. Isso tem possibilitado a ação direta da União nos municípios, como tem ocorrido com o Plano de Desenvolvimento da Educação, Decreto nº. 6 094/07, em que todos os municípios do país tem se comprometido, com as políticas federais.

Confirmando o apontado por Dourado (2007), sem definição das normas para o regime de colaboração, o que prevalece é a indução de políticas através de programas e financiamentos de forma hierarquizada. Enquanto isso, a oferta do Ensino Fundamental no município continua apresentando duas realidades distintas: a das escolas estaduais e aquelas pertencentes ao município. Relembrando a aspiração constante de um dos documentos do governo de Minas Gerais em 1997, publicado na gestão Azeredo, o "muro de Berlim" não foi derrubado, mas o que percebemos foi que aparentemente ele foi esquecido.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. Injuí: Ed. Unijuí, 2002.

ABRUCIO Fernando Luiz; e COUTO, Cláudio Gonçalves. **O impasse da federação brasileira**: o cenário político-financeiro e as suas conseqüências para o processo de descentralização. Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, 1996

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira**:** diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner. (Orgs) **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**.1ªed. São Paulo: Atlas, 1991.

ANTUNES, Ana Lúcia. Avaliação da 8ª série do Ensino Fundamental em Minas Gerais. Revista Estudos em avaliação Educacional.n9. FCC, São Paulo. Jan-jun 1994.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. 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. 2010b.

_____.Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010a. Disponível em < http //www.esforce.org.br>

_____. **Município, federação e educação:** história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333f. Tese de doutorado- Universidade de São Paulo,São Paulo,2005.

ARAUJO, J.P. **Um novo olhar sobre Minas Gerais**. Contagem, MG. 2009.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

BARBOSA, Lenira Silveira. **As relações intergovernamentais entre o estado e os municípios**: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco. 142f. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós Graduação em Educação da: Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2006. Disponível em http://ce.ufpe.br/posemeducacao/documentos/Dissertacoes_2006/politica_educacional_planejamento_e_gestao/LENIRA_SILVEIRA_BARBOSA.pdf acesso em 21 de março de 2011

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação.** Trad. Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Portugal: Porto Editora, 1994.

BRAGANÇA JUNIOR, Anísio. **O Estado e as políticas educacionais do governo Aécio Neves (2003-2010):** uma análise a partir da reforma do Ensino Médio Mineiro. 2011.197f. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 17 de outubro de 1969.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11 ed. Brasília, 1989.

_____.**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Bra**sil, de 10 de novembro de 1937

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946.

_____. **Emenda Constitucional n° 01**, de 17 de outubro de 1969. In: Diário Oficial da União, Brasília, 30 out. 1969.

_____.. **Emenda Constitucional** n° 14, de 12 de setembro de 1996. (Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

_____. **Emenda Constitucional** n° 24, de 01 de dezembro de 1983 (estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino).

_____. **Emenda Constitucional** n° 29, de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

_____. **Emenda Constitucional n**° 53, de 19 de dezembro de 2006. (Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

_____. **Lei nº 4.024,** de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1° e 2° graus e dá outras providências.

BRASIL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:** Lei nº 9.394/1996 - Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado**. Plano Diretor da Reforma do aparelho de Estado.** Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.** Brasília, 2007.(Caderno de divulgação das Ações do PDE)

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas- PDE. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE.)

_____. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10172 de 09/01/2001

BRASIL. Projeto de Lei 1946/1996. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197993

_____. Projeto de Lei 4553/1998. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=222472

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

_____. **Federalismo e política educacional no Brasil**: debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós Constituição federal de 1988. Pôster apresentado na 33ª Reunião da ANPED. Disponível em: < www.anped.org.br/.../Pôsteres%20em%20PDF/GT05-6039--Res.doc...> Acesso em 06 de junho de 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CRESPO, Ana Maria Beraldo. **Descentralização do ensino**: autonomia ou repasse de responsabilidade – experiências no município de Juiz de Fora nas décadas de 70 e 80. 2002.167f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFJF. Juiz de Fora, 2002.

