

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A UNDIMÉ e a Municipalização do Ensino com
ênfase ao Estado do Paraná, 1986-2000

JOSÉ VANELMI PINHEIRO

TEREZINHA

2001

JOSÉ VANELLI PINHEIRO

MON
37.014.552
PG54u
TESI/MEM

SISBI/UFU



1000203808

**A UNDIME E A MUNICIPALIZAÇÃO DO
ENSINO COM ÊNFASE AO ESTADO DO
PARANÁ, 1986 - 2000**

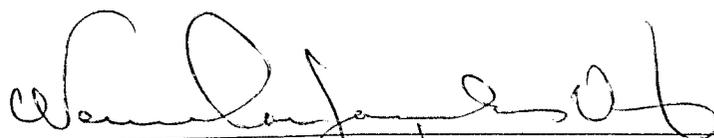
Dissertação apresentada ao programa
de Pós-Graduação em Educação Brasileira
na Universidade Federal de Uberlândia,
como requisito parcial para a obtenção do
título de mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves
Neto

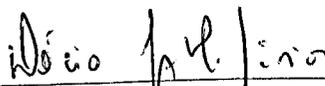
UBERLÂNDIA – MG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

2001

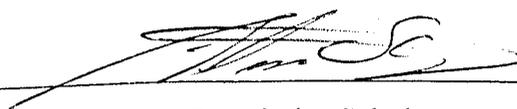
Dissertação defendida e aprovada, em _____ de _____ de
_____ pela banca examinadora.



Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto
Orientador



Prof. Dr. Décio Gatti Júnior



Prof. Dr. Almiro Schulz

DEDICATÓRIA

À Deus pela motivação.

À minha querida esposa, Ivone, pela
compreensão e apoio.

Aos meus filhos, Jonas e Andressa, pela
colaboração e por abdicarem do tempo
em que poderia estar com eles.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor
Doutor Wenceslau Gonçalves
Neto, pelo incentivo e tempo
dispensado.

À Universidade Federal de
Uberlândia pela oportunidade de
realizar este curso.

Aos professores, onde, na
vivência, encontrei compreensão e
estímulo.

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
INTRODUÇÃO	8
1. HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL....	16
1.1. A evolução histórica no processo de descentralização do ensino primário, do período colonial ao Império.	17
1.2. A instalação da República e os ranços e avanços rumo à municipalização do ensino	24
1.3. Um retrocesso no processo de descentralização: O Regime Militar.....	32
2. A FUNDAÇÃO DA UNDIME E A CONSOLIDAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL – 1986-2001	45
2.1. Nasce a UNDIME em defesa da municipalização do ensino.....	47
2.2. Propostas e posições da UNDIME.....	54
3. A UNDIME NO ESTADO DO PARANÁ.....	76
3.1. O pioneirismo.....	76
3.2. ASSOESTE, Uma inspiração para a criação da Undime – Pr	84
3.3. UNDIME, sua consolidação no Paraná.....	88
3.4. A UNDIME e seus presidentes nos quinze anos de existência.....	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tab. 1- Nível de renda e acesso à escola no brasil.....	39
Graf. 1- Participação relativa na matrícula do ensino fundamental (Brasil)	61
Graf. 2- Participação relativa na matrícula do ensino fundamental (Norte)	62
Graf. 3- Participação relativa na matrícula do ensino fundamental (Nordeste)	63
Graf. 4- Participação relativa na matrícula do ensino fundamental (Sudeste).....	63
Graf. 5- Participação relativa na matrícula do ensino fundamental (Sul)	63
Graf. 6- Participação relativa na matrícula do ensino fundamental (Centro-Oeste)	64
Fig. 1- Meso-Regiões do Estado do Paraná	95

RESUMO

Neste trabalho pretende-se resgatar um pouco da história da educação brasileira no que se refere à centralização e descentralização do ensino, à definição de competências entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. Enfatiza-se também a história da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e a sua participação no processo de municipalização do ensino fundamental.

O ensino no Brasil, desde o início, passou por períodos alternados de centralização e descentralização, de acordo com as mudanças políticas. As idéias efetivas de descentralização começaram com a Constituição Republicana de 1891. Surgiram os municípios, porém eram dependentes e fracos, os processos de arrecadação apresentava-se centralizado e a distribuição dos recursos não obedecia a critérios estritamente técnicos. Desta forma, mais da metade da população brasileira permanecia analfabeta no início do século XX.

Nas décadas de 1930 e 1940 já se discutia muito a questão da expansão do ensino público e gratuito e suas competências e a Constituição de 1946 definia os percentuais de aplicação de recursos por parte da União, estados e municípios.

A municipalização do ensino no Brasil somente teve amparo legal a partir de 1961, quando a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº. 4.024/61, atribuiu aos municípios alguns encargos com a educação. O Regime militar que se instalou em 1964, muito centralizador, restringiu o avanço para uma descentralização maior.

Com a redemocratização do país em 1985 e a convocação da Constituinte, voltaram as discussões sobre a municipalização do ensino fundamental. Diversas organizações e entidades ligadas à educação participaram das discussões.

Em 1986, foi criada a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) que se constituiu numa entidade representante dos municípios nos debates sobre os rumos da educação brasileira, ao se elaborar propostas para a nova Constituição Brasileira, viu-se contemplada a municipalização do ensino ao se estender aos municípios a possibilidade de gerenciar o ensino fundamental.

A história da UNDIME no Brasil e principalmente no Estado do Paraná está muito ligada à história da municipalização do ensino e também à história de vida do autor desta dissertação. Neste Estado o autor foi um dos articuladores e primeiro presidente da entidade.

A boa relação entre a UNDIME-PR, com a Secretaria Estadual de Educação do Paraná contribuiu para a evolução acelerada do processo de municipalização do ensino, sendo que a previsão é para que em 2004 todas as escolas de ensino fundamental estejam sob a administração dos municípios. Hoje, em 2001, os municípios já assumiram 98% das escolas das séries iniciais de 1ª. a 4ª. Séries.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país em desenvolvimento e apesar do esforço dos brasileiros, não se conseguiu até o momento desenvolver satisfatoriamente suas potencialidades para enfrentar e resolver os problemas sociais, políticos e econômicos em todas as áreas e níveis da sociedade. Os problemas da educação se deparam com leis que não condizem com a realidade brasileira. As estruturas educacionais são deficientes, o analfabetismo, a evasão e a repetência estão presentes ainda em níveis significativos. O Brasil tem que se libertar de muitas condições que lhe foram impostas pelos países desenvolvidos, desde o período colonial até os dias de hoje, aos quais continua sendo dependente em algumas áreas: “O grau de desenvolvimento de um povo se encontra diretamente ligado à dependência direta da intensidade de liberdade que lhe for legada” (Both, 1997, 7).

A educação pública brasileira parece desmotivada por causa das propostas sem respostas. Esta situação impede que se tenham iniciativas para a realização de projetos de pesquisa ou de atividades pedagógicas, deixando os educadores, muitas vezes, sem esperanças. Existem muitos pesquisadores a indicar rumos para a melhor qualidade da educação e a conclamarem outros a aderirem a essa idéia. O eco destes gritos nem sempre chegam a atingir o alvo e acaba-se andando em círculos. Ora se avança, ora se recua.

Elizabeth Coelho de Souza (1999, 7) afirma que desenvolvidos ou subdesenvolvidos, a maioria dos povos politicamente organizados, em todos os lugares do mundo, escreveram em suas Constituições e outras leis básicas, o direito inalienável à educação para todas as criaturas humanas. Se a educação não acontece em sua plenitude é principalmente por causa dos problemas estruturais nos quais estão inseridos os países subdesenvolvidos. Por conta da missão civilizatória, grande parte das colônias asiáticas, africanas e americanas

estiveram sempre à mercê dos interesses do imperialismo econômico europeu e dos Estados Unidos, que certamente não tinham como prioridade a educação. O Brasil, nos seus trezentos anos de colonialismo e quase dois séculos de neocolonialismo, sofreu na “pele”, a marginalização na educação, que não era importante para as classes populares de um país produtor de matéria prima, segundo os países imperialistas e uma elite dirigente nacional, cujos filhos estudavam na Europa.

Não se pode negar que nos últimos anos o Brasil tem procurado, através das reformas educacionais, promover um ajustamento, uma socialização e descentralização do seu sistema de ensino. Sem dúvida, observa-se um grande esforço para desenvolver as estruturas educacionais para se tornarem mais eficazes, principalmente com relação ao ensino fundamental e médio. A informatização nas escolas, a criação de centros tecnológicos, laboratórios, são alguns exemplos deste esforço.

Entre os objetivos deste trabalho destacam-se a identificação na história da educação brasileira do processo de descentralização e os caminhos que conduziram à municipalização do ensino. A análise dos prós e dos contras à idéia de municipalização, as experiências desenvolvidas nos municípios, a compreensão da importância da fundação da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), a nova LDB, o FUNDEF (Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do Magistério) e a consolidação da municipalização do ensino com a Constituição de 1988.

Resolver todos os problemas da educação que se acumularam no decorrer da história do Brasil, certamente é uma tarefa complicada, como também é complicado descentralizar o processo educacional que vem assim desde o tempo dos Jesuítas¹. A educação dada pelos religiosos era elitista e centralizada. Romanelli (1980, 35) afirma: “A educação dada pelos jesuítas (...) atravessou todo o período colonial e imperial e atingiu o período republicano, sem ter sofrido em suas bases, qualquer modificação estrutural”. A prática

¹ Os jesuítas eram padres e religiosos da companhia de Jesus que defendiam o catolicismo. Eles comandaram o setor educacional brasileiro no período entre 1549 a 1759, catequizando os índios e cuidando da educação da elite colonial.

pedagógica dos jesuítas ainda continua em muitas escolas adotada por alguns professores, mesmo sem dar-se conta, desvinculada da realidade do educando. Mesmo com todos os movimentos de redemocratização do país e a busca da descentralização, a educação e outros setores da sociedade continuaram presos ao poder central, seja federal ou estadual.

As idéias de descentralização do ensino no Brasil não são recentes. Desde a Constituição Republicana de 1891 os municípios começam a surgir como esfera privativa do poder, tendo direito de eleger seus governantes, mas sem direito a um sistema próprio de arrecadação. O Município era totalmente dependente dos estados que por sua vez eram fracos. A arrecadação das receitas eram centralizadas e os impostos que financiam a educação estavam em poder da União. A prioridade da União era o ensino superior, já o ensino médio era particular e o ensino primário, em situação precária, era competência dos estados e municípios.

Gadotti e Romão (1993, 177) afirmam que por volta de 1920, metade da população brasileira era formada por analfabetos, começando então uma grande discussão no Congresso Nacional em torno das questões ligadas ao ensino. Como resultado dos debates, uma parte das receitas de impostos passa obrigatoriamente para a educação.

A situação da educação se tornou tão precária que em 1932 foi criada uma taxa de educação e saúde, um selo que deveria ser colocado em todas as transações comerciais, que só foi suprimida em 1955, com a reforma tributária. Segundo Oliveira (1999, 22), “Em relação à educação a Constituição de 1946 restabeleceu os mínimos percentuais orçamentários para este setor, fixando em 10% para a União e 20% para estados e municípios, da renda resultante de impostos”. Contudo, a educação continuou sendo administrada pelo Estado centralizador, alvo de conflitos, influências políticas, ideológicas e convivendo com deficiências econômicas pela má administração dos recursos públicos.

Desde a primeira constituição (1824) até a atual, promulgada em 1988, o país conviveu com muitas propostas educacionais. Apesar das tentativas de descentralização, o estado sempre se manteve como agente patrulheiro das

conotações, meios e fins da educação. O centralismo gerou as mais precárias redes de ensino espalhadas pelas regiões mais afastadas do poder central.

A Constituição Brasileira de 1988, que foi fruto da redemocratização do país, instituiu conquistas importantes como a obrigatoriedade do ensino fundamental, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria (art. 208). Outra conquista foi o regime de colaboração entre as esferas de governo (União, Distrito federal, Estados e Municípios), com responsabilidades específicas na organização, coordenação e financiamento da educação (art. 212).

A tese da descentralização é considerada como alternativa para romper com o impasse em que se encontra a gestão do sistema educacional brasileiro. Bordignon e Oliveira, em artigo publicado na revista Educação Municipal (Maio/1989, p.16) propõem a integração das redes de ensino em torno de uma escola pública única, municipalizada, como eixo do processo de gestão do sistema educacional.

A gestão do sistema educacional, hierarquizada e cada vez mais burocrática e complexa, segue os padrões administrativos tradicionais. O pressuposto destas estruturas é saber quem manda em quem e quem obedece a quem. Questiona-se o comportamento administrativo dos sistemas educacionais que se assenta nas relações de poder.

A municipalização do ensino que se efetiva na Constituição Federal de 1988, agora se apresenta como um dos caminhos para o desenvolvimento da educação, partindo da auto-gestão no e pelo município. A municipalização não terá caminhos fáceis, muitos obstáculos surgirão: carência e inadequação de recursos; barreiras centralizadoras na gestão; posicionamentos contrários por parte de entidades e interesses políticos adversos.

Pode-se pensar que seria uma ousadia confiar a educação ao município, contudo, há muito tempo o município vem mantendo o desenvolvimento de uma fatia respeitável do ensino fundamental, basta ver os quadros estatísticos apresentados por Mansano², apesar dos poucos recursos que lhes são colocados

² MANSANO FILHO (1999, 53-56) apresenta os dados estatísticos que constam nas páginas 61- 64 desta dissertação.

