

POLÍTICA EDUCACIONAL E PODER LOCAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

EIXO 1- Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

Sofia Lerche Vieira (UNILAB) - sofialerche@gmail.com – Projeto CNPq

Eloisa Maia Vidal (UECE) – eloisamvidal@yahoo.com.br - Projeto CNPq

Stela Maria Meneghel (INEP) – stmeneg@terra.com.br - Projeto CNPq

Antônio Nilson Gomes Moreira (SME-Maracanaú) – antonionilson2005@ig.com.br Projeto CNPq

RESUMO

O trabalho apresenta a análise de resultados de investigação em 15 municípios do Maciço de Baturité, Ceará, relativos a indicadores sociais, econômicos e educacionais, na tentativa de aproximar-se da realidade da região. Usando metodologia mista de análise de dados, procura desvendar o contexto e as condições que produzem os resultados educacionais, para subsidiar o debate sobre políticas que possam contribuir na superação dos problemas. Os dados conduzem a uma reflexão sobre a dependência municípios-Estado e as políticas educacionais em vigor, aparentemente incapazes de resgatar famílias e escolas de programas compensatórios e oferecer alternativas de desenvolvimento econômico e social.

1. Introdução

Este trabalho traz reflexões resultantes de investigação desenvolvida em 15 municípios do Maciço de Baturité, Ceará, onde são discutidos indicadores sociais, econômicos e educacionais que buscam aproximar-se da realidade da região estudada. Busca-se compreender o contexto e as condições que produzem seus resultados educacionais de modo a subsidiar o debate sobre políticas que possam contribuir para a superação dos problemas detectados.

Adotou-se uma abordagem metodológica mista para a análise dos dados. Isto porque se as características estruturais podem ser analisadas por métodos quantitativos, os qualitativos permitem captar aspectos processuais e o ponto de vista dos sujeitos, ampliando o espectro interpretativo (BRYMAN, 1999, apud FLICK, 2009). Os dados quantitativos foram obtidos junto a bases de dados institucionais diversas e os dados qualitativos são provenientes de trabalho de campo realizado em 2012, envolvendo 45 sujeitos com os quais foram

realizadas entrevista semiestruturadas, gravadas em áudio, acerca da política educacional no âmbito do município e das escolas.

A primeira parte do texto focaliza a relação federativa estabelecida a partir dos normativos legais que regem a arrecadação e distribuição de receitas entre a União, estados e municípios, bem como programas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) e de transferência constitucional, no caso do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A segunda parte discute a questão do poder local, apontando a relação de dependência entre os poderes municipais e os poderes estadual e federal do ponto de vista do financiamento e da execução de políticas educacionais.

2. Contexto socioeconômico

O território do Maciço de Baturité, objeto deste estudo, é uma das oito macrorregiões de planejamento do Ceará, consideradas a partir de suas características socioeconômicas e geográficas¹.

Os processos de colonização e de povoamento do Maciço foram amplamente descritos por Ceará (2001), Porto (2008) e outros, razão pela qual não serão aqui analisados. Destaque-se apenas a composição da população em torno da cafeicultura e da instalação da estrada de ferro (séc. XIX) e a constatação de que “o passado do Maciço foi mais expressivo, do ponto de vista econômico, do que é o seu presente” (CEARÁ, 2001, p. 12).

A população total abrange 274.634 habitantes distribuídos por uma área de 4.820 Km², dos quais 64,5% residem em localidades urbanas e 35,5% na zona rural, refletindo o processo de urbanização do Brasil nas últimas décadas (IPECE, 2010). A densidade média é de 57 pessoas por quilômetro quadrado.

A população residente na região é apresentada na Tabela 1 segundo grupos de idade. Os dados permitem identificar que, em 2010, cerca de 27,67% estava na faixa entre 0 e 14 anos (o equivale a aproximadamente 76.000 pessoas). Este segmento é alvo de políticas municipais de educação, mas, se considerada também a faixa entre 15 e 24 anos (19,91%), tem-se que quase metade da população (47,58%) demanda educação formal.

Tabela 1 - População do Maciço de Baturité por grupos etários - 2010

Grupos de idade	População Residente	
	2010	%
Total	274.634	100
0 – 4 anos	21.859	7,96
5 – 9 anos	23.671	8,62
10 – 14 anos	30.454	11,09
15 – 19 anos	29.610	10,78
20 – 24 anos	25.344	9,23
25 – 29 anos	22.561	8,21
30 – 34 anos	19.856	7,23
35 – 39 anos	17.391	6,33
40 – 44 anos	16.558	6,03
45 – 49 anos	14.526	5,29
50 – 59 anos	21.431	7,80
60 – 69 anos	15.248	5,55
70 anos ou mais	16.125	5,87