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil:** dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A editora , 2002, 131 p.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no brasil. **Educação e Socidedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil**. Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002a, p. 168-200

CURY, Carlos Roberto Jamil . A Educação como desafio na ordem jurídica. In LOPES, Eliane M.T. ;FARIA, Luciano Filho & GREIVE Cyntia**. 500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000

_____. **A educação e a primeira Constituinte Republicana.** In: FÁVERO, Osmar (org.). A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001a. p. 69-80.

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

_____. **Legislação educacional brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2002b.

DALL'IGNA, Maria Antonieta. Descentralização/municipalização/parceria no ensino fundamental: democratização ou descompromisso? **Cadernos de Educação**. Pelotas, jan./jun. 1995 p.99-120.

DRAIBE, Sonia Miriam. As Políticas Sociais do Regime Militar Brasileiro. In: SOARES, Gláucio Dillon; D'ARAUJO, Celina. (Orgs.). **25 anos de Regime Militar**. Rio De Janeiro: FGV, 1994, p. 69-86.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira Sistemas públicos de educação básica e relações intergovemamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v.20, n.02, p.301-327, jul./dez. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade.** São Paulo: Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. Ed. São Paulo: Globo, 2000.

FILOCRE, João. **O Estado da Educação em Minas Gerais**. Secretaria do Estado de Educação. Belo Horizonte, 2007.

FORUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO. Juiz de Fora: Instituo Nacional de Desenvolvimento Comunitário (INDEC), 1998. 208p.

JUIZ DE FORA. **Decreto n° 3.308**, 03 de agosto de 1985. Disponível em: <http://www.jflegis. pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000010415> Acesso em: 18 jan. 2011.

JUIZ DE FORA. Gerencia de Educação Básica. A Escola Pública Municipal em Juiz de Fora **Cadernos para o Professor (**edição especial).. Ano XI- Outubro/2003

_____. Gerência de Educação Básica. **Cadernos do Professor**. Ano XII, nº14- Março/2004.

_____. Gerência de Educação Básica. **Relatório Administração 1997-2004**. Juiz de Fora, 2004.

_____. **Lei Municipal nº 9569/99**. Juiz de Fora 1999.

_____. **Lei Municipal nº 9732**. Juiz de Fora 2000.

_____. **Lei Municipal nº 10 000**. Juiz de Fora 2001.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **A escola que a gente quer: construindo o caminho novo** (Síntese final). Juiz de Fora, 2000.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Centro de Formação do Professor** (folheto de divulgação). Juiz de Fora,1999.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Construindo o "Caminho Novo": na volta às aulas a gente mostra que a gente quer. **Cadernos para o Professor**. Ano VII- nº9 Novembro/1999

_____. Secretaria Municipal de Educação. Construindo o "Caminho Novo": mais uma etapa. **Cadernos para o Professor.** Ano VII- nº10 Junho/1999

_____. Secretaria Municipal de Educação. Construindo a Escola do Caminho Novo. **Cadernos para o Professor** (edição especial)Ano IX- Novembro/2000

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes Educacionais para Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora.** Ano I- nº1. Dezembro de 2005.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes Educacionais para Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora.** Ano II- nº2. Dezembro de 2006.

_____. Secretaria Municipal de Educação. I Congresso Municipal de Educação (documento base). **Cadernos para o Professor**. Ano IX- nº12 Maio/2000

_____. Secretaria Municipal de Educação. I Congresso Municipal de Educação (relatório do evento). **Cadernos para o Professor.** Ano IX- nº13 Novembro/2000

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Ofício** nº458. Juiz de Fora, 1997.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Ofício** nº417. Juiz de Fora, 1997.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ação 1997-2000**. Juiz de Fora,2000

JUIZ DE FORA. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação. Juiz de Fora**, 1993.

_____.Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação. Juiz de Fora**, 1994.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Professor quem é você?O que pensam os professores da rede municipal de ensino de Juiz de Fora. **Cadernos para o Professor** .Ano VI- nº6 Maio/1998

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório Final do Cadastro Escolar**. Juiz de Fora, 2000b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório Final do Cadastro Escolar**. Juiz de Fora, 2004.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório Final do Cadastro Escolar**. Juiz de Fora, 2005.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório Final do Cadastro Escolar**. Juiz de Fora, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Sistema de Incorporação de Tecnologias à Educaçã**o (folheto de divulgação). Juiz de Fora,2001.