à disposição. Possivelmente, se os recursos que lhe cabem fossem colocados ao seu alcance, na íntegra, os resultados positivos seriam bem mais significativos.

Posicionamentos divergentes quanto à validade e viabilidade da municipalização da educação, por certo sempre existirão, o que não deixa de ser salutar como fonte de compreensão da temática. Na verdade, não se concebe a municipalização como fato isolado do contexto social, mas plenamente planejada e identificada com as realidades local, regional, estadual e nacional. Precisa ser inspirada e apoiada em legislação específica.

Com a municipalização da educação, como afirma Both (1997, 185), “além de não se visualizar disputa de poder entre as diferentes dependências administrativas, também não se almeja um jogo de ‘empura-empurra’ de responsabilidade de uma para a outra”. A descentralização do ensino, certamente, não significa repartir o poder e ao mesmo tempo, repartir responsabilidades, por isso, em termos práticos, continua enfrentando problemas. São criadas barreiras que limitam o processo de descentralização do poder político.

O Estado e o Município devem afinar seus instrumentos técnicos e administrativos para viabilizar o processo de partilha das responsabilidades. Para isso precisam-se estabelecer diretrizes para a melhoria e a democratização do ensino. A união de esforços entre estado e município, com certeza, trará benefícios, pois favorecerá decisões mais adequadas às necessidades locais. Os grandes problemas são os desencontros políticos e administrativos entre estado e município que acabam provocando uma divisão no ensino entre municipal e estadual. As controvérsias situam-se na área da política financeira, onde ninguém quer perder as rédeas. Muitos interesses estão em jogo, muitas questões burocráticas, tanto entraves políticos, como controle na partilha de recursos.

Both (1997, 15) analisa que para acontecer uma efetiva municipalização do ensino, o desenvolvimento de uma educação com qualidade “subentende a adequada presença de recursos humanos, físicos, materiais e financeiros, bem como o necessário apoio político, administrativo e de legislação pertinente”. Na verdade o que Both queria dizer é que era imprescindível acontecer uma

autêntica e definitiva reforma tributária para dar uma sustentação continuada à ação municipal.

Quando se tem consciência que cabe ao ensino municipal o atendimento aos segmentos mais marginalizados da sociedade, especialmente na zona rural, onde se situam as mais precárias redes de ensino, compreender-se-á a necessidade da descentralização de recursos e o acompanhamento pedagógico. Não significa que ao municipalizar, os municípios têm que dar conta de tudo. O município precisa receber a cooperação técnica e financeira da união e do estado.

Em alguns municípios brasileiros os conflitos entre as esferas municipais (Secretaria Municipal de Educação) e estadual (Secretaria Estadual de Educação), no processo de municipalização, mostram que este ocorreu sem a participação das bases políticas e nem dos reais interessados no processo que são os profissionais que trabalham no sistema de ensino, a comunidade e os alunos. Desta forma, mesmo que se notasse interesse na melhoria do ensino com a municipalização, esta não avançou.

Na década de oitenta, quando se tornam importantes os debates sobre a municipalização do ensino surge a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação). Segundo Both (1997, 117): “entra em cena uma nova força e, quem sabe, uma das mais incisivas em favor de uma municipalização do ensino, com o propósito de dar salvaguarda e qualidade ao ensino fundamental”. A UNDIME se torna em um marco histórico na defesa da municipalização da educação.

A história da UNDIME está ligada à história de vida do autor deste trabalho que desde os primeiros anos de existência da entidade, em 1986, acompanhou todos os passos, como articulador, colaborador e presidente, no estado do Paraná nas duas primeiras gestões, em 1986 e 1988.

O autor desta dissertação observa que já não se questiona tanto a municipalização, não se têm dúvidas de que essa partilha de responsabilidade é uma conquista, um avanço no processo de redemocratização da sociedade. O que se questiona são as dificuldades existentes em nível de município com relação a recursos, rede física, assistência aos alunos, corpo de docentes e

administradores. A simples transferência de responsabilidades não faz a educação; a educação se faz com a consciência coletiva, com a cooperação.

Os maiores entraves que geram problemas nas discussões sobre a municipalização, não são as discussões entre professores das redes estadual e municipal de ensino e nem entre entidades de classe. Os maiores obstáculos são as articulações políticas e institucionais que permeiam o processo de transferência de responsabilidades entre Estado e Município com relação à clientela escolar, os profissionais que trabalham na escola, as questões financeiras, a manutenção da rede física, dos projetos pedagógicos, entre outros.

A presente dissertação foi resultado de uma pesquisa bibliográfica. Trata-se de um tema polêmico e recente, poucas teses foram desenvolvidas sobre o assunto, embora alguns autores, entre eles José Eustáquio Romão, Moacir Gadotti, Ivo Both e outros tenham dedicado algumas obras sobre a municipalização do ensino. Já, sobre a Undime as fontes de pesquisa estão baseadas em atas e documentos da própria entidade.

A disposição didática consiste em fazer no primeiro capítulo um apanhado histórico sobre o processo de descentralização no que se refere às responsabilidades sobre a educação, desde a colônia até o ano 2000. Uma análise dos diferentes momentos históricos à luz das Constituições, os avanços e recuos no que se refere à municipalização do ensino, a autogestão e os princípios que garantam a universalização da educação básica.

O segundo capítulo será dedicado à UNDIME, desde a sua criação em 1986, às lutas das quais participou em prol de uma educação de qualidade, destacando a importância da entidade nas discussões da municipalização do ensino. Tratar-se-á também neste capítulo das polêmicas acontecidas no decorrer do processo de municipalização, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988.

No terceiro capítulo será dado enfoque à criação da UNDIME do Paraná, o processo da sua organização, sua participação efetiva nos momentos em que se discutia os rumos da municipalização do ensino no Estado, as

particularidades e as necessidades dos municípios, a preocupação com os aspectos pedagógicos.

Concluindo, entende-se a municipalização do ensino como um processo que avança progressivamente e, conseqüentemente, contribuirá para a consolidação da democratização do país, e que é plenamente necessária e viável, como afirma Both (1997, 37): “Assim a municipalização da educação criará contornos de efetiva viabilidade à medida que se instalar um verdadeiro processo de autogestão a se concretizar no e pelo município”. Mas para que esse processo venha a se consolidar é necessário que se faça uma ampla reforma tributária ou se crie mecanismos que garantam recursos aos municípios, além de uma cooperação técnica da união e dos estados através também de um assessoramento pedagógico.

1. HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL

A municipalização do ensino no Brasil é um tema sempre presente em todos os debates entre intelectuais da educação, educadores, associações e sindicatos de educadores e de uma forma geral pelos mais diversos segmentos da sociedade. A Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1986 despertou grandes debates sobre todas as questões sociais, entre elas a educação. O debate sobre a educação traz à tona uma velha polêmica muito mais ampla, que se trata da centralização e descentralização das competências administrativas e pedagógicas e isto conduz a outro problema que é uma discussão sobre o público e o privado, isto é, até onde o poder público é responsável pela educação e quando a iniciativa privada pode participar do processo e explorar o mercado. Em 1988, enfim, com a promulgação da nova Constituição já se tem uma certeza: a municipalização do ensino está contemplada, senão explicitamente, mas ao menos implicitamente. As discussões agora se voltam para sua aplicabilidade e a normatização que se consolidará com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei N. 9.394/96).

A municipalização da educação fez surgir reflexões e questionamentos, muito se tem debatido e escrito sobre o assunto, sua viabilidade, eficiência e condições. Contudo, para sua melhor compreensão é importante que se faça uma retrospectiva histórica e dessa forma percebe-se que tudo o que faz parte de polêmicas hoje, fez parte de um contexto histórico marcado por enfrentamentos ideológicos muito acirrados, movidos por discursos políticos que defendiam diversos interesses econômicos e sociais nos diferentes períodos da história da sociedade brasileira.

A educação é encarada diferentemente conforme os interesses das camadas sociais que polarizam. As camadas dirigentes têm interesses em manter o sistema educacional vigente, fazendo aberturas ou avanços conforme lhes convém. Já as outras camadas sociais, pessoas com novos interesses econômicos, políticos e ideológicos e que se sentiam à margem do sistema,

procuram promover mudanças com o objetivo de atingir aquilo para o que se propõem. Para eles, a educação deve mudar de acordo com seus propósitos, ou seja, a educação devia ser democrática e acessível a todos os cidadãos, independente de sua condição econômica, social ou posição política. No Brasil as mudanças ocorridas foram sempre lentas e desiguais, com interesses divergentes entre os detentores do poder e os que eventualmente estavam na oposição.

1.1. A evolução histórica no processo de descentralização do ensino primário, do período colonial ao Império.

As idéias de municipalização fazem parte de um contexto que envolve a descentralização do poder central³. Na verdade, “até 1822 o poder municipal era exercido de forma representativa, com presidente de Câmara, vereadores e escrivão(...) as Câmaras municipais foram instituídas em 1824 com base na Constituição imperial”(Both,1997,22). A figura do prefeito só foi criada em 1835.

Segundo Oliveira (1999, 11), as discussões sobre a descentralização do ensino brasileiro passaram por várias etapas e tiveram sempre retrocessos. Estiveram presentes no Ato Adicional de 1834, na Primeira República, no Manifesto dos Pioneiros em 1932, nas Constituições Federais de 1934 e 1946, nas discussões das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 4.024/61 e 5.692/71, na Constituinte dos anos oitenta e nas discussões nos diferentes Estados.

A municipalização do ensino só se tornará possível se acontecer a democratização e esta passará pela descentralização. Como a descentralização desloca o poder de decisão e não somente da execução de ações já definidas conclui-se que se trata de um ato político, de caráter democrático. Como afirma Bordignon (1993, 159) : “A verdadeira municipalização diz não aos grandes projetos, para dar ênfase às propostas e experiências locais”. Os grandes projetos nacionais nem sempre representam a realidade de onde se dá o processo

³ A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União (governo central) os Estados, o Distrito Federal (a capital Brasília) e os municípios, todos sendo autônomos (Constituição de 1988,art. 18).

educativo, os diagnósticos são extraídos de estatísticas gerais, nem sempre confiáveis. Muitas vezes são as soluções simples e criativas surgidas nas pequenas escolas, por vezes em pequenos municípios, que trarão resultados positivos superando os apresentados como modelo em escolas “padrão”.

O Brasil tem uma tradição histórica caracterizada pelo controle político e econômico exercido por uma camada dominante que desde a colônia queria desenvolver hábitos aristocráticos de vida, imitando os nobres portugueses, cuja educação era repassada pelos Jesuítas. “Embora de início, as primeiras escolas reunissem filhos dos índios e dos colonos, a tendência da educação jesuítica é a separação entre os catequizados e os instruídos”. (Aranha, 1989, 121).

As primeiras escolas foram abertas sob a inspiração do Padre Manuel da Nóbrega. “De 1549 a 1570 abriram-se escolas para os índios e filhos de colonos - brancos e mamelucos”.(Freire, 1993, 38). A principal preocupação dos jesuítas na educação era criar uma tradição religiosa do ensino.

Segundo Freire, nova orientação da educação brasileira foi determinada pelas “Constituições” de Santo Inácio de Loyola aprovadas em 1556. Esta orientação ficará válida até a promulgação da “Ratio Studiorum”, também criada pelos jesuítas. Assim, no Brasil, de 1570 a 1599, prevaleceram as linhas mestras da organização didática elaborada pelo fundador da Companhia de Jesus. O Estado português ou sistema de governo representativo da Coroa, em nenhum momento participava do planejamento da instrução no Brasil, desde que os Jesuítas, através da religião ensinassem a obediência e a docilidade aos seus fiéis.

Em 1599, é publicado a Ratio Ataque Instituto Studiorum Sociate Jesu, que na verdade era um complemento das “Constituições”, como resultado de um estudo dos colégios da Companhia de Jesus em todo o mundo (Freire, 1993, 39). Publicado em 1599, só vai receber sua primeira modificação em 1832, nesta época os Jesuítas não estavam mais no Brasil.

No ano de 1759, acontece a primeira interferência portuguesa, quando os Jesuítas foram expulsos do Brasil pelo Marquês de Pombal que fez a Reforma da Educação Pública com a intenção de tirar Portugal do atraso

cultural. Esta Reforma desestruturou a organização escolar Jesuítica. Para Portugal trouxe alguns benefícios no campo educacional, mas para o Brasil não se criou alternativa e com isso, ficou 13 anos sem escolas e os cursos seriados foram substituídos por “aulas avulsas”, com professores improvisados.

Foi com a Reforma de Pombal que aconteceu a oficialização do ensino como função do estado português no Brasil, financiado por um tributo chamado “subsídio literário”, criado em 1772. O comando da instrução mudava de mãos mas, continuava centralizado: “A escola brasileira nasceu de cima para baixo, do Estado da Metrópole à colônia, compromissada com setores oligárquicos minoritários” (Both, 1997, 65.). Ao analisarmos a nossa história veremos que vivemos mais períodos de centralismo do que de democracia descentralizada, passando pelos períodos da Colônia, do Império, consolidação da República, Revolução de 1930, Estado Novo, Revolução de 1964 e até mesmo a Nova República, teoricamente democrática, mas começou com uma constituição opressiva e cujas primeiras reformas aconteceram por iniciativa do governo e do Congresso Nacional.

Com a vinda da família Real de D.João VI para o Brasil, o que se assistiu em termos de ensino, foi a elitização com a transformação de alguns cursos existentes em faculdades. O ensino elementar continuava com aulas avulsas de ler e escrever.