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados do site do IPECE

Ainda de acordo com os dados da Tabela 1, a população economicamente ativa (entre 15 e 60 anos) representa 60,9% do total. Dados do IPECE apontam que, em 2010, apenas 19.505 pessoas (11,6%) possuíam emprego formal. Segundo estudo de Porto (2008), “com relação ao indicador de Emprego e Renda, nenhum dos municípios do Maciço conseguiu sequer atingir a média do Estado” (p. 117), o que denota a incipiente situação de emprego e de desenvolvimento econômico dos municípios e da região como um todo. Neste contexto, os 11,4% da população com mais de 60 anos de idade (31.373 pessoas) e em condições de usufruir de aposentadoria ou outros programas de transferência de renda, advindos dos governos federal ou estadual, podem ser elementos fundamentais na constituição da renda familiar.

A precariedade econômica da região é evidenciada na Tabela 2, relativa à renda por domicílio dos moradores: 31% vivem em situação de extrema pobreza, com renda mensal até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; 87% (ou 64.396 domicílios) tem renda mensal de até um salário mínimo e apenas 3% de toda a população (2.107 domicílios) tem renda superior a dois salários mínimos. Chama atenção, ainda, que 5% (4.472 domicílios) não declararam nenhum rendimento, apesar da significativa presença de programas sociais e fundos do Governo Federal, como se vê a seguir.

Tabela 2 - Renda domiciliar do Maciço de Baturité – 2010

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo – R\$ 510,00)	Domicílios particulares permanentes				
	Região de Baturité		Ceará		Região de Baturité /Ceará (%)
	Nº	%	Nº	%	
Total	74.249	100	2.365.276	100,00	3,14
Até ¼	23.171	31	515.628	21,80	4,49
Mais de 1/4 a ½	22.172	30	648.315	27,41	3,42
Mais de 1/2 a 1	19.053	26	659.736	27,89	2,89
Mais 1 a 2	4.271	6	253.603	10,72	1,68
Mais de 2 a 3	765	1	69.758	2,95	1,10
Mais de 3 a 5	407	1	56.524	2,39	0,72
Mais de 5	935	1	55.797	2,36	1,68
Sem rendimento	3.472	5	105.371	4,45	3,30

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados do site do IPECE

A Tabela 2 mostra ainda que a distribuição dos percentuais de rendimento domiciliar do Maciço, quando comparada à do Ceará, tem média menor que a estadual. Este aspecto, aliado ao fato de que grande parte da população em idade ativa não possui vínculo empregatício formal, explicita a pobreza em que vive a população e a forte dependência do Estado, como se verá mais adiante.

Quanto à origem da renda dos municípios do Maciço segundo o setor econômico, a Tabela 3 indica que em todos eles predomina o setor de serviços. Os dados apontam que em metade dos municípios este setor representa mais de 2/3 das receitas, sendo este fenômeno mais acentuado nos municípios com menor PIB *per capita*.

Tabela 3 – Produto Interno Bruto por setor econômico no Maciço de Baturité - 2008

Municípios	PIB por setor, 2008		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
Acarape	10,43	24,73	64,85
Aracoiaba	20,13	10,99	68,88
Aratuba	39,72	6,3	53,98
Barreira	26,08	10,84	63,08
Baturité	13,06	11,55	75,40
Capistrano	21,82	9,34	68,84
Caridade	19,5	11,6	68,90
Guaiuba	14,93	13,37	71,70
Guaramiranga	33,36	13,81	52,83
Itapiúna	24,82	9,75	65,43
Mulungu	37,54	6,1	56,36
Ocara	23,85	9,42	66,73
Pacoti	31,27	8,05	60,69
Palmácia	16,83	8,8	74,37
Redenção	12,86	12,8	74,33

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site do IPECE.