_____. Secretaria Municipal de Educação. VI Jornada de Educação Municipal. **Cadernos para o Professor**. Ano VII- nº11 Novembro/2000

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1996

MAINARDES, Jeferson. **A abordagem do ciclo de políticas:** uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. Soc. V.27,n. 94, p.47-69, 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração.** Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MENEZES, Janaína S.S**.** A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR *On-line***, Campinas, n.30, p.149 –163, jun. 2008.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Seminário de Educação**: a hora da chamada. Belo Horizonte, out/1991

_____. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 500**. Aprovado em 13/05/1998.

MINAS GERAIS. **Decreto** nº34. 423. Belo Horizonte,1994.

_____. **Lei** nº13.458. Belo Horizonte, 2000.

_____. **Resolução** SEE nº 7146. Belo Horizonte,1993.

_____. R**esolução** SEE nº 7 158. Belo Horizonte,1993.

_____. **Resolução** SEE nº 8 033. Belo Horizonte, 1997.

_____. **Resolução** SEE nº 8 034. Belo Horizonte, 1997

_____. **Resolução** SEE nº 8 035. Belo Horizonte,1997.

_____. **Resolução** SEE nº 111. Belo Horizonte, 2000.

_____. **Resolução** SEE nº 425. Belo Horizonte, 2003.

_____. **Resolução** SEE nº 521. Belo Horizonte, 2004.

_____. **Resolução** SEE nº 559. Belo Horizonte, 2004.

_____. **Resolução** SEE nº 685. Belo Horizonte, 2005.

_____. **Resolução** SEE nº 770. Belo Horizonte, 2006.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Bases para Cooperação Estado-município**. Belo Horizonte, 1993.

_____. Secretaria do Estado da Educação**. Convênio n º883**. Belo Horizonte, 1999.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Escola Sagarana.** Educação para a vida com dignidade e esperança 1999-2003. Idéias e Debates**.** Belo Horizonte: SEE-MG, 1999

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Minuta do Convênio** 62.1.3. Belo Horizonte, 1997.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Minuta Convênio** 62.1.3. Belo Horizonte, 2002.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício Resposta** nº 2 458. Belo Horizonte, 1997.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício** nº 2 524. Belo Horizonte, 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado da Educação**. Ofício** nº 2 180. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação**. Ofício** nº 1 669. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício** nº 109. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício** nº 075. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação**. Ofício** nº 088. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício** nº 891. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício** nº 244. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Ofício** nº 92. Belo Horizonte, 2002.

_____.Secretaria de Estado da Educação. **Orientações para Elaboração de um Plano Municipal de Educação**. Belo Horizonte, 1993.

_____.Secretaria de Estado da Educação. **Orientações para Distribuição da Quota Estadual do Salário-Educação entre o Estado e os Municípios**. Belo Horizonte, 2000

_____.Secretaria de Estado da Educação. **Plano de Implementação do Projeto:** Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais (PRÓ-QUALIDADE). Belo Horizonte: 1994b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Programa de Cooperação Educacional entre Estado e Município (folheto de divulgação)**. Belo Horizonte, 1997b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Programa de Cooperação Educacional Estado/Município (Texto Selecionados).**Belo Horizonte, 1998.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Proposta de Convênio Centro de Formação do Professor**. Belo Horizonte, 2000.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Relatório de Atividades 1991/1994**. Belo Horizonte, 1994a.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Relatório da Gestão 1999/2002**. Belo Horizonte: SEE-MG, 2002.

_____. Secretaria do Estado da Educação. **Série Integração com os municípios**. 6 v.Belo Horizonte: SEE-MG, 1997a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Termo de Compromisso de Cooperação Educacional**. Belo Horizonte, 1997.

NAGLE, **Jorge. Educação e sociedade na primeira República**. São Paulo, EPU; USP, 1974.