O ensino, mesmo sob o controle do poder público, ficou sempre à margem das primeiras Constituições. Basta ver a Constituição de 1824 que foi muito sucinta com relação à educação, determinando que a educação primária fosse gratuita para todos os cidadãos. Contudo nada afirmava daquilo que tinha sido proposto no projeto constituinte que pretendia que houvesse escolas primárias em todas as subdivisões da Comarca. Também não determinava a responsabilidade do governo no financiamento do ensino público.

Em relação aos constituintes de 1823 assim se manifesta Chizzotti (1996, 50) em texto sobre a constituição de 1823: “A constituição (elaborada) em 1823, com todos os seus arrazoados patrióticos e exultantes, em seis meses de trabalho produziu mais discursos veementes e oradores esfuziantes sobre a instrução, que diretrizes fundamentais para a educação nacional”.

Neste período a Independência do Brasil já tinha acontecido, sendo preciso ampliar o sistema de ensino, pois segundo Romanelli: (1994, 37) “O período que se sucedeu à independência viu também diversificar um pouco a demanda escolar (...). já não era apenas pertencente à classe oligárquica rural”. Também os outros extratos das classes médias e burguesas urbanas, buscavam no título, o status.

A gratuidade foi instituída na Constituição de 1824 e concretizava no Império a modalidade centralizadora que era sua característica. Somente em outubro de 1827 é que uma lei imperial regularia a criação de escolas de “primeiras letras” em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do país. Ainda em 1827, um projeto de lei de Januário da Cunha Barbosa previa um plano de ensino do nível elementar ao superior. Mais uma iniciativa vinda de cima e que, portanto não encontraria respaldo nem da classe oligárquica dominante, o que refletia a timidez com que se tratavam os temas educacionais.

“O artigo 6, item I da Constituição de 1824 afirmava que seriam cidadãos brasileiros os que tivessem nascido no Brasil, quer fossem ingênuos (filhos de escravos nascidos após a emancipação) ou libertos” (Freire, 1993, 57). Na verdade essa condição já existia no Brasil, por outro lado a emancipação só viria mais tarde. Ora, vê-se com isso que todos os que estivessem nessas condições não teriam direito de ler e escrever. Não havia, portanto, necessidade de se manter um ensino elementar. Os escravos não precisavam, nem reivindicavam educação e as camadas médias estudavam através de aulas avulsas. Na verdade, segundo Freire, a escola primária era freqüentada por menos de 10% da população livre em idade escolar.

Freire (1993, 56) comenta que em alguns relatórios dos Ministros do Império podemos constatar como as decisões partiam sempre do centro, isto é, dos governos centrais para as províncias; como o relatório de José Lino Coutinho em 1832 que denunciava que os alunos eram poucos e havia poucas escolas. Em 1833, em outro relatório afirmava que o método de ensino lancasteriano não apresentava bons resultados e que seria melhor se o governo não criasse mais escolas.

Denunciava-se, mas não se tomavam atitudes, o que deixa claro que o sistema de ensino centralizado existente não tinha criatividade suficiente para gerar soluções. Nesta mesma linha seguem-se outros relatórios, como o de 1835, que apontava a ineficiência no ensino, na distribuição de livros e na falta de prédios escolares. Já em 1836, o Ministro José Inácio Borges considerava lamentável o estado do ensino primário. Em 1847, o Ministro Joaquim Marcelino de Brito denunciava a proliferação de escolas e colégios particulares, numa clara demonstração de que a responsabilidade pela péssima qualidade do ensino não era do Governo. “A apertada centralização de nossa primeira Constituição, produziu a reação política do Ato Adicional de 1834 e a garantia da instrução primária gratuita que ela dava aos brasileiros tornou-se dever das províncias” (Cury, 1996, 7).

O Ato Adicional de 1834, conforme o parágrafo segundo do artigo 10, delegou às províncias a incumbência de legislar sobre a instrução pública e promovê-la, não compreendendo, porém as faculdades de medicina da época e os cursos jurídicos, academias existentes e outros estabelecimentos de instrução que no futuro fossem criados por lei. Era um claro sinal de descentralização da educação elementar. A tarefa da educação popular era considerada de menor importância para a elite governante e, portanto, ficava com as províncias, porém todas carentes de recursos.

Sobre a reforma do ensino resultante do Ato Adicional de 1834, Maria Lucia de Arruda Aranha faz o seguinte comentário:

Essa reforma descentraliza o ensino; cabe ao poder central promover e regulamentar o ensino superior e às províncias cabem a educação elementar e a secundária. Assim a educação de elite fica com a Coroa e a educação do povo é confiada precariamente às províncias. (Aranha 1989, p. 192).

Em sua análise, Aranha diz que existia um sistema falho de tributação, o que tornava a falta de recursos um crônico empecilho para qualquer realização, além de não haver vinculação entre os currículos dos diversos níveis, aliás, nem currículo havia e a escolha das disciplinas era aleatória. O ensino elementar apresentava uma situação ainda mais caótica, levando-se em

consideração que o modelo econômico era essencialmente agrário, com pequenas alterações que não eram suficientes para modificar o quadro da grande população rural analfabeta. O trabalhador rural não precisava ser alfabetizado para manter o sistema. As pouquíssimas escolas ofereciam somente a educação elementar que se constituía em ler, escrever e contar. Constituíam-se uma exceção no sul do país, onde os primeiros imigrantes criavam algumas escolas por conta própria contatavam professores que em sua língua de origem, ensinavam os seus filhos.

Os municípios não receberam responsabilidades no Ato Adicional de 1834, apesar de terem sido lembrados anteriormente em uma lei de 15 de outubro de 1827, que previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos. Para sua aplicação, propunha-se que os Presidentes das Províncias, em conselho, e com audiência das respectivas Câmaras Municipais indicassem o número e as localidades das escolas (Oliveira, et. al. 1999, 20).

Fica clara a fragilidade da educação no início do Império, principalmente no Ato Adicional de 1834, que cria as Assembléias provinciais e lhes dá o direito de legislar e organizar seus ensinos de níveis primário e médio, contudo não garante às Províncias, recursos econômicos para tal e também não interessava a elas levarem a bom termo essa missão.

A descentralização no ensino brasileiro, toda a vez que aconteceu, se restringiu a serviços e encargos, o que se traduz em responsabilidades, mas sem recursos, nem em 1827 e nem em 1834 as províncias conseguiram ampliar a escolarização. Tanto as Constituições de 1824, como o de 1891 foi omissos e superficiais em relação à educação deixando a grande maioria da população sem assistência. Aranha (1989, 193) afirma constar em um relatório de 1867 que apenas 10% da população em idade escolar se achava matriculada em escolas primárias.

A descentralização educacional consagrada pelo Ato Adicional de 1834, não foi bem aceita e muitas críticas surgiram de juristas, políticos e até educadores que questionavam a omissão do poder central com relação à instrução primária.

Em vários momentos, ministros do Império criticavam a situação precária da educação nas províncias. Entendiam que a atribuição de legislar sobre a instrução pública não poderia ficar a cargo das províncias. Em 1866 foi publicado um relatório dos Ministros do Império, que criticava a descentralização, a direção da educação elementar exclusivamente pelas autoridades das províncias, sem possibilidade de interferência das autoridades centrais.

Todas as reclamações feitas não encontraram eco no parlamento, que não via possibilidade de centralização, pois não havia aplicação de recursos da União no ensino elementar. Vejamos: em 1874 as províncias aplicavam 20% de suas receitas na instrução pública, enquanto o governo central não gastava mais do que 1% da renda total do Império (Sucupira, 1996, 66).

A Reforma Leôncio de Carvalho acontece em 1879, através do decreto n. 7.247. Contudo, esta reforma ainda estava na dependência da aprovação do poder legislativo. Rui Barbosa, então deputado, passa a ser Relator da proposta e encampa sua defesa que resulta em muitas discussões no poder legislativo. Apesar de ser desejada pela população a proposta de reforma do ensino primário no Brasil não é implantada.

Freire (1993, 125) afirma que em 1876, a população livre do Brasil era de 8.419.672 habitantes, dos quais, 78,11% eram analfabetos. A menor taxa estava no chamado município Neutro (Capital), com 49,84%; já o Ceará, com o maior índice, apresentava 85,54% de analfabetos.

Rui Barbosa, como relator, escreveu os pareceres sobre a Reforma de Leôncio de Carvalho e, no Capítulo XVII deixa transparecer a primeira idéia concreta de municipalização do ensino quando propõe os conselhos escolares de paróquia. A argumentação é de que se deveria associar ao povo a obra do ensino, através da instituição de impostos especificamente escolares que seriam definidos por assembléias locais que escolheriam seus representantes.

As idéias sobre a descentralização do ensino primário, que constam no parecer de Rui Barbosa, são tipicamente liberais, contudo destaque-se o pioneirismo progressista na idéia de municipalização. Os progressistas, na verdade, não abriam mão da centralização, para eles o Governo federal deveria

gerenciar os recursos arrecadados. A criação dos conselhos escolares de paróquia, não permitia a esse, autonomia gerencial sobre a educação. O povo participaria da arrecadação dos fundos, até determinando a forma de arrecadação, porém o governo central instituiria mecanismos de controle sobre estes recursos. Quando se fala em pioneirismo, entende-se que a proposta vai de encontro às idéias dos liberais que defendia a descentralização total do processo educacional.

José Liberato Barroso, que foi Ministro da Secretaria dos Negócios do Império entre agosto de 1864 a maio de 1865, tinha um discurso católico-conservador, e já havia atuado na área da educação. Em seus discursos sobre Educação deixa transparecer, senão, a idéia de descentralização, ao menos, a de expansão do ensino. Condenou a educação estatal:

Onde quer que hajão meninos para aprender, o mestre se torna necessário: nunca é conveniente em geral a despesa que custa o ensino primário. Levar a instrução primária a todos os pontos do Território é o desideratum, a condição de progresso, da prosperidade e da grandeza nacional: a esse respeito muito pouco tem feito as Assembléias Provinciais (...) limitar a esphera do ensino privado, quando o ensino oficial não satisfaz a todas as necessidades é prescrever a ignorância (...). Onde há um menino analfabeto é preciso um mestre: se o estado lh'o não pode dar, deve permitir que alguém seja (Freire, 1993, 171).

Aranha, (1989, 242) ao fazer uma análise sobre a educação neste período, conclui dizendo que a herança do Império oferece um quadro melancólico do ensino do Brasil.

1.2. A instalação da República e os ranços e avanços rumo à municipalização do ensino

Os primeiros atos do Governo Provisório da República acenam para a descentralização. Aos 19 dias do mês de novembro, poucos dias após a proclamação da república, o governo através de decreto (nº 6) extingue o voto censitário e impõe a necessidade de saber ler e escrever como condição para

votar. O decreto nº 7, de 20 de novembro do mesmo ano, determina que a educação pública passa a ser competência das unidades federadas, (Cury, 1996, 75). A idéia era que o estudo das primeiras letras se tornasse um atrativo para que o indivíduo conquistasse sua individualidade.

Com a proclamação da república, Benjamin Constant que fora anteriormente Ministro da Guerra, passa agora para uma nova Pasta, criada pelo Governo da República pelo Decreto n. 346 de abril de 1890, o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, extinto em 1891. Este foi o primeiro Ministério para a educação do Brasil.

A primeira Reforma educacional da República foi de Benjamin Constant, quando era Ministro. Esta Reforma, onde estão presentes as idéias de Rui Barbosa e, se efetivou através de vários decretos. O decreto 981/1890, com seus 67 artigos e 14 disposições transitórias, tratava da descentralização educacional e do esforço para a alfabetização. No seu artigo segundo determina: “É completamente livre aos particulares, no Distrito Federal, o ensino primário e secundário sob condições de moralidade, higiene e estatísticas definidas em lei” (Freire, 1993, 185).

A Constituição de 1891 volta a contemplar a descentralização do ensino, mesmo sem falar em município. Em seu artigo 35, itens 3 e 4, determina que a União criará o ensino superior e secundário nos Estados e estes proviam e legislavam sobre educação primária. Ficava clara a forma oficial da distância, na prática, entre a educação da classe dominante (secundária e superior) e a educação do povo (escola primária). Manteve-se a dualidade de sistemas.

Os constituintes de 1891 omitiram-se diante da questão da gratuidade do ensino primário como princípio declarado para toda a União, mas mantiveram a descentralização herdada do Ato Adicional de 1834: “Os dispositivos Constitucionais asseguram a ação dos governos estaduais e locais na esfera do ensino primário, dando assim continuidade a uma espécie de federalismo educacional” (Cury, 1996, 8).

Na verdade o federalismo implantado pela República acabou por aprofundar a distância já existente entre os sistemas escolares estaduais.

Afirmava-se que o ensino ficou à mercê das circunstâncias político-econômicas locais. O que se queria dizer é que os estados que comandavam a política e a economia nacionais tinham mais recursos e melhor aparelho educacional. Os estados mais pobres ficavam sem recursos e sem os mesmos direitos reivindicatórios.

Desde o Império, especialmente do Ato Adicional de 1834, o poder central não hesitou em distribuir e dividir responsabilidades, mas na hora de dividir os recursos, vinham as reticências. As verbas eram condicionadas aos dividendos políticos e se restringiam à famosa “política do pires na mão”, cujas conseqüências eram as trocas de favores.