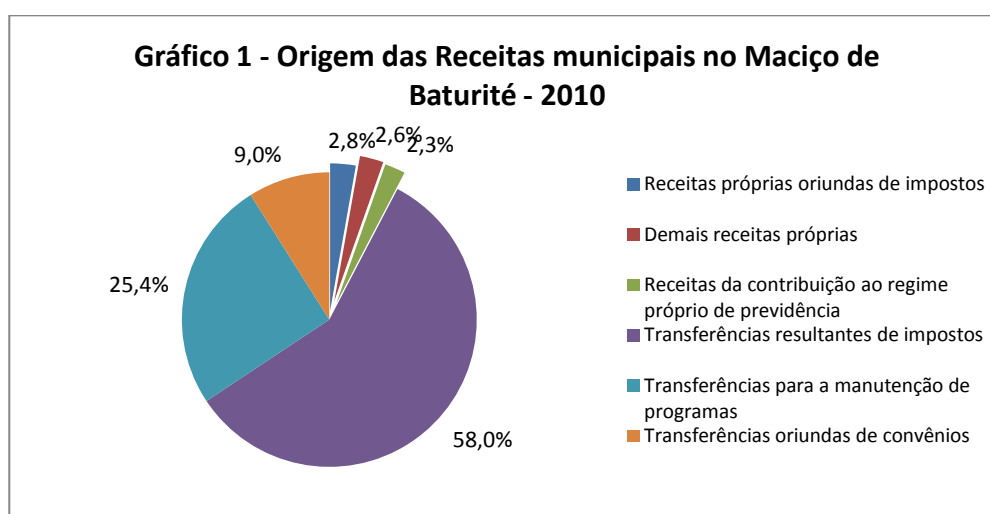
Aprofundando a informação de que a administração pública situa-se no âmbito dos serviços, movimentando recursos das três esferas federativas (União, Estado e Municípios), buscou-se identificar a origem das receitas públicas dos municípios no exercício 2010. Estes dados, expostos na Tabela 4, foram classificados em seis grupos: 1) Receitas próprias oriundas de impostos; 2) Demais receitas próprias; 3) Contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência; 4) Transferências resultantes de impostos; 5) Transferência para manutenção de Programas específicos; e, 6) Convênios.

Tabela 4 – Origem das Receitas municipais no Maciço de Baturité - 2010

Origem da Receita	Valor em R\$	%
1. Receitas próprias oriundas de impostos	10.343.549,66	2,80
2. Demais receitas próprias	9.592.465,83	2,60
3. Receitas da contribuição ao regime próprio de previdência	8.346.371,91	2,26
4. Transferências resultantes de impostos	214.316.970,46	58,02
5. Transferências para a manutenção de programas	93.645.723,00	25,35
6. Transferências oriundas de convênios	33.151.453,22	8,97
Total	369.396.534,08	100,00

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site da STN

O agrupamento da origem das receitas da Tabela 4 em duas categorias: receitas próprias (soma dos grupos 1, 2 e 3) e receitas obtidas por transferências (soma de 4, 5 e 6) deixa explícita a dependência da região do Maciço em relação ao Estado: em média, 92% das receitas tem origem em transferências (estaduais ou federais) e somente 8% advêm de recursos com origem no conjunto de municípios, como mostra o Gráfico 1.



Estes dados confirmam a situação de pobreza e dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo estado e a União) as quais, já identificadas em décadas

anteriores (CEARÁ, 2001), se mantêm em toda a região, assim como a incapacidade de reversão deste quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvolvimento regional.

Vale destacar que a despeito de tais circunstâncias, a região buscou superar tal situação, criando a Associação dos Municípios do Maciço de Baturité (AMAB) em 1997 e elaborando em 2002, o Plano de Desenvolvimento Regional - uma proposta estratégica que, com base em detalhado diagnóstico das características socioambientais e considerando as potencialidades e limites de cada município, indicou áreas e projetos estruturantes para o seu avanço.

Este Plano, o primeiro elaborado para uma macrorregião do Ceará, entretanto, não chegou a ser efetivamente implantado. Para tanto contribuiu, dentre outros, a descontinuidade administrativa no âmbito do governo estadual - prática comum no país, que impede que um dado planejamento tenha sequência em governos seguintes. Assim, apesar dos esforços dispendidos e do grande volume de recursos aportados nos últimos anos, o cenário de desenvolvimento do Maciço permanece o mesmo de décadas atrás, com pequenas alterações.

Se a receita pública é, em sua quase totalidade, originária de transferências do Estado ou da União, algo muito semelhante acontece no âmbito privado: considerável parte das rendas dos domicílios tem sua origem em políticas de transferência de renda. Neste quadro de estagnação, em que os recursos dos programas de assistência são fundamentais para a economia local, é interessante analisar o alcance de alguns deles. A Tabela 5 mostra uma estimativa da população beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF), cuja base de cálculo considera que cada família é constituída por uma média de quatro pessoas:

Tabela 5 – Famílias do Maciço Baturité cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) em relação à população total por município - 2011

Município	População 2010	Famílias cadastradas PBF	Estimativa % população beneficiária do PBF²
Guaramiranga	4.164	1.364	131,03
Capistrano	17.062	4.544	106,53
Aratuba	11.529	2.963	102,80
Aracoiaba	25.391	6.516	102,65
Baturité	33.321	8.248	99,01
Mulungu	11.485	2.658	92,57
Itapiúna	18.626	4.305	92,45
Ocara	24.007	5.532	92,17
Guaiuba	24.091	5.082	84,38
Pacoti	11.607	2.428	83,67
Palmácia	12.005	2.474	82,43
Caridade	20.020	4.085	81,62

Redenção	26.415	5.347	80,97
Barreira	19.573	3.941	80,54
Acarape	15.338	2.992	78,03
Total	274.634	62.479	91,00

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site do MDS

Os dados mostram municípios onde o total de beneficiados pelo PBF ultrapassa a população, o que permite questionar, de um lado: qual a veracidade quanto ao total de famílias cadastradas? e, de outro: quem são os beneficiados pelo programa? Na média, porém, estima-se que 91% da população seja beneficiada pela referida política social, destacando a importância deste tipo de programa para a população e para a educação.