NETO, Walfrido Silvino Mares Guia. Conferência proferida no I Congresso Brasileiro de Financiamento. Belo Horizonte: SEE-MG, 1993.

NEVES, Aécio. Tenho orgulho de ser político. **Revista Veja**. São Paulo, ed.2159, p.17-21, 7 abr.2010. Entrevista concedida a M. Sabino e F. Portela.

OLIVEIRA, F.A. **Choque de Gestão: Verdades e Mitos**. 2010. Disponível em: http://minaslivre.com.br/new/choque-de-gestao-verdades-emitos-2 Acesso em 10 de agosto de 2012.

OLIVEIRA, F.A; RIANI,F. **Limitações e consequências do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais no governo Aécio Neve**s. Diamantina, 2004. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2004/textos/D04A059.pdf Acesso em 10 de agosto de 2012.

PERONI, Vera M. V. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990.São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO, Maria Francisca. O publico e o provado na educação: um conflito fora e moda? In: Favero, Osmar. (org.),2. ed. rev. ampl. **A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2011.

RAIC, Daniele Farias Freire. **Sistemas de Ensino e Regime de Colaboração**: o dito e o por se dizer um estudo de caso no município de Jequié-Ba. Dissertação de Mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia – UFBA. Salvador, 2009.

RODDEN. Jonathan. Dossiê federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973).** 11ªed. Petrópolis: Vozes, 1989

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação.** 7.Ed. Petrópolis: Vozes, 2007

SARI, Marisa Timm. **Regime de Colaboração intergovernamental na educação**: a experiência do Rio Grande do Sul. 199f. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós Graduação em Educação da UFRS. Porto Alegre, 2009.

SARMENTO, Diva Chaves. Autonomia municipal: sistemas municipais de ensino. In: Revista Educação em foco. Juiz de Fora: UFJF, 2004. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/*8-Texto-para-Educação-em-Foco-Diva-abstrat.pdf*>. Acesso em: 15 jan. 2011.

_____. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Revista Educação e Sociedade**. São Paulo: Campinas, vol.26, n.93, p.1363-1390, Set/Dez. 2005.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. Fundef: corrigindo distorções históricas. **Em aberto**, Brasília, v.18,n.74, p.43-57, dez.2001

SINDIFISCO MG. **A verdade sobre o "choque de gestão" do Governo de Minas**. Belo Horizonte: Pampulha. 2010. Cadernos Sindifisco MG.

SHIROMA, Eneida Oto. Dossiê Uma Metodologia para Análise Conceitual de Documentos Sobre Política Educacional. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Disponível em < www.gepeto.ced.ufsc.br/arquivos/**Dossiê**%20ultima%20versao.doc> Acesso em 02 de agosto de 2010.

SOUZA, Carlos Roberto de. LDB e Fundef têm impacto sobre os municípios mineiro. Revista do Legislativo, Belo Horizonte. Jan-mar/98. p. 33-35

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Revista Dados.** São Paulo, .2001a Produção: Textos & Formas p. 513-560

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.52. 2001b .

_____. "Estado do Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Fevereiro vol.18, num. 51, 2003. p.15-20.

SOUZA, Donaldo Bello. FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, descentralização e Municipalização do ensino no Brasil:** a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9394/1996.Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, 2004.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. PCN do ensino fundamental: realidade ou letra morta?GT nº 5 26ª Reunião ANPED, 2003. Disponível em <www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/beatrizdebastoteixeira.rtf> Acesso em 15 de outubro de 2012.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto; *et al*. Os dez anos de Fundef em Juiz de Fora-MG**. CSO*nline* – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, ano 5, ed. 12, abr./jul. 2011. Disponível em < http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/csonline/article/view/1177/957>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. Alguns elementos para uma reflexão sobre a realidade do ensino fundamental nas escolas estaduais de Minas Gerais, In **FORUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO**. Juiz de Fora: Instituo Nacional de Desenvolvimento Comunitário (INDEC), 1998. 208p.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995).** Brasília: Plano, 2000.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In WERLE, F.O.C (Org). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração.** Injuí: Ed Unijuí, 2006.