Outras Reformas se seguiram, após a proclamação da República, como a de Epitácio Pessoa, em 1901, que era altamente centralizadora, sob o controle da União; a Reforma de Rivadávia Corrêa que desoficializava e desconcentrava. Cada Estado confederado teria responsabilidade sobre a educação, não havia um plano nacional que oficializasse um sistema único. A Reforma de Carlos Maximiliano, em 1915, buscou com toda a força a centralização, tirando a autonomia dos estados ao definir um sistema controlador à nível nacional. A centralização se dava sobre os recursos e sobre a legislação.

Citamos algumas reformas para caracterizar os avanços e recuos no processo de descentralização do ensino brasileiro. Neste contexto é importante destacar a Conferência Interestadual de Ensino primário convocada pelo Governo Federal e realizado em novembro de 1921, uma exceção dentro da política centralizadora deste período, que teve a participação de várias ligas envolvidas com a educação nacional. Torna-se importante destacar a atuação de organizações civis que estavam preocupadas com o ensino e que formularam propostas político-doutrinárias, entre elas evidencia-se a Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Igreja Católica.

A Associação Brasileira de Educação (ABE) foi fundada em 1924 e realizava conferências nacionais de educação. Combatiam a educação elitista e acadêmica tradicional que se achava sob o monopólio da Igreja. Defendiam a educação laica e com isso provocavam a reação dos defensores da Igreja, os

católicos conservadores que consideravam ser verdadeira somente a educação baseada na formação cristã. O ponto alto das conferências de educação da ABE se deu em 1931 com a realização da IV Conferência Nacional de Educação cujo tema era: “As Grandes Diretrizes da Educação Popular”. Nesta conferência esteve presente o Presidente Getúlio Vargas que pouco antes havia criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Na oportunidade o presidente admitiu que o Governo Revolucionário não tinha uma proposta educacional e que ele esperava que os intelectuais presentes elaborassem uma proposta do “sentido pedagógico da Revolução”.

A partir da fundação da ABE, surgem os defensores da Escola Nova, cujas idéias traziam a esperança de democratização e de transformação da sociedade por meio da escola. O escola-novismo se preocupou demais com os aspectos técnicos, o que dificultou a sua difusão.

Em 1925-26, tinha acontecido a Revisão Constitucional e vários oradores se sucederam com o objetivo de defenderem a intervenção dos poderes federais na área da educação primária.

Getúlio Vargas, segundo Cury (1996, 94), em 1926, dizia que o serviço público federal deixava muito a desejar e não poderia ser modelo para os estados. Para ele o ensino obrigatório era inócuo, o que precisava era a multiplicação das escolas, mas não confiava na União para gerenciar a educação pública.

Apesar de todas as demonstrações de preocupação com a alfabetização, as taxas de analfabetismo entre 1900 e 1920 eram altas, 65,34% e 64,94% respectivamente. Já em 1940 a taxa era de 56,22%, afirma Freire (1993 233).

O ensino primário, desde 1834, estava a encargo das províncias que não tinham condição de efetivá-lo. Na República alguns estados passaram a adotar as doutrinas da Escola Nova, depois de 1920, mas não tinham possibilidades nem de alfabetizar os cidadãos.

Tinha-se a idéia que as reformas iriam transformar a educação e melhorar a sua qualidade, talvez tinha que se pensar em políticas de longo prazo. De nada adiantava governos se sucederem, cada um criando programas

imediatistas que, no máximo, atendiam aos interesses de uma classe em determinado momento da história.

Pensar que as reformas educacionais da república se propunham a moralizar, sanear, normalizar e regulamentar o ensino, como até hoje acreditam até educadores, com exceção a de Rivadávia, que foi por quase todos condenada, é negar os “vencidos” professores, alunos e até a educação em seu processo global, enfim, é menosprezar a sociedade como um todo (Freire, 1993, 229).

As mudanças são lentas ou não acontecem, porque a ideologia dominante precisa manter uma política educacional que a reproduza. Por essa razão no Brasil se faz uso de mecanismos de centralização da educação e quando acenam para a descentralização, permite-se o descaso do governo para que o fracasso justifique uma educação interditora, discriminatória e elitista que tem se relacionado com o Modo de Produção vigente no país ao longo do tempo, tendo como reflexo o alto nível de analfabetismo do povo ou o ensino de má qualidade.

Ninguém pode negar que cabe à educação a tarefa de promover a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado e da família, garantir o respeito, a dignidade e as liberdades fundamentais. Para que isso aconteça é preciso garantir a educação. O cidadão precisa compreender a sociedade e o meio em que vive. Nos tempos atuais parece mais complicado, pois as igualdades de direitos tão apregoados nas leis, se debatem contra a exploração veemente do capitalismo selvagem, provocando tantas desigualdades. Vale aqui a reflexão de Saviani (1.988, 7):

“Se nas sociedades escravista e feudal as relações sociais eram transparentes, já que o escravo era, no plano da realidade e no plano da concepção, de fato e de direito, propriedade do senhor e o servo, por sua vez estava submetido ao senhor de fato e de direito, real e conceitualmente, na sociedade capitalista defrontam-se no mercado proprietários aparentemente iguais mas de fato desiguais, realizando sob a aparência da liberdade a escravização do trabalho ao capital.”

Historicamente, constatamos que a escola brasileira evoluiu de acordo com os ditames da economia. Durante o extenso período da economia exportadora agrícola, com meios de produção arcaicos a escola não tinha tanta importância e nem foi chamada para a formação de recursos humanos.

Apesar das resistências conservadoras, continuavam de tempos em tempos surgindo movimentos que condenavam o centralismo que era considerado estéril e odioso, pois não considerava as condições geográficas da nação. Em 1932 foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que vinha assinado por educadores de expressão da época. Dentre outras bandeiras defendidas pelo movimento dos pioneiros estava a descentralização do ensino como única forma de atender as diversidades regionais. Na verdade o que se queria era um plano nacional de ensino.

Em 1930, aprofunda-se a preocupação em relação à organização de um sistema nacional de ensino. Na verdade o que existiam eram sistemas estaduais sem articulação com o sistema central. As reformas anteriores limitavam-se ao Distrito Federal e eram apresentadas como “modelo” para os estados, sem que estes fossem obrigados a adotá-lo.

Nem mesmo a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930 e a reforma promovida pelo Ministro Francisco Campos tinham banido a marginalização dos ensinos primário e normal. Por certo a reforma apenas organizou o sistema educacional das elites, instituiu exame de admissão ao ensino médio, cujos conhecimentos não eram ensinados no ensino primário. Não se pode negar, porém, que a Reforma Francisco Campos determinou, pela primeira vez no país, uma ação planejada no sentido de organizar a educação nacional, embora tenha atingido somente o ensino secundário e universitário.

No período compreendido entre 1930 e 1937, o Brasil viveu uma situação em que se destacaram os liberais, que eram os intelectuais que buscavam a construção de um país com bases urbano-industrial, para o que queriam que a escola se voltasse para esses interesses. A industrialização exigia uma escola mais laica, distante dos valores morais e religiosos. Já os católicos defendiam uma pedagogia tradicional, fundada em princípios religiosos e formação geral propedêutica. O governo assumiu uma posição de neutralidade.

A Aliança Renovadora Nacional surgiu a partir de 1932, como uma ideologia política contrária ao governo, defendendo uma política educacional baseada nos movimentos operários e na democratização do ensino.

Em 1937 inaugurou-se no Brasil um estilo novo de controle da autonomia municipal. Getúlio Vargas ao implantar o Estado Novo estabelece restrições às áreas política e financeira e a Constituição de 1937 se configura como claramente autoritária e centralizadora. Segundo Ghiraldelli, a carta de 1937 não estava interessada em determinar ao Estado, tarefas no sentido de fornecer à população uma educação geral através de uma rede de ensino público e gratuito. Ficava claro o princípio da dualidade, de um lado os ricos, do outro, os pobres.

Com relação aos recursos para a educação, a Carta de 1937 simplesmente não legislou determinando dotação orçamentária, ignorando o que constava na Constituição de 1934 que determinava a aplicação mínima de 10% para a União e municípios e 20% para os Estados, sobre a renda dos impostos. Cleiton de Oliveira resume desta forma a Constituição de 1937 com relação à educação: “a autonomia dos estados e municípios foi eliminada (...). Supriu-se a referência da educação como direito de todos (...). Omitiram-se os mínimos percentuais orçamentários nas diferentes esferas do poder público” (Oliveira, et al., 1999, 22).

Em 1946 a polêmica entre educação e questão federativa retorna à discussão. Alguns deputados de oposição à proposta centralizadora do governo, entendem que a questão educativa devia estar a cargo do município. Para outros, isto seria uma forma de colocar o ensino nas mãos de particulares. Os defensores do pensamento governista defendiam que seria competência da União legislar sobre a educação básica.

Sobre a reforma do ensino primário de 1946, através do decreto lei nº 8.529 de janeiro deste mesmo ano conclui-se que “O ensino primário até então, praticamente, não recebera qualquer atenção do governo central (...) e isso era uma tradição que estava ligada à nossa herança colonial” (Romanelli, 1994, 159). Era a administração estadual que cuidava desses assuntos e a ausência de diretrizes centrais dava origem a uma desorganização completa do sistema. As

reformas feitas eram isoladas e contribuíam para acentuar mais ainda as diferenças regionais. Os governos centrais ao descentralizarem se desincumbiam de qualquer responsabilidade sobre o ensino primário. Não é esta a descentralização defendida pelos idealizadores da municipalização do ensino. A Constituição de 1946 vinha corrigir esta distorção e em seu artigo 5º, item XV, letra D, estabelecia que à União cabia legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Com relação ao financiamento da educação, a constituição de 1946 definia que anualmente a União deveria aplicar nunca menos do que 10%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, nunca menos do que 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Romualdo Portela de Oliveira⁴ (1996, 184) afirma que o maior defensor das teses municipalistas de constituinte de 1946 foi Ataliba Nogueira (PSD-SP), ao defender que ninguém melhor que o munícipe entendia dos assuntos municipais: “O horário escolar é ou não um assunto que só o município entende? Não é ele que sabe em que épocas devem cair as férias escolares; quando os pais precisam dos filhos para auxiliá-los na colheita do café”.

A normatização do ensino, em nível nacional, aconteceu pela Reforma Capanema, publicada pelo decreto-lei 8.529 de 02 de janeiro de 1946. Segundo Oliveira, Gustavo Capanema, era contra as teses municipalistas. Ele afirmava que a Constituição de 1934 não se referiu a sistemas educativos municipais certamente porque visou evitar que dentro de cada Estado se constituísse uma multiplicidade de sistemas educativos dificilmente coordenáveis e harmonizáveis.

O Ministro da Educação e Saúde, Clemente Mariani, em 1947, criou uma comissão de educadores para a elaboração de um projeto para a primeira LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Nacional), que seria aprovado

⁴ OLIVEIRA, Romualdo P. de, faz um estudo da assembléia constituinte de 1946 e começa citando Aliomar Baleeiro que afirma: “Creio que esta é a mais cética, a mais melancólica das Constituintes que já se reuniram no Brasil. Nenhum de nós parece que acredita estar construindo para os séculos”.

pela Câmara e pelo Senado e sancionado em 1961 pelo Presidente da República.

A LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) nº 4.024/61, sem ser explícita com relação à municipalização do ensino, já atribui aos municípios alguns encargos. No artigo 29, confere responsabilidade ao município sobre a chamada anual da população com 7 anos para a matrícula na escola primária. No artigo 28, determinava aos Estados, Distrito federal e Territórios o encargo do levantamento anual do registro de crianças em idade escolar e também o incentivo e fiscalização de freqüência às aulas.

Segundo afirmam Gadotti; Romão (1997,126), a história da municipalização no Brasil, iniciou-se com o fim do Estado Novo, em 1945, e se concretizou com a LDB de 1961(Lei 4.024/61), que consagrou o princípio da descentralização. Apesar de há quatro décadas Anísio Teixeira ter afirmado perante a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados que os municípios deveriam ser, no final, a unidade básica do ensino, mesmo tendo demonstrado com argumentos sólidos a necessidade da descentralização, ainda assim os legisladores de 1961 fecharam os ouvidos e na primeira LDB da história do Brasil nada se registrou sobre a municipalização do ensino.

Apesar de nada ter sido citado na LDB 4.024/61, sobre municipalização, não significa que o debate tinha sido interrompido. Nem o Regime opressor e centralizador, instalado em 1964, fazem desaparecer a convicção de que a educação devia ser municipalizada de forma democrática.

1.3. Um retrocesso no processo de descentralização: O Regime Militar

Inaugura-se, em 1964, um dos períodos mais negros da nossa história, frustram-se os mais nobres ideais democráticos, calam-se de forma brusca as vozes dos líderes, dos intelectuais, dos estudantes e dos trabalhadores que nunca antes na história tinham conseguido maior organização e união como no Estudantes Universitários) e UBES (União Brasileira dos Estudantes

Secundaristas), participavam com entusiasmo das grandes discussões que se travavam no país no campo político, administrativo e educacional. Empunhavam bandeiras e desafiavam qualquer atitude que fosse contra a democracia. Tanto é verdade que, mesmo com a repressão tentaram heroicamente resistir e por conta de seus ideais, dos quais não abriam mão muitos foram torturados e outros tantos desapareceram sem mesmo direito ao exílio.

O poder centralizou-se tanto que mesmo o princípio demagógico da instituição de dois partidos políticos, ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), tentando iludir a opinião pública de que a democracia continuava, deu segurança à cúpula militar para proceder às reformas constitucionais, necessárias ao novo sistema de governo, via Congresso Nacional. Apelou-se para a edição de Atos Institucionais. Deputados e Senadores foram cassados, líderes foram exilados, intelectuais, estudantes, artistas e sindicatos de trabalhadores foram calados.