A Tabela 6 mostra o percentual de crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula total deste nível de ensino na região, ano 2011.

Tabela 6 – Crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço de Baturité – 2011

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Itapiúna	2.869	3.379	117,80%
Baturité	4.678	5.254	112,30%
Mulungu	1.551	1.716	110,60%
Capistrano	2.734	2.985	109,20%
Acarape	2.086	2.235	107,10%
Guaiuba	3.637	3.871	106,40%
Pacoti	1.762	1.863	105,70%
Aracoiaba	4.226	4.225	100,00%
Caridade	3.092	3.075	99,50%
Palmácia	1.588	1.546	97,40%
Redenção	4.349	4.183	96,20%
Ocara	4.186	3.959	94,60%
Guaramiranga	1.010	932	92,30%
Barreira	3.520	3.080	87,50%
Aratuba	4.485	2.236	49,90%
Total	45.773	44.539	97,00%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis nos sites do MDS e INEP.

Os dados mostram que, em média, 97% das crianças do Maciço matriculadas no ensino fundamental (ou seja, quase a totalidade das crianças de 6 a 15 anos estudantes da rede) é beneficiária do PBF. Permitem observar ainda que em sete municípios o total de alunos contemplados pelo programa ultrapassa a matrícula total da esfera municipal no ensino fundamental.

Outro programa importante para análise é o Fundeb, pois significativa fonte de aporte de recursos do Governo Federal para a educação dos municípios. Conforme revela a Tabela 7,

que apresenta os valores repassados pelo Fundo aos municípios Maciço do Baturité desde sua instituição, em 2007, a receita destes tem crescendo tendo praticamente duplicado em quase todos, atingindo a média de 129,8% no período analisado.

Tabela 7 – Fundeb por município no Maciço de Baturité: 2007 - 2011

Município	Ano				
	2007	2008	2009	2010	2011
Acarape	2.426.707,72	3.088.057,99	3.675.675,07	4.203.283,44	5.385.833,83
Aracoiaba	5.542.381,94	7.659.275,47	8.498.899,62	9.521.064,25	12.895.241,93
Aratuba	4.728.526,78	6.837.432,13	7.053.006,60	5.546.697,10	7.227.325,49
Barreira	4.143.011,19	5.767.288,85	6.121.943,55	6.976.761,53	9.327.001,32
Baturité	5.098.611,01	7.407.681,62	7.892.952,05	9.079.421,12	12.164.796,64
Capistrano	3.975.816,73	5.706.725,80	6.479.510,29	7.232.865,36	9.790.531,82
Caridade	1.859.635,28	3.199.292,39	5.853.595,87	6.418.230,93	6.745.395,17
Guaiuba	4.818.621,86	6.539.889,84	7.041.014,47	8.093.077,06	11.190.208,35
Guaramiranga	1.160.952,89	1.713.938,73	1.958.258,60	2.084.243,90	2.764.757,85
Itapiúna	4.359.588,61	5.667.920,60	6.724.564,55	6.816.101,75	8.344.526,42
Mulungu	2.149.714,05	2.931.693,64	2.325.028,83	3.364.441,16	4.529.920,53
Ocara	5.642.699,00	7.369.213,29	8.159.086,79	8.884.506,70	11.561.154,89
Pacoti	2.504.015,98	3.428.499,26	3.622.434,25	4.126.464,67	5.479.058,93
Palmácia	1.512.184,15	2.881.095,51	3.127.266,51	3.588.633,65	4.909.511,54
Redenção	4.741.744,36	7.193.262,53	8.241.022,20	9.922.276,58	13.333.770,69
Total	54.664.211,55	77.391.267,65	86.774.259,25	95.858.069,20	125.649.035,40

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site do TCM/CE.

Cabe destacar que o aumento das receitas do Fundeb, aliado à redução do número de estudantes nas escolas (fenômeno observado no Brasil, na última década, em função da diminuição do crescimento vegetativo), também permitiu que nos anos recentes todos os municípios do país ampliassem em muito os gastos por aluno. No entanto, apesar deste crescimento expressivo dos recursos para gastos em educação, estudo recente (VIDAL ET AL, 2012) que analisa sua aplicação nos diversos níveis de ensino da região, indica sérios problemas quanto à:

- (i) aplicação de valores mínimos de custo-aluno estabelecidos por lei, suscitando questionamentos quanto à veracidade de algumas informações oficiais;
- (ii) apresentação de melhorias nos indicadores de desempenho da região, em particular nas provas aplicadas pelo IDEB.