Inaugura-se em 1964, um radical divórcio entre o Estado e a sociedade civil que é desorganizada até o limite de sua mínima possibilidade de articulação. José Eustáquio Romão⁵ sintetiza este período da seguinte forma:

Por mais de duas décadas os governos autoritários, implantados no Brasil, a partir de 1964, centralizaram a economia e o poder decisório, eliminaram ou baniram os adversários do regime, esvaziaram o Congresso Nacional, fecharam os partidos políticos, amordaçaram os meios de comunicação de massa, atrelaram os sindicatos e proibiram as eleições diretas para Presidente da República, Governadores, Prefeitos das capitais e de municípios considerados de segurança nacional e sede de instâncias hidrominerais (Romão, 1993, 19).

Nunca se chegou a um consenso, por parte dos intelectuais, se o Estado brasileiro deste período pode ser considerado autoritário ou ditatorial.

Ghiraldelli (1994, 15), ao analisar a situação do ensino durante o período militar, afirma:

⁵ José Eustáquio ROMÃO, foi Secretário Municipal de Educação de Juiz de Fora, Minas Gerais de 1986 a 1989. Foi um dos maiores articuladores para a criação da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) em 1986. Fez parte da primeira diretoria.

“o período ditatorial, que ao longo de duas décadas, serviu de palco para o revezamento de cinco generais na presidência da República, se pautou em termos educacionais pela repressão, privatização do ensino, exclusão de boa parcela das classes populares do ensino elementar de boa qualidade”.

Apesar disso, o Regime fez uso da política educacional como estratégia de hegemonia, mesmo tendo deixado de cumprir uma das principais funções que tradicionalmente se atribui ao estado capitalista, no que se refere à política social que consiste em assegurar a escolarização para os trabalhadores.

É preciso reconhecer que dentro das Forças Armadas havia divergências que representavam grupos de interesses diferentes, tanto no que se referia aos interesses econômicos internacionais e nacionais como empresas estatais e necessariamente a educação passa pelos interesses destes grupos. Com certeza a política educacional pós-64, adotada pelo governo, contribuiu para a exclusão social das dominadas classes populares ou classes subalternas.

José Willington Germano chama a atenção para a ditadura instalada no país: “A ditadura moderna é diferente da ditadura clássica. Na ditadura moderna o poder se concentra não somente nas mãos de um indivíduo, mas, sobretudo, nas mãos de um grupo de pessoas ou mesmo de uma classe” (Germano, 2000, 27).

O exército, historicamente passa por mudança de posição, marginalizado durante o Império, ocupa uma posição privilegiada no centro do poder, a partir da República, com a instauração da ordem burguesa e por fim passa a ser o próprio poder com a instauração do regime militar.

A educação, tomada como estratégia hegemônica nacional neste período, começa a apresentar dados animadores para a educação básica, ao menos teoricamente. De acordo com dados apresentados por Romanelli (1994, 82) em 1950 no Estado mais rico do Brasil, São Paulo, havia 42,9% de crianças de 7 a 14 anos, sem receber qualquer educação; em 1964, em todo o território nacional, ainda havia 33,72% de crianças, nesta mesma faixa etária, não

beneficiadas pela rede escolar, enquanto que na faixa etária de 7 a 19 anos, em 1970, a taxa de escolarização chegava a 55,55%, já, 73,6% da população de 7 a 11 anos freqüentava a escola. Em 1970, 68,32% da população

1970, a taxa de escolarização chegava a 55,55%, já, 73,6% da população de 7 a 11 anos freqüentava a escola. Em 1970, 68,32% da população da faixa etária de 7 a 14 anos, estava nas escolas. O índice de evasão diminuía consideravelmente.

Apesar de diminuir o índice percentual de evasão, isso não garantia a diminuição do número de analfabetos na medida em que a população crescia. Nas regiões em que havia maior concentração populacional provocada pelos movimentos migratórios, como é o caso de São Paulo, os índices de analfabetismo aumentavam. Em 1972, a população brasileira era de aproximadamente 93 milhões de pessoas, hoje passamos de 150 milhões. Considerando a expansão do ensino e as campanhas de alfabetização, não poderíamos mais ter analfabetos, o que não é verdade.

Existe no Brasil, hoje, uma grande preocupação com números. Há uma corrida desenfreada para apresentar números positivos com relação à aprovação, não importando a qualidade do ensino. Procura-se manter o aluno na escola, evitando a evasão, mesmo que o incentivo dado seja um atrativo não ligado à educação, mas sim a alimentação, através da merenda escolar ou cesta básica. Não se consegue garantir ao estudante grandes expectativas de melhoria das condições de vida através dos estudos. O governo gasta milhões em projetos de educação, muitos deles sem consistência, recursos cujo destino nem sempre é a escola, aonde, via de regra, só chega no máximo 40% do que foi destinado. Quem paga a conta é o contribuinte.

O financiamento da educação básica recebeu em 1964 um reforço de caixa com a lei nº 4.440, que criou o salário-educação, destinado à educação de nível primário. Este recurso é recolhido das empresas. Em 1966 e 1969 esta lei passou por uma regulamentação que determinava a forma de captação destes recursos e também sua aplicação nos estados e municípios. O Governo Federal coordena, controla e fiscaliza a arrecadação e aplicação dos recursos. Os Estados e municípios fazem os projetos de aplicação e os executam. Teoricamente evidencia-se uma descentralização, mas também fica clara uma relação direta do poder central com os municípios, sem intermediação dos estados.

A Constituição de 1967 certamente contribuiu para melhorar as estatísticas de alfabetização ao estender a gratuidade e obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 anos, contudo não fez referências aos índices orçamentários para a educação. A suspensão desta vinculação, que fora mantido em 1964, representou um atraso na expansão do ensino primário. Apesar da institucionalização do salário-educação, caracteriza-se uma diminuição dos investimentos federais no ensino fundamental e a responsabilidade desse foi sendo progressivamente transferida para os Estados e municípios. Uma Emenda Constitucional em 1969 obriga apenas os municípios a aplicarem 20% da receita tributária, no ensino primário. (Oliveira, et.al. 1999, 25)

Deliberadamente, havia neste período, um incentivo à concentração da riqueza. Segundo Germano pensava-se que para que o investimento crescesse e o país progredisse, dever-se-ia permitir, senão provocar, a concentração da renda nas mãos de alguns poucos capazes de investir. Temia-se que, se a renda fosse distribuída entre industriais e operários, haveria uma pulverização da riqueza nacional, prejudicial a todos. Apareciam “slogans” como: “vamos fazer crescer o bolo para depois dividir”, “Plante que o governo garante” ou “ninguém segura este país”. Compreende-se que, ainda segundo Germano, em 1982 constatou-se que 64% dos brasileiros eram considerados como de provável dependência social. Pessoas cujos salários, se empregados, não possibilita condições de vida dignas de um cidadão. A maioria sobrevive de benefícios paternalistas do governo.

O Estado Militar, intruso no poder, precisava de legitimidade, precisava adesão de ao menos parte dos intelectuais, das camadas médias e até das massas populares. Desta forma, numa manobra de cima para baixo, em 1971 promove a Reforma do Ensino primário e médio. Produz um discurso de valorização da educação e transforma a política educacional numa estratégia para a obtenção do consenso nacional. Tratou-se de uma manobra para estabelecer uma relação direta de submissão da educação à produção.

No período compreendido entre 1975 e 1979, o governo implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os apelos dirigidos antes à Segurança

Nacional agora são mudados e a população conclamada para fazer com que a ideologia da integração social passasse a ser o objetivo nacional.

A política educacional, segundo Germano, se desenvolveu em torno de quatro eixos: 1) controle público e ideológico da educação escolar em todos os níveis; 2) estabelecimento de uma relação direta e imediata entre educação e produção capitalista; 3) incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital; 4) descompromisso com o financiamento da educação pública e gratuita.

Segundo Oliveira (1999, 25), a lei 5.692/71 em seu artigo 58 delega aos estados, em legislação supletiva, o estabelecimento de responsabilidades dos municípios no desenvolvimento do ensino. Já no parágrafo primeiro estabelece que as medidas visarão a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação especialmente de primeiro grau. A lei deixava clara a intenção da municipalização do ensino primário. O que não se sabia era a forma com que a municipalização iria acontecer, nada se esclareceu e também nada aconteceu porque as decisões eram tomadas de cima para baixo, sem a participação das pessoas envolvidas com a educação, nem dos responsáveis pela educação nos municípios. Como afirmava Romão (1997, 126) que a municipalização só serviria para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação à União, em função da política centralizadora do Regime Militar. Isso significava um retrocesso na discussão que se fazia sobre a municipalização do ensino, porque essa discussão seria abafada.

Em seu artigo 71, a lei 5.692/71 delegava parte das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação a Conselhos de Educação que se organizassem nos municípios onde existissem condições para isso. O Rio Grande do Sul foi o único estado que efetivou conselhos municipais em alguns lugares, sem contudo, terem definição de competências.

Politicamente, no início da década de 70 o Brasil vive o período mais nebuloso de sua história, um verdadeiro estado de terror. Germano (2000, p. 159), informa que começa a despontar uma oposição armada, mas também é o momento em que se obtém o maior grau de consenso e de legitimação social,

não somente porque a maioria da sociedade repudiava as ações armadas, assaltos, seqüestros; mas também pelos êxitos das políticas econômicas. Os governos militares souberam tirar proveito desta situação para, através de ações paternalistas, obterem o aval da maioria da população brasileira que elegia grande parte da sua base parlamentar. Com isso garantia a ilusão da prática democrática.

O Brasil, segundo Gadotti (1997, 15), era um país marcado por tantas desigualdades sociais e por uma tradição histórica de autoritarismo, de tal forma que alijou dos processos de participação, a maioria da população. Com isso mostrou-se carente de canais institucionais que pudessem levar a uma intervenção popular.

A educação popular passou a fazer parte constante nos discursos, estrategicamente, para dar a entender uma demagógica preocupação dos governos com a população carente e em torno disso criavam-se frases de efeito como a de Jarbas Passarinho, então Ministro da educação, ao afirmar aos alunos do Mobral: “O presidente Médici designou o analfabetismo no Brasil como uma vergonha nacional”.

Através de programas como o Mobral, merenda escolar e outros, a política educacional tem a pretensão de suprir um quadro de carência da população. Entretanto, a diferença entre a educação popular e a de elite continua gritante, o acesso à escola tem acompanhado o perfil da distribuição de renda e desigualdade social. Para melhor compreensão vejamos o seguinte quadro que faz parte de um relatório do Banco Mundial (1989), onde evidencia a exclusão social dos despossuídos, nas escolas públicas do Brasil. Os dados a seguir são apresentados por Germano (2000,171).

Tab.1 - Nível de renda e Acesso à Escola no Brasil
Distribuição dos estudantes por renda familiar (%), 1982

Nível de Renda	População Geral	1o Grau	2o Grau	Superior
Menos de 1 SM	30,8	14,2	2,7	1,0
1 — 2 SM	27,8	23,1	8,9	3,5
2 — 5 SM	26,5	37,4	33,9	20,6
5 — 10 SM	9,0	16,2	30,3	31,1
Mais de 10 SM	5,8	7,7	23,1	46,8

Fonte: Germano W.J. (2000, p. 171) - PNAD — 1982 / The World Bank.

Observamos uma tendência inversa, pois 58,6% da clientela fazem parte da população de baixa renda (até dois salários mínimos) e que tem uma participação decrescente nos diferentes graus de ensino. 37% tem acesso somente ao primeiro grau, 11,6% ao segundo grau e somente 4,5% tem acesso ao ensino superior. Com relação à população de renda elevada (acima de dez salários), que representa apenas 5,8% da população, os dados são inversos, tendo apenas 7,7% no primeiro grau, 23,1% no segundo grau e 46,8% no ensino superior.

Outra constatação alarmante, embora sem dados definidos, é que a maior parte dos acadêmicos das universidades públicas pertence a uma parcela da população que está bem acima dos dois salários mínimos, especialmente nos cursos mais caros. Os mecanismos de seleção através de vestibular não distinguem os que tiveram mais recursos para se prepararem para a concorrência. O que se precisa é criar mecanismos de garantia de vagas para as classes menos favorecidas.

O próprio Ministro Passarinho, em 1985, reconhecia que quando foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/71, 30% das crianças de 7 a 14 anos não tinham acesso a nenhuma escola e 76% das crianças não concluíam o primeiro grau.

Apesar do crescimento econômico alcançado pelo país durante o Regime Militar, a universalização do ensino básico permaneceu como meta a ser atingida. Em contrapartida houve um aumento da expansão de matrícula do ensino de primeiro grau entre 1973 até 1985, em torno de 40%. Este resultado pode se creditar ao processo de municipalização da matrícula escolar. O sucesso não foi pleno porque a expansão do ensino não foi acompanhada da descentralização de recursos financeiros para sua manutenção

No Governo de Ernesto Geisel, em 1975, foi adotada uma das mais importantes estratégias no que diz respeito à municipalização do ensino. A estratégia tinha significado participacionista e democratizante e foi adotada através de projetos como: a coordenação técnica destinada para o ensino municipal (Promunicípio) e Programa de Expansão e Melhoria da Educação no

Meio Rural do Nordeste (Edurural). A descentralização é justificada, mesmo transferindo para a esfera municipal apenas encargos e serviços. Mesmo sem os recursos financeiros e humanos, o Município é considerado mais capaz de identificar as necessidades da população, além de ser mais sensível às reivindicações populares. Entre 1975 e 1978, o MEC promoveu quatro encontros nacionais sobre ensino municipal; entre 1982 e 1984 promoveu mais três, posteriormente financiará outros fóruns nacionais, mesmo promovidos pelas representações municipais.