Este conjunto de dados aponta que o aumento de recursos para a educação não implica, diretamente, em avanços nos indicadores educacionais. Evidencia ainda que as políticas de aumento de investimentos e de estabelecimento de indicadores devem ser apoiadas em mecanismos de acompanhamento quanto à sua evolução, bem como de avaliação de resultados por parte dos órgãos financiadores.

As considerações acima sobre a forte presença e **predomínio das políticas da União e do estado em todos os municípios do Maciço** foram corroboradas pelas entrevistas realizadas junto às instâncias locais - gestores das secretarias de educação e das escolas - para a coleta de dados qualitativos. Os depoimentos apontaram percepção sobre a necessidade e a presença dos programas estatais para a garantia da manutenção do aluno na escola, bem como do seu funcionamento (Programa Bolsa Família, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Merenda Escolar, dentre outros). No entanto, a maior evidência do poder do Estado manifestou-se nas incontáveis referências aos sistemas de avaliação do governo federal (SAEB, Prova Brasil, IDEB) e do governo estadual (SPAECE). Estes representam uma ilustrativa metáfora do controle de resultados hoje exercido pelo poder central (União) e intermediário/regional (estado) sobre o poder local (municípios).

As provas realizadas para aferir o desempenho dos alunos da rede municipal estão, de tal modo, entranhadas no calendário escolar, que seus protagonistas parecem pautar seu cotidiano pelas iniciativas da secretaria estadual e do governo federal, que chegam e invadem as rotinas das escolas. O aumento das horas, das atividades e das temáticas a serem desenvolvidas em jornadas escolares ampliadas, bem como a escolha do material didático-pedagógico para os estudantes, parecem ser planejados e determinados tendo em vista apenas os resultados das avaliações.

O vínculo entre resultado da avaliação e financiamento é o que permite compreender a importância conferida às provas citadas. Afinal, parte dos repasses do governo estadual aos municípios, por meio da concessão de recursos proveniente de impostos (caso específico do Imposto sobre Circulação de Mercadorias/ICMS)³, depende diretamente do resultado do desempenho das escolas e do município. Dessa forma, a avaliação funciona como mecanismo de controle, embora não necessariamente seja apoio para o desenvolvimento de políticas educacionais nos municípios e nas escolas, uma vez que se ocupa apenas em premiar ou punir, conforme o volume de recursos a serem repassados ou, então, cortados.

Estas questões induzem a uma reflexão sobre o significado e os sentidos do conceito de poder local e suas repercussões no campo da política educacional – tema do próximo tópico.

3. Poder local e política educacional no Brasil

A expressão poder *local* remete à existência de outras esferas de poder e, de modo específico, por oposição, à noção de poder *central*. Esta não é uma questão trivial, pois a

reflexão sobre ‘poder’ remete a conceitos teóricos que ultrapassam o campo da educação. Ao mesmo tempo, a percepção de tais diferenças torna impossível ignorar os dois polos de tal oposição que, em movimento de permanente tensão, se opõem e se complementam.

O poder central e o poder local representam diferentes esferas de intervenção na vida pública. A depender das circunstâncias geopolíticas, de contextos mais autoritários ou democráticos, eles podem pender para um lado ou outro na balança dominação/subordinação. A esse respeito, vale o comentário sobre política educacional:

Se considerarmos a natureza do Estado português e do processo de colonização aqui instalado, teremos elementos para visualizar como se forja a relação entre poder central e poder local no Brasil. A obra do Brasil Colônia tem a marca definidora da centralização. A simbiose colonizador-colonizado é complexa e comporta mediações não redutíveis a uma aproximação simples. Vale lembrar, entretanto, como tese geral, que se a centralização é a *tendência dominante* das origens de nossa história, um movimento na direção contrária também se expressa como tendência dominada no cenário que vai se configurando na sociedade emergente (VIEIRA, 2008a, p. 28-29).

É oportuno sublinhar que tais ideias estão associadas à noção de hierarquias institucionais, ou seja, “o poder diz respeito ao lugar onde se está e onde são tomadas decisões”, como bem diz Frago (1994):

La noción de poder implica otras dos: la de decisión y la del lugar o instancia desde el que alguien decide sobre una cuestión determinada. Lleva aparejada, asimismo, las de proceso y flujo, así como las de escenario o contexto. Como gustan decir los anglosajones, utilizando un término muy español, la de la arena donde tienen lugar los acuerdos y negociaciones, las presiones e imposiciones, los conflictos y tensiones. El sistema educativo y la organización escolar serían, vistos así, la arena o escenario en el que unas determinadas instancias toman una serie de decisiones mediante un proceso y en un contexto que, limitado formalmente a las mismas, excede sin embargo a ellas. Constituyen, de este modo, espacios de poder y toma de decisiones, espacios de conflicto con todo lo que ello implica de tensiones y dilemas, de ambigüedades y contradicciones (p. 31).

Tema objeto de tratamento privilegiado da Ciência Política, “a noção histórica de Poder Local no Brasil está vinculada ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político” (SANTIN, 2007, p. 324). Sob circunstâncias democráticas, contudo, este entendimento requer novos olhares, de modo a incorporar a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais que ressignificam as formas de articulação com a sociedade política.

Trata-se, portanto, de um tema sujeito a contradições. Visto de uma perspectiva progressista, poder local apresenta forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública. Por outro lado, historicamente, tem sido associado a

atraso político e práticas conservadoras, por excelência, que inibem o avanço desta mesma vida pública.

Para além das polémicas e avançando esta reflexão em seus desdobramentos no campo educacional, observa-se que o interesse e debate sobre a questão do poder local são marcados pela interdisciplinaridade e, apesar de estar longe de ser novo na educação brasileira (OLIVEIRA, 1999; MENEZES, 2001; FARIA, 2006), permanece pleno de atualidade.

Revestindo-se do rótulo centralização e descentralização, as dinâmicas e embates entre poder central e poder local marcam, com efeito, a história da política educacional no Brasil, inscrevendo-se como tema chave de sua trajetória. No século XX este tema esteve em debate permanente entre educadores dos mais diversos matizes, tanto conservadores quanto liberais, polarizando discussões nas assembleias nacionais constituintes - particularmente no contexto da redemocratização - após o fim do Estado Novo.

Nos anos recentes, no contexto da abertura democrática subsequente à ditadura militar, o tema do poder local foi retomado, ganhando novas cores e substância. Se no passado o papel das diferentes esferas do poder público deixou margem a dúvidas e, conseqüentemente, a múltiplas interpretações sobre o papel das instâncias locais, com o advento da Constituição de 1988 e da legislação educacional que a regulamentou, a situação mudou. Com a Emenda Constitucional n° 14/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (lei n° 9394/96) e a lei n° 9424/94 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi criada uma base jurídica sobre a qual se fortalecem os alicerces do poder local no campo educacional.

A legislação é clara quanto ao papel do poder local na educação. Ao município cabe a organização e a gestão dos anos iniciais de escolarização, sendo de sua responsabilidade “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental” (LDB, art. 11, V). Aos estados, por sua vez, compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (LDB, art. 10, VI). A diferença entre o papel de cada instância não é simples: uma coisa é “oferecer”, outra é “assegurar”, e tais diferenças expressam algo da competição entre as esferas do poder público - estados e municípios - a quem cabe a responsabilidade pela educação básica.

Em 2007, com a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ficaram explícitas as responsabilidades dos entes federativos na oferta de educação, havendo comprometimento tanto de estados como municípios na oferta de ensino fundamental. Desta forma foi sedimentada tendência, que se esboçava há décadas, de

descentralização dos encargos educacionais relativos à escolaridade obrigatória. Em outras palavras, foi ampliado o papel do poder local no que se refere à oferta de serviços.

Entretanto, tal ampliação não correspondeu, necessariamente, à maior autonomia dos municípios para administrar seus próprios serviços. Ao contrário, o poder central foi fortalecido no que diz respeito às definições relativas à política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local. Neste contexto, tem efetivamente cabido à União a responsabilidade pela definição de políticas nacionais de educação e a avaliação dos sistemas educacionais, além da manutenção de seu próprio sistema de ensino, que corresponde praticamente apenas à educação superior federal.

Trata-se, portanto, de uma “descentralização que vem do centro” ou, nas palavras de Menezes (2001), uma “descentralização tutelada” (p. 68). Sob a batuta do governo federal, os agentes do poder local afinam-se sob um mesmo coro; de norte a sul do país, são os mesmos os programas de apoio técnico e financeiro, com reduzida observância às peculiaridades locais. Nessa perspectiva, é importante lembrar as limitações a que estão sujeitas a autonomia e o controle local na gestão da escola básica.

É certo que sob as circunstâncias de uma sociedade em rede, o local termina por “subordinar-se” ao global (DOWBOR, 2010; CASTELLS, 1999) ajustando-se, inclusive, aos ditames de organizações internacionais como o Banco Mundial, que apregoam o slogan do *think globally act locally*. Este, todavia, não é um movimento simples. O local e o global, em suas múltiplas dimensões onde espaço e tempo se interpenetram, estão a reconfigurar-se em lógicas distintas daquelas legadas pela geografia que aprendemos na escola.