O Ministério da Educação, através do Promunicípio atendeu entre 1975 e 1981, conforme relatório anual, 43% dos municípios brasileiros, sendo que 50% dos recursos foram destinados para o Nordeste. A explicação da prioridade nordestina talvez se deva à possibilidade de manipulação clientelística de recursos por grupos oligárquicos fiéis ao regime. Num relatório publicado pela revista *Veja* em agosto de 1988, denunciava-se que entre 30 a 40% dos recursos destinados para as escolas do nordeste não chegavam ao destino. O pior é que os educadores e políticos locais ignoram estes dados e isto ficou comprovado no II Fórum Nacional da UNDIME, em outubro de 1988, em Brasília.⁶

O Regime Militar no Brasil deixou muitas marcas. Especificamente no campo educacional, legou uma dramática herança. Em 1985, o MEC divulgava estatísticas onde se constatava que no Brasil existiam 20 milhões de analfabetos (Germano, 2000, 239). Um quarto da população com idade igual ou superior a 15 anos, cerca de 8 milhões de crianças em idade escolar jamais tiveram acesso à escola ou dela se afastaram.

O quadro de miséria do ensino público é mais grave no Nordeste brasileiro, especialmente no que se referem ao meio rural e à rede de escolas municipais, classes multisseriadas, escola funcionando na casa do professor, professores leigos. O MEC divulgou dados em 1987 onde constava que 59% dos professores rurais da região eram leigos. Ainda em 1987, dos 1.111

⁶ O autor desta dissertação participou do II Fórum nacional da Undime, realizado em Brasília nos dias 8, 9 e 10 de outubro de 1986 juntamente com uma delegação de Secretários Municipais de Educação do Paraná, onde foi eleito conselheiro, representando seu estado.

municípios que se candidataram ao salário educação pagavam salários, cujo máximo, ficava abaixo do salário-mínimo. O Governo Federal insiste em centralizar os recursos, controlando a sua distribuição, a burocracia e o clientelismo consomem a maior parte deles e a população carente sofre as conseqüências. Os municípios levam a culpa porque os problemas acontecem lá e se os professores são leigos, certamente é porque não têm recursos para especializá-los. Se os professores não têm salários, não podem estudar.

Uma luz precisa brilhar no fundo do túnel, alguém precisa pensar pela educação dos desfavorecidos que estão nos mais longínquos municípios deste vasto "continente" brasileiro. Este alguém não pode ser um político, não pode ser um poder central, tem que ser um poder local, um poder emergente de onde se dá a educação, uma organização dos próprios dirigentes municipais de educação. Nascerá a UNDIME.

O tema Educação se transforma em plataforma política nos palanques eleitorais, nos discursos calorosos em todas as instâncias de poder. É bandeira de luta de todas as instituições organizadas quer sejam sindicais, organizações governamentais ou não governamentais, Congressos, palestras e outros. No entanto as soluções parecem tão distantes. Parece não se querer encontrá-las para ter motivo de estar sempre a procurá-las. Milhões de reais ou dólares são gastos em projetos que mais servem como formas de dispersar o dinheiro público do que resolver os problemas. Lembra muito, a questão da seca do Nordeste brasileiro que já chegou a ser identificada também como a "indústria da seca". Muito dinheiro e pouca solução. Faltava mesmo é vontade política.

Pode parecer temeroso afirmar que a municipalização da educação seria a solução para todos os problemas apresentados, mas considerando dados publicados pela revista *Veja* (Setembro, 1987, 48) "a cada cem cruzados destinados às escolas do nordeste, somente trinta chegam ao destino", observa-se que é um forte indicativo de que a centralização não funciona.

Torna-se muito mais fácil criar mecanismos que controlem os municípios e as administrações municipais, do que controlar os governos centrais e toda a burocracia dos seus ministérios.

Durante todos os governos: Monarquia, República ou Ditaduras, não se teve no Brasil um Plano Nacional de Educação duradouro. A cada governo rasgam-se os planos anteriores como se fossem jornais já lidos, criam-se outros e, se forem inconstitucionais, muda-se a constituição, mas não os planos. Procuram-se soluções paliativas, emergenciais e gerais. Podem às vezes atender necessidades regionais. Porém o que serve para uma região pode não servir para a outra.

Temos exemplos que deram tão certo no que se refere à municipalização, como é o caso da merenda escolar e até mesmo da saúde, apesar de alguns inconvenientes. O que acontecia com a merenda escolar, mais especificamente até 1988 era uma vergonha. Primeiro as intermináveis viagens da merenda, o feijão, por exemplo, saía do Rio Grande do Sul até o Rio de Janeiro, Sede da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), depois de embalado e carimbado, voltava para o Estado de origem. Pior, o cardápio nordestino tinha que ser consumido pelos sulistas gostassem ou não do “Vatapá”, por exemplo, ou coisa parecida.

A municipalização da merenda escolar consiste em a União definir um valor por aluno e repassar ao município para que este efetua as compras de produtos da sua região. Em 1988, o Município de Toledo, no Estado do Paraná, foi o primeiro do Estado e um dos primeiros no Brasil a adotar um sistema de municipalização da merenda escolar. Segundo dados da Prefeitura, na época, apresentados nos Fóruns estadual e Nacional da UNDIME, bem como ao próprio MEC, economizaram-se 50% dos recursos utilizando itens alimentares locais, como é o caso do peixe, abundante no município.

A partir dessas experiências bem sucedidas, o MEC adotou o sistema de municipalização da merenda escolar, repassando para os municípios determinado valor “per capita”. Ninguém sabe ao certo porque, mas em 1992, esse programa foi suspenso. Suspeita-se do “lobby” das empresas fornecedoras que monopolizavam o setor. Nada conteve a centralização, apesar das denúncias de corrupção publicadas constantemente pela imprensa nacional.

O programa da municipalização da saúde mostrou mais eficiência e só não é melhor, porque o governo insiste em descentralizar competências, mas não abre mão de centralizar os recursos.

O governo central tudo faz para evitar a viabilidade da aprovação de uma reforma tributária, desta forma, com a “chave do cofre” na mão, usa os recursos públicos como uma “alavanca de manobras” para conseguir junto aos agentes políticos aprovação e apoio a matérias de seu interesse.

A educação municipalizada, tomando por base o Estado do Paraná, já melhorou as condições de ensino. Não se tem registro de queixa dos Secretários Municipais de Educação, manifestados nos fóruns, de acordo com as atas, por ter aderido à municipalização. Nem mesmo, outros organismos da sociedade ou entidades de classe, outrora tão reticentes, manifestam descontentamento. Os problemas ainda continuam com relação aos recursos, contudo depois da criação do FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, houve uma considerável melhora. O FUNDEF, segundo Nicholas Dawies (1999, 3), foi criado a partir da aprovação pelo Congresso Nacional, da Emenda 14 em setembro de 1996, a qual entre outras disposições, “obriga os Estados, Distrito Federal e municípios a aplicarem até 2006, pelo menos 60% do percentual constitucional mínimo de 25%(ou seja, 15%) da receita de impostos no ensino fundamental”.

A partir da Emenda Constitucional nº 14, a fiscalização e o controle sobre os recursos para a educação se tornaram mais eficazes. Agora se acredita na sua aplicabilidade. Aconteceram já distorções, contudo o ministério público agiu imediatamente e muitos prefeitos municipais já respondem processo por má aplicação dos recursos. A lei de responsabilidade fiscal consolida a viabilidade da municipalização do ensino no Brasil.

Ao se fazer uma análise de tudo o que aconteceu com a educação no Brasil, desde a colônia até o fim do regime militar iniciado em 1964 e que durou até 1985, verifica-se que as decisões foram sempre unilaterais. Somente o governo decidia se promovia a descentralização, em que momento e em que proporção. Decidia também quando centralizar e o que centralizar. A sociedade

civil ensaiava reação ou apoio esporadicamente através de algumas pessoas, intelectuais ou entidades nem sempre ligados à educação. A memória histórica não guarda boas recordações do ensino público e gratuito no Brasil, afinal no período da colônia e do império ele não existia e, quando instituído na república, o ensino básico (séries iniciais), era delegado às Províncias, depois Estados que não tinham condições para mantê-lo.

O ensino de qualidade, ao menos em escolas de melhor qualidade, era privilégio da minoria que tinha condição de pagá-lo. As escolas públicas eram raras e as melhores eram aquelas cuja clientela tinha condições econômicas e podia contribuir financeiramente quando chamada. Hoje não é muito diferente.

Na década de sessenta os movimentos sociais foram mais organizados e fortes, como o movimento estudantil que resistiu até ser calado pela violência do Regime Militar. Durante mais de dez anos, durante o período mais repressor do Regime, os gritos ficaram sufocados na garganta e quando, a partir de 1978, começaram a pipocar greves sindicais em Minas Gerais e São Paulo, o sonho da redemocratização se avivou, os educadores acordaram, os intelectuais de várias áreas se organizaram.

Na educação básica havia uma convicção: os municípios tinham que começar a fazê-la, mas depara-se com uma angústia: como? Começaram a acontecer reuniões de dirigentes municipais da educação, como no Oeste do Paraná, registrada nesta dissertação. Por fim, surgiu a UNDIME. Apresentava-se como a força de equilíbrio para contrapor à unilateralidade do governo que até então não tinha um interlocutor oficial no processo de descentralização do ensino. Nascida com a ajuda do próprio governo, a UNDIME imediatamente buscou sua independência e passou a estabelecer parcerias. Adquiriu personalidade própria, não se colocando como obstáculo ao desenvolvimento do processo educacional, porém, tentando racionalizar o processo de descentralização da educação no que se refere à municipalização do ensino. É para a UNDIME, sua história e suas ações que será dedicado o próximo capítulo desta dissertação.

2. A FUNDAÇÃO DA UNDIME E A CONSOLIDAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL – 1986-2000

O período da ditadura militar no Brasil se caracterizou por uma centralização do poder e um amordaçamento da sociedade. Os intelectuais e os agentes do processo educacional do país foram calados, não podia haver livre expressão de idéias. Vivia-se não somente uma centralização econômica, mas também no processo decisório. Os adversários políticos do sistema foram banidos, a maioria das pessoas foi exilada, alguns desapareceram, ninguém sabe para onde. O Congresso Nacional esvaziado, inclusive chegou a ser fechado. Os partidos políticos foram extintos, tendo sido criadas duas frentes políticas que aglutinavam, de um lado, os que apoiavam o Regime Militar, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional); de outro a oposição com o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Os meios de comunicação foram amordaçados, instituiu-se a censura à imprensa. As eleições diretas somente foram mantidas para prefeitos que não fossem de capitais ou de “Áreas de Segurança Nacional”. As eleições para Presidente da República passaram a ser indireta, através de um Colégio Eleitoral. Os governadores eram nomeados pelo Presidente da República, ouvido um Colégio Eleitoral em cada estado. Já os prefeitos das capitais e das Áreas de Segurança Nacional e Instâncias Hidrominerais eram indicados em lista tríplice pelos governadores e nomeados pelo Presidente da República.

Neste período, cinco Atos Institucionais foram decretados, cada um deles mais recessivo que o outro. O quinto foi o pior, por ter sido o mais recessivo. Com o Ato Institucional nº 05 que vigorou entre 1968 e 1978 o Brasil viveu um dos piores momentos de sua história no que se refere à garantia dos direitos individuais e às conquistas de liberdade e democracia. Sindicatos foram fechados, organizações estudantis como UNE (União

Nacional de Estudantes) e UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas), foram eliminadas. O Brasil foi calado.

Nos anos oitenta esse sistema não se sustentou mais: “No final da década de setenta, a exaustão do Regime Militar abre espaço e a reorganização da sociedade civil opera a ampliação das liberdades fundamentais” (Romão, 1992, 47).

Em 1978 as greves retornaram, bem como as concentrações públicas. O Ato Institucional nº 5 foi revogado e o Estado de Direito começava a ser retomado. Começou uma lenta e gradual “abertura política”. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) torna-se uma grande frente de oposições, concentrando pessoas de diversas ideologias. O MDB era o único partido (frente) de oposição legitimada. Aos poucos o Congresso Nacional retoma suas prerrogativas e em 1979 acontecem anistias. Os Deputados e Senadores exilados readquirem seus direitos de cidadania e retornam ao Brasil, mesmo sem reaverem seus cargos. Retornam também artistas e intelectuais. Em 1982, realizam-se eleições para Governadores dos Estados, de forma livre e direta. Por fim, após uma grande campanha cívica acontece a eleição de um presidente civil para a República do Brasil, depois da ditadura militar, embora por um processo de eleição indireta. O Congresso nacional se torna Constituinte para, como afirma Romão, o Brasil assumir uma nova “cara”, um país democrático.

Na construção do presente, muitos conflitos do passado tiveram de ser superados, com concessões de todos os lados. As leis de anistia que permitiram a volta de todos dos exilados durante o Regime Militar, fizeram também que os militares voltassem para os quartéis impunes, até mesmo os que cometeram ou comandaram torturas. Era o preço da democracia.