Ao percorrer os municípios e conversar com gestores da educação e das escolas da região, a pesquisa detectou elevado nível de satisfação com a situação da educação e da rede escolar. Não apenas a indagação do estudo sobre necessidades formativas obteve respostas evasivas por parte dos entrevistados, como também se observou significativa homogeneidade dos discursos e alinhamento com o discurso oficial do Estado. Se a “a consciência crítica é precisamente aquela que se sabe condicionada e, mais do que isto, sabe o quê e porquê a condiciona” (SAVIANI, 2007, p. 202-3), o alinhamento entre a fala dos Secretários Municipais de Educação, do(a)s diretores(a)s escolares e as prioridades expressas nas políticas governamentais federais e estaduais oferece elementos para reflexão. Em que medida a capacidade dos sujeitos, no âmbito da sua autonomia, de tomarem consciência quanto a sua existência como protagonistas está sendo exercida

O contexto da política municipal está muito próximo do cidadão, contribuindo para que a “ideologia dominante”, que no caso brasileiro tende a se reduzir ao “grupo político

majoritário”, imponha um regime de obediência incondicional aos gestores de plantão. Na quase totalidade dos municípios não foram detectadas “vozes dissonantes”, fato já observado em estudo anterior da equipe sobre *Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos* (OLIVEIRA ET AL, 2011).

É preciso não esquecer também, o modo como o cidadão brasileiro se relaciona com o Estado. As relações entre Estado e Sociedade foram forjadas de modo muito diferente de outros países uma vez que, conforme Celso Furtado (apud MATIJASCIC, 2010), “O Brasil é uma criação do Estado português. Não se trata de uma sociedade que construiu um Estado e sim de um Estado que constituiu uma sociedade” (p. 9). Esse fundamento está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, quando observamos que “a recente melhoria das condições de vida que estão beneficiando a sociedade tiveram por origem iniciativas e, sobretudo, uma ação proativa do Estado” (MATIJASCIC, 2010, p. 9).

Observou-se na região do Maciço do Baturité a ausência ou quase ausência do que François Merrien denomina ‘comunidades epistêmicas’, representadas “por redes de especialistas que possuem um modelo comum no que diz respeito à causalidade e ao conjunto de valores políticos. Eles unem-se pela crença inabalável no engajamento para formular políticas públicas que busquem a melhoria e o bem-estar da humanidade” (Idem, idem).

As políticas públicas nos municípios da região pesquisada, especialmente a política de educação, mostram, de forma clara, a pouca participação dos atores locais na concepção dos modelos implantados, sendo estes provenientes das instâncias federal ou estadual, cabendo aos gestores locais a mera execução das ações. Tal fato pode também estar associado a um estado de “consciência ingênua” observado nas entrevistas por meio da “fragilidade da argumentação; forte teor de emocionalidade; explicações mágicas; tendência ao conformismo” (FREIRE, 1959, p. 30-31).

Os temas debatidos neste texto fazem uma reflexão sobre o limite da relação de dependência municípios-Estado e das políticas educacionais em vigor, aparentemente incapazes de resgatar famílias e escolas de programas compensatórios e oferecer à população e à região alternativas de desenvolvimento econômico e social.

A análise de indicadores da realidade social, demográfica, econômica e educacional do Maciço de Baturité denota a permanência de uma situação de dependência acentuada de transferências de recursos financeiros dos entes federados – Estado e União. É uma região que tem saudades do seu passado, insegurança com o presente e preocupação com o futuro, como deixam transparecer os documentos analisados. A ausência de empregos formais, a renda *per capita* nos domicílios muito baixa e uma acentuada necessidade de programas de

transferência de renda mostra a importância e o poder das políticas públicas, e neste texto destacamos as de educação, para promover alterações neste cenário.

¹ Além dos 13 municípios do Maciço de Baturité (Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Itapiúna, Guaramiranga, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia, e Redenção) foram incluídos na amostra dois outros (Guaiuba e Caridade) pela forte relação estabelecida com a região.

² O cálculo foi realizado considerando a estimativa convencionada de quatro pessoas por família. Multiplicou-se o total de famílias cadastradas no PBF por quatro e assim obtivemos a relação entre esse resultado e a população total do município.

³ O Governo do Estado do Ceará publicou a Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007, que propõe uma nova distribuição do ICMS a ser repassado aos municípios com a alteração os incisos II, III e IV da Lei 12.612 de 7 de agosto de 1996. O inciso II previa que 5% (cinco por cento) do ICMS seria distribuído entre os municípios conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A nova redação estabelece que 18% (dezoito por cento) do ICMS será distribuído em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) de cada município, formado pelos indicadores de atendimento, aprovação e aprendizagem dos alunos, calculado com base em dados relativos aos dois anos civis imediatamente anteriores. Esses resultados se referem a aprovação e aprendizagem dos alunos do 1º ao 5º anos do Ensino Fundamental.