De acordo com análise feita por Romão o povo, que clamava pela democracia e pela participação nas decisões nacionais, começa a ver seus sonhos diluírem pelas costuras e acordos feitos no Congresso Nacional com a formação do “centrão” que aglutinava principalmente os que sustentaram o regime opressor do período militar. Criou-se um sistema democrático central de governo, onde as organizações populares de uma forma ou de outra tentavam participar, embora sem êxito.

Por outro lado nos municípios de médio e grande porte, os opositores dos regimes militares se concentravam em torno do poder público local à sombra de governos participativos.

Havia um acentuado distanciamento entre o governo central e a sociedade civil, criando na população um descrédito generalizado na classe política. Desta forma as conquistas dos governos de oposição em 1982 foram maiores do que as da situação.

Em 1986, nas eleições para governadores, o PFL, partido formado em grande parte por ex-representantes da ditadura, só elegeu um governador. Tendo perdido a articulação nos Estados, montou uma estratégia, considerando o loteamento dos cargos na Nova República. Esta fração conservadora da "Aliança Democrática" reservou-se o Ministério da Educação, lançou tentáculos financeiros e políticas sociais voltadas diretamente aos governos locais. Era uma iniciativa descentralizadora, depois de mais de duas décadas de centralização. Portanto, qualquer sucesso no programa nacional "municipalizado" seria creditado ao governo central e encontrariam eco nas forças políticas progressistas e nos municípios com estrutura de governo mais sólida. Com isso, a descentralização seria nos programas de apoio e não no processo de formulação de diretrizes e políticas sociais ou educacionais.

Num golpe de esperteza, o Ministério da educação patrocina o I Encontro Nacional de Dirigentes Metropolitanos de Educação, acontecido no Recife, em abril de 1986. Esperteza, porque, não tendo o controle sobre todos os governos estaduais, cujos dirigentes eram oposição, o PFL que controlava o Ministério da Educação queria cooptar os dirigentes municipais que ficariam à sua mercê por causa do interesse na divisão das verbas públicas da educação.

2.1. Nasce a UNDIME em defesa da municipalização do ensino

Considerando a conjuntura política da época, fim do regime militar, redemocratização do país, a revitalização dos movimentos populares, o MEC deixa clara sua intenção de cooptar os secretários municipais de educação com

o objetivo de centralizar as ações da educação com a convivência e a ação destes dirigentes.

De acordo com Romão (1993, 20), em março de 1986, no Centro de Convenções de Pernambuco, o MEC patrocinou um encontro com educadores de renome nacional e internacional, mais professores e os dirigentes municipais de educação das regiões metropolitanas para debateram os rumos da educação brasileira.

Deste encontro tentou-se tirar um documento que levasse a assinatura dos secretários municipais de educação. Os dirigentes, porém, se negaram a assinar, pois se julgavam incompetentes para representar a grande maioria dos dirigentes dos municípios que estavam ausentes e nem convidada fora. Surgiu daí a “Carta do Recife”, cujo objetivo era a mobilização dos dirigentes municipais de educação do Brasil. A proposta era a criação de uma entidade nacional. Desta forma foi convocado o I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, para aprovar as diretrizes e teses dos setores municipais de educação.

O Boletim nº 2 (Undime, 1986) da Comissão Nacional Provisória dos dirigentes municipais de educação, criada no encontro do Recife, anunciava assim o I Fórum Nacional:

“Dois mil Secretários no Fórum – A Municipalização do Ensino, a Constituinte e a formação de uma entidade nacional, serão os temas que dois mil secretários municipais de educação de todo o país estarão discutindo nos dias 8, 9 e 10 de outubro no Colégio Militar – em Brasília. O Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, garantiu toda a atenção e apoio do Ministério ao pleito dos secretários, inclusive designando o Secretário da SEPS, Júlio Correia, como seu representante junto aos dirigentes municipais de educação. Deverão participar do evento, além do Ministro da Educação, o Presidente da República, José Sarney, entre outros convidados” (Boletim nº 2, Setembro/86, 1).

O Boletim nº 2 alertava que, embora contribuindo com mais de um terço das vagas ofertadas pelo setor público, a rede municipal de ensino se caracterizava por elevada precariedade. Denunciava também que de cada dez cruzados arrecadados pelo município apenas um era aplicado localmente.

Quanto à legislação, a Constituição em especial, reservando um papel aos municípios, é extremamente vaga com relação aos dispositivos e mecanismos que asseguram esse mesmo papel. Não havia clareza com relação à forma de fiscalização.

Antes da realização do I Fórum, nos dias 4, 5 e 6 de julho de 1986 em Brasília, aconteceu uma reunião preparatória com a participação de representantes de 22 estados brasileiros. Nesta reunião foi reforçada a parte do editorial do Boletim nº 2 que alertava: “no ano da Constituinte, o Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação será (...) o marco inicial de um novo ensino municipal público, com mais recursos, qualidade”. (Undime, 1986, 2).

Nesta reunião de Brasília constatou-se que tinham sido realizados encontros estaduais em 16 Estados e 18 associações foram criadas. Desde o Encontro do Recife, num período de três meses e meio, 1800 municípios estavam integrados na luta pela municipalização.

Em outubro de 1986, no I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, em Brasília, foi criada a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação). Esta mesma entidade que o Brasil aprendeu a respeitar pela sua participação nas grandes decisões sobre a educação nacional. Passou a participar de todas as reuniões e Congressos, organizados para fins educacionais, reconhecidas por eminentes intelectuais da educação brasileira, como Paulo Freire que se tornou presidente de honra. Neste I Fórum de Brasília foram eleitas o Conselho Nacional de Representantes e a primeira diretoria nacional. Começa aqui também a participação do autor desta dissertação na Entidade e uma parte da sua história de vida. Em muitas ações desta entidade participou, como membro do Conselho Nacional e representante do estado do Paraná, em outras, como um dos principais articuladores como no caso da criação da UNDIME do Paraná, onde foi o primeiro presidente.

O setor político mais conservador do Governo Federal criou uma oportunidade histórica para a criação de uma entidade que passa a representar, mobilizar e organizar os anseios de uma sociedade até então calada por esse mesmo governo. O Ministério da Educação estava nas mãos do PFL que

precisava reforçar suas bases partidárias dos municípios tendo em vista as eleições para governador que se aproximavam. A participação do MEC como patrocinador do I Encontro Metropolitano dos Dirigentes Municipais de Educação, deu um caráter oficial a um movimento que se pretendia, de baixo para cima, partindo das bases, com o objetivo de provocar uma mudança nos rumos da educação nacional.

De acordo com documento da história da UNDIME, publicado na página da Undime na Internet em março de 1986 em Brasília “mesmo com o apoio do MEC, o coletivo dos Dirigentes Municipais, lutava pela superação dos métodos clientelísticos de administração pública, nos âmbitos federal, estadual e municipal” (Udime: 15/06/2001).

O professor Neroaldo Pontes de Avedo (2001, 3), presidente da UNDIME de 1997 a 2001, ao escrever sobre a história da entidade afirma que no I Fórum, define-se propostas claras para a educação; defende-se a municipalização do ensino com uma ampla reforma tributária; a descentralização dos recursos; a definição de competências das três esferas de ensino e a criação de conselhos municipais de educação. A partir deste I Fórum a UNDIME começou participar de comissões estaduais e nacionais, influenciando no processo da constituinte e na elaboração do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; promoveu a capacitação de dirigentes municipais de educação por meio de cursos e seminários. Participou da Conferência Nacional de Educação para Todos e nas discussões no Fórum de Valorização do Magistério, entre outros.

A União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), “é uma associação civil, sem fins lucrativos e que tem por finalidade representar, articular e apoiar os interesses da educação nos municípios, integrando seus representantes no processo do setor educacional, sempre visando à universalização do ensino de qualidade na escola pública. Para isso, busca a mobilização dos dirigentes municipais de educação, objetivando participar da formulação de políticas voltadas para esta área, expressas em planos, programas e projetos” (Estatutos da Undime Nacional, 2001, art. 1 e 2)

Com sede nacional em Brasília, a UNDIME possui representação em todas as cidades dos estados brasileiros. Conta ainda com cinco regionais: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Todo o Dirigente Municipal de

Educação é membro integrante da Entidade, entende-se por dirigentes, todo Secretário Municipal de Educação.

O lema da Entidade se expressa no seguinte pensamento: "O resgate da educação brasileira é tarefa de todos. A educação pública é um dever do estado e um direito do cidadão. A UNDIME tem como princípio a plena democratização do ensino básico no Brasil" (Panfleto-Dez anos da Undime, 1).

A Entidade, que representa os dirigentes municipais de educação, tem um compromisso com a sociedade brasileira que se manifesta através da universalização, democratização e melhoria da educação pública, assegurando o pleno exercício da cidadania, com a inserção no mundo do trabalho e a promoção do desenvolvimento sócio-econômico.

José Eustáquio Romão testemunha que "na medida em que a Undime avançava com suas propostas mais transformadoras, o "namoro" iniciado com o MEC ia encontrando um campo cada vez mais minado" (1993: p.22). Os governos dos estados, através do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação), entidade que congrega os Secretários Estaduais de Educação do país e parte dos pensadores da educação brasileira criticavam violentamente a integração inicial entre MEC-UNDIME, não percebiam que essa relação era tensa. Os estados negaram autonomia para os municípios em seus territórios. Na verdade os governos estaduais não queriam perder espaço político e temiam uma ação direta do MEC com os municípios. Os Secretários Estaduais de Educação não pretendiam perder o controle sobre a educação nos municípios, menos ainda deixarem de ser intermediários nos acordos e convênios entre MEC e secretarias municipais de educação. Na verdade, o que se disputava a hegemonia política. Alguns pensadores confundiam a luta do poder local na educação, como uma idéia de privatização. Demerval Saviani, era um dos que via com muita restrição a questão da municipalização do ensino. Em artigo publicado na revista Educação Municipal, Os Fundamentos da educação e a nova LDB, (1988, ano I, n. 3, p.15) afirma que se corre o risco de fragmentação, tendo em vista as desigualdades existentes na educação. Saviani, ao analisar a municipalização do ensino, faz uma comparação com o Chile, onde conclui que a municipalização produziu resultados devastadores.

A UNDIME resistiu a muitos ataques, desde a sua fundação, pelas suas posições com relação à municipalização do ensino. Eram protestos de sindicatos ligados à classe do magistério, em nível de estados, alguns prefeitos municipais, pressionados por governadores, intelectuais da educação de renome, como o já citado, Demerval Saviani; mas também teve apoios e reconhecimentos, como o de Moacir Gadotti, Ivo Both e do representante da Fundação Ford no Brasil, Nigel Brooke, que em entrevista à revista Educação Municipal (Maio, 1996, 10) assim se manifestou: “A UNDIME tem tudo para tornar-se o fiel da balança no debate das políticas educacionais públicas do País”.

Desde a sua fundação, a UNDIME realizou oito Fóruns nacionais, em cada um deles com a participação de mais de mil dirigentes municipais de todos os lugares do país. Neste período organizaram-se também as representações em todas as unidades da federação. Os temas destes Fóruns, todos realizados em Brasília, foram os seguintes⁷:

- 1º Rumos da Educação Municipal, 1986
- 2º Educação e poder local, 1987;
- 3º A Cidadania e a Educação Básica. 1989;
- 4º Educação e Projeto Nacional, 1991;
- 5º Educação para Todos: Prioridade Nacional, 1994;
- 6º Novas Tendências da Educação Brasileira, 1997;
- 7º Município e Educação no 3º milênio, 1999;
- 8º Repensando conceitos e construindo a educação no 3º milênio, 2001.

Entre os anos de 1986 e 1991, realizaram-se encontros em todos os estados com programas de capacitação de dirigentes e profissionais da educação. Publicou o Jornal da Educação, distribuído a todos os municípios e participou com artigos, em nome da Entidade, na revista “Educação Municipal”. De acordo com relatos de Romão, a UNDIME teve papel importante nas discussões para a manutenção do salário-educação, nas

⁷ Os temas dos Fóruns nacionais e a história da Undime nos seus 15 anos estão contidos no Site da Undime na Internet: www.yawl.com.br/lp/undime.

propostas para a Constituição de 1988, na discussão do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Participou e entrevistou na reunião preparatória da América latina e Caribe, realizada em Quito, no Peru, em dezembro de 1989 e na Conferência Nacional sobre Educação para Todos realizada na Tailândia, em março de 1990. A UNDIME, através de sua diretoria, presidiu também a Comissão Nacional do Ano Internacional de Alfabetização quando teve divergências com o Governo Federal quanto ao título. A proposta do governo era “Alfabetizar e Libertar”, enquanto a UNDIME queria “Alfabetizar para libertar”, no que foi sabotada pelo MEC, que ignorou os apelos. (Gadotti; Romão, 1993, 23).

Desde o início, percebeu-se que a diretoria estava ciente de que viveria uma situação paradoxal: ser governo em um nível e não sê-lo em outro. Precisava de independência do governo federal para ter boas relações com entidades não governamentais e ao mesmo tempo estava atrelada a outro governo a nível local.

Vivia também o drama de natureza institucional de seus membros que representavam uma ameaça de continuidade, pois ao final de cada mandato municipal, se não no decorrer do mesmo, os dirigentes eram demissíveis *ad natum*. Este fato criou dificuldades nas primeiras gestões, ameaçando uma desarticulação. A partir do Quinto Fórum Nacional, em 1992, buscou-se uma solução parcial, com a incorporação de ex-secretários municipais como assessores.

Na medida que crescia, a UNDIME criava expectativas nos governos municipais que a tinham como representação política e não raro a culpavam pela não aprovação de algum projeto ou recurso não liberado pelo MEC, seja do Salário-Educação, construção de escolas, recursos para transporte escolar e outros.