Referências

- AMAB. **Plano de Desenvolvimento Regional do Maciço de Baturité**. Fortaleza: AMAB, 2002.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Paulo Freire**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- BRASIL/MEC/INEP. **Prêmio inovação educacional 2006: experiências selecionadas**. Versão preliminar. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- BRASIL/Ministério da Educação. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Disponível em <<http://fnde.gov.br>> acesso em 02/05/2012.
- BRASIL/MEC/INEP/UNICEF. **Aprova Brasil, o direito de aprender** (s.d.).
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura**. 3. ed. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. **Maciço de Baturité**. Plano de Desenvolvimento Regional. Fortaleza: SCLR, 2001.
- CENPEC. **A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros – documento síntese**. São Paulo: UNICEF, 1993.
- CORREIA, Wilson; BONFIM, Cláudia. Práxis pedagógica na filosofia de Paulo Freire: um estudo dos estádios da consciência. **Trilhas filosóficas**. Ano 1. nº 1. Jan/Jun 2008, p. 55-66.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

-
- DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. Jun. 1995. Disponível em: <<http://dowbor.org/5espaco.asp>>. Acesso em: 2 mar. 2010.
- FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n.1, p. 69-84, jan./jun. 2006.
- FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Bookman & Artmed, 2009.
- FRAGO, A. V. Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas e usos de la descentralization en España. **Revista Iberoamericana de Educacion**, 4, 29-64. 1994.
- _____. **Educação e atualidade brasileira**. Tese de concurso para a cadeira de história e filosofia da educação na Escola de Belas Artes de Pernambuco, Recife, 1959 (mimeo.)
- IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos Principais Indicadores Econômicos do Ceará**. <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadores-economicos> > acesso em 10/05/2012.
- FRUTUOSO, Jurandi. A gestão do Sistema Único de Saúde. In. OLIVEIRA, Romualdo Portella de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**, organizado. Brasília: UNESCO, 2010, p. 89-105.
- JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saude soc.** [online]. 1999, vol.8, n.1, pp. 31-48. ISSN 0104-1290. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12901999000100004&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 03 mar. 2010.
- KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**. Ano XX - Ago/1999 - Número 67, p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n67/v20n67a04.pdf>> Acesso em: 11/03/2010.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia. **Revista Katálisis**. ISSN 1982-0259, Vol. 7, Nº. 1, 2004, pp. 85-98
- MARTINS, Angela Maria; Oliveira, Cleiton de; Bueno, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- MATIJASCIC, Milko (org). Estado *versus* mercado: falsas disjuntivas e a natureza dos fenômenos sob um olhar da história. In **Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades**. 2ª ed. rev. e ampl. Brasília: Ipea, 2010.

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

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela et al. **Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos**. Relatório de pesquisa realizada no âmbito do Observatório da Educação. CAPES/MEC/INEP. São Paulo, 2011 (mimeo.).

OLIVEIRA, Paulo César de; CARVALHO, Patrícia de. A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire. **Paidéia**. 2007, 17(37), 219-230. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v17n37/a06v17n37.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2012.

PARANDEKAR, Suhas. **Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino**. Brasília: MEC/INEP/Banco Mundial, 2008.

PORTO. Luana Cavalcanti. Cortes e recortes do turismo no Maciço de Baturité – CE: reflexões a partir da avaliação do programa de apoio ao turismo regional (PROATUR). Dissertação. Universidade Federal do Ceará. **Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas**, 2008.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil, Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS), p. 324-340. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis N. 5.540/68 e N. 5.692/71. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 17 ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2007, p. 175-206.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Quadro de Dados Contábeis Consolidados Municipais**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/stn>> acesso em 03/01/2012.

SILVA, Márcia. “Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil”. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, 20 (2): 69-78, dez. 2008.

SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar de Macedo (orgs.). **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)**.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Receita por fonte**. Disponível em <<http://www.tcm.ce.gov.br>> acesso em 03/01/2012.

VIDAL, Eloísa Maia; MENEGHEL, Stela Maria Meneghel; SPELLER, Paulo. Educação em território de vulnerabilidade social: estudo sobre indicadores de contexto do maciço de Baturité/CE. Comunicação Oral. VII Seminário Regional de Educação/PE – II Simpósio Gestão da Educação e Inovação Pedagógica. **Anais**. Recife, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica: Política e gestão da escola**. Fortaleza: Liberlivro, 2008a.

_____. **Política educacional em tempos de transição**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2008b.

_____; MAIA, Maurício Holanda; MATOS, Kelma Socorro Lopes de; COSTA, Edvar Araújo. **Educação, escola e comunidade: um estudo-piloto no estado do Ceará**. Projeto Nordeste. Série Estudos n. 9. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me000558.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2010.