Segundo Romão para resolver este e outros problemas, a Entidade instalou um escritório em Brasília e instalou, em 1992, o “Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal” (IDEM), para estudos, pesquisas e projetos. Infelizmente até hoje, 2001, a entidade não possui recursos próprios tendo que sobreviver de projetos e convênios.

Desde a sua fundação, a UNDIME tenta se consolidar como sujeito histórico-social, propondo um projeto próprio de Educação Básica, com autonomia. Não seria por se constituir de agentes governamentais (Secretários Municipais) que se caracterizaria como “entidade estatal” e instrumento de dominação (Gadotti; Romão, 1993, 29-31).

Referindo-se à UNDIME, Both (1997, 117), afirma: “entra em cena uma nova força, e, quem sabe, uma das mais incisivas em favor de uma municipalização do ensino, com o propósito de dar salvaguarda e qualidade ao Ensino Fundamental”.

2.2. Propostas e posições da UNDIME

O I Fórum nacional dos Dirigentes Municipais de Educação realizado nos dias 8, 9 e 10 de outubro de 1986 contou, em sua abertura, com a presença do Ministro da Educação, Jorge Bornhausen. Os temas principais do Fórum foram os debates sobre: Educação Municipal e Constituinte, Municipalização do Ensino: para quem, como e quando? Foi formada a Comissão executiva diretora da UNDIME nacional, tendo como membros: Edla Soares de Araújo (Secretária de Educação do Recife/PE); Enildo Pessoa (Secretário de Educação de Campinas/SP); Serys Marly Slassarenko (Secretária de educação de Cuiabá/MT); Telmo de Jesus Carloto (Secretário de Educação de Taquara/RGS); Josué Fernandes de Souza (Secretário de Educação de Rio Branco/AC). Formou-se também o Conselho de Representantes com membros titulares e suplentes da cada Estado da Federação. Esta comissão foi eleita por unanimidade, sem chapa concorrente, para dirigir a Undime pelo período de dois anos.

O Fórum fixou a pauta de lutas até a nova Constituição. Com relação à constituinte, propõe soluções também em outras áreas que concorrerão decisivamente para que se alcance um ensino público democrático e de qualidade.

No documento, Conclusões e Propostas do I Fórum de Dirigentes Municipais de Educação, apresentava-se para os constituintes indicativos que definiam uma política de educação articulada com as necessidades da maioria da população brasileira, por exemplo, eliminação do analfabetismo e escola para todos; a garantia de mecanismos de controle da sociedade civil sobre a execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), no que diz respeito à educação pública, gratuita e de boa qualidade; redefinição de percentual e critérios de distribuição dos tributos arrecadados de tal forma que os Municípios retivessem 40% dos mesmos, entre outras propostas.

Com relação à Municipalização do Ensino, o documento, Conclusões e Propostas do I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação alerta que:

- Não pode haver Municipalização de ensino sem uma reforma tributária ampla, urgente e definitiva;
- A descentralização e desconcentração de recursos são fundamentais para a política nacional de educação;
- A municipalização deve ser gradual e diferenciada, de acordo com a possibilidade de cada região, levando o município a possuir uma autonomia didática, financeira e administrativa;
- São necessárias a vinculação e articulação de todas as esferas administrativas com definição de atribuições e competência para uma efetiva municipalização;
- A União deverá prover recursos em caráter transitório até que a nova Constituição regule a municipalização;
- Deve ser estimulada a assessoria técnica aos municípios de maior porte com os de menor porte;
- É necessária a reestruturação dos órgãos municipais de educação bem como a criação de Conselhos Municipais de Educação

contendo representantes de todos os segmentos organizados da comunidade escolar⁸.

O I Fórum definiu também o Programa de Ação para 1987 que previu a participação ativa na Constituinte, a busca de recursos para a educação, a luta pela valorização do magistério e a alfabetização popular. Com relação à organização da UNDIME previu-se a definição hierárquica da Comissão executiva, a representação em Brasília, a legalização da entidade, a fundação de um jornal informativo, definição de recursos financeiros e pesquisa sobre o ensino municipal.

A tradição centralizadora em relação aos recursos financeiros é um dos maiores obstáculos à municipalização do ensino. Bordignon (1993, p. 141-145), da Universidade de Brasília, denuncia que “o paternalismo atribui ao governo a missão de tudo fazer e promover em educação, o que estimula os políticos a promover o clientelismo”.

Entende que se monta mega-estruturas centrais, tanto no MEC como nas Secretarias Estaduais de Educação, onde os meios assumem poder quase absolutista. Ele afirma que o próprio MEC reconhece que apenas 40% dos recursos aplicados no setor de educação no nordeste chegam à sala de aula.

Para justificarem e abafarem o eco das reclamações e por outro lado, para fortalecer os partidos políticos no poder, são criados programas especiais como livro didático gratuito, bolsas de estudo, capacitação de docentes e outros. Romão afirma que no início da Nova República, os Ministros que se sucederam no Ministério da Educação, percebendo como viabilidade de fortalecimento e de sustentação do poder, agiram diretamente com os municípios e atendendo a reclamação dos dirigentes municipais iniciaram a municipalização do programa de alimentação escolar, saúde do estudante e implementaram a distribuição da cota federal do salário-educação.

Gadotti denuncia: “O Brasil, em 1972, foi o país da América Latina que menos investiu em educação. Esta situação se manteve durante o regime militar

⁸ **Conclusões e Propostas do Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação** realizado no Colégio Militar, em Brasília de 08 a 10 de outubro de 1986.

e não mudou substancialmente depois". (1990, 56). Na verdade, a centralização da arrecadação e do poder decisório, bem como a destinação de recursos atendeu sempre mais a critérios clientelistas e até mesmo para subsidiar escolas privadas. O I Encontro Nacional dos Dirigentes Metropolitanos de Educação, que precedeu o Fórum Nacional, foi muito incisivo quando exigiu o fim dos subsídios públicos às escolas privadas.

Milhões de crianças com idade escolar fora da sala de aula por falta de recursos é um fato alarmante. Gadotti (1990, 146), mostra-se horrorizado quando confere que segundo o censo de 1980, das 23 milhões de crianças com idade entre 7 e 14 anos, 33% (7,5 milhões) não freqüentavam a escola e das que freqüentava, 27,6% (6,3 milhões) se encontravam defasadas em relação à idade. Significa que mais de 60% destas crianças não tem acesso regular ao ensino fundamental garantido pela Constituição.

No Brasil há um isolamento entre as três instâncias de Poder (federal, estadual e municipal), especialmente no que se refere às questões educacionais. Desta forma, burlando a lei, os Estados aplicam os recursos, quase que exclusivamente em sua própria rede, a quota federal nem sempre respeitou o que determina a lei. A ausência de critérios e a falta de transparência na aplicação de recursos, além dos desvios, têm sido predominantes.

Em 1983 foi aprovada a "Emenda Calmon", pela qual os mínimos orçamentários para a educação foram alterados, cabendo à União a aplicação de pelo menos 13% e aos estados, Distrito Federal e municípios, 25% da receita de impostos e transferências. Na Constituição de 1988, foram mantidos os percentuais, porém os problemas com a falta de recursos para a educação continuaram.

A discussão sobre recursos para a educação se arrasta através do tempo e conclui-se que não é a determinação em lei que garante esses recursos, mas sim o gerenciamento e a fiscalização de sua aplicabilidade. É preciso que sejam definidas competências aos diversos setores administrativos a nível federal, estadual e municipal. Both (1997, 7) afirma: "O município brasileiro se vê desgastado em sua gestão e debilitado administrativamente desde longa data,

por motivo principalmente de uma impiedosa intromissão por parte da União e do Estado, em suas competências”.

O município brasileiro já adquiriu grande experiência ao administrar a maior parte do ensino fundamental, justamente no setor mais pobre do país, que é a zona rural e isso o credencia a assumir de forma gradual e diferenciada, a totalidade dos ensinos pré-escolar e primeiro grau, desde que lhe sejam atribuídos os recursos necessários.

Bordignon afirma que a descentralização e a democratização são apontadas como alternativas para superar os efeitos perversos da burocratização, rompendo-se o impasse em que se encontra a gestão do sistema educacional. Ao invés da hierarquização de quem manda em quem, é melhor situar as amplitudes e esferas de papéis e responsabilidades: “A padronização e a rotina cristalizam as relações verticais que instalam a mediocridade e matam a criatividade” (1993, 144).

A prática da descentralização, contudo, manteve inalteradas as estruturas e relações de poder. Os estados e municípios continuaram sendo meros executores das decisões do governo central. Bordignon conclui que a municipalização se transformou na prática perversa da descentralização e na verdade serviu para aumentar a interferência do poder central na base, porque aumenta o número de interlocutores. Segundo ele, com o processo de transferência de responsabilidades, a municipalização ocorreu por exclusão: o MEC responsabiliza-se pelas Universidades, os estados com as escolas urbanas e os municípios ficam com as escolas de difíceis manutenções, situadas nas periferias e na zona rural, especialmente nos municípios mais pobres.

Saviani (1988, ano 1 nº 3, 15), em artigo publicado na revista Educação Municipal, referindo-se à municipalização crítica: “Surgem alternativas; entre tais alternativas situa-se, por exemplo, a chamada ‘municipalização do ensino’. Com efeito, em nome da democratização e descentralização, da participação, da adequação às especificidades locais, corre-se o risco de hipertrofiar a fragmentação, a desarticulação e as gritantes desigualdades que tem caracterizado a nossa educação”.

Saviani estabelece um paralelo com o Chile, onde, segundo ele, os resultados da municipalização foram devastadores; o que se pensar do Brasil, diz ele, que não construiu ainda um sistema nacional de educação. Ele manifesta descrença de que a reforma tributária prevista na constituição, trará recursos para alterar o quadro vergonhoso da educação brasileira e corrigir as distorções, especialmente a horrível prática do clientelismo político.

Bordignon (1993, 147) denuncia que o comportamento dos “sistemas estaduais”, coerentes com a prática da subserviência para buscar benefícios do poder central, gerou a reprodução em escala, efeito cascata das estruturas e práticas administrativas.

Saviani conclui que por causa de fatos como esses, ergueram-se argumentos em favor da municipalização como verdadeira panacéia para todos os males e as palavras descentralização e participação começaram a aparecer constantemente associada.

As abordagens sobre a municipalização do ensino são variadas e trazem consigo controvérsias que se concentram na análise dos prós e contras à prática da municipalização. Prática que se entende como transferência de responsabilidades pela gestão e manutenção das escolas que vão de uma rede de ensino para outra.

Gadotti (1997, 127), afirma: “As políticas de municipalização sempre encontraram muita resistência por parte dos educadores que vêem nelas um caminho da privatização ou simplesmente uma forma de desobrigar o Estado e a União de suas responsabilidades frente ao ensino fundamental”.

José Eustáquio Romão considera que os órgãos municipais de educação, até a década de oitenta caracterizaram-se apenas como personagens da História da Educação do País, por serem parte de uma estrutura educacional, cumprindo papel atribuído pelos sistemas estadual e federal de educação. Segundo ele, nesse processo, a União dos Dirigentes Municipais de Educação surge como novo ator, novo personagem, novo agente ou novo sujeito.

Enquanto alguns vêem muito perigo nos programas de descentralização ou municipalização por verem neles a fragmentação ou desarticulação, há muito tempo os municípios mantêm redes, formulam políticas, elaboram

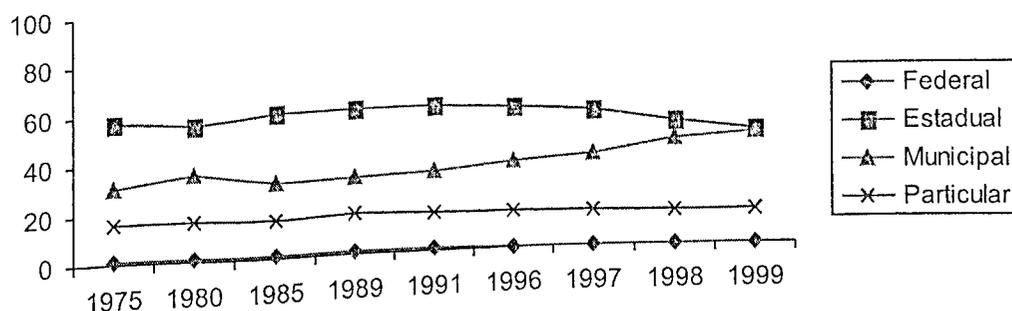
planos e perseguem objetivos. O que lhes falta é competência para estabelecerem normas.

Em muitos estados a oferta do ensino fundamental, em sua maioria, já está a encargo do município.

“A rede Federal de Ensino Fundamental teve uma diminuição de 75% no número de matrículas entre 1975 a 1997. A rede Estadual teve um crescimento de 65,2%, contudo a sua participação geral diminuiu de 56% para 52,9% no mesmo período. Já a esfera municipal teve um aumento de 109%(...) Isso representa um aumento na sua participação relativa de 30,4% para 36,3% da matrícula total” (Mansano, 1999, 50).

Dados coletados do Censo educacional para os anos de 1998 e 1999 confirmam o crescimento da educação na esfera municipal de acordo com o seguinte gráfico abaixo, apresentado por Mansano Filho (1999, 51-54):

Gráfico 1 - Participação relativa na matrícula do ensino fundamental por dependência administrativa - Brasil



Fonte: Mansano Filho (1999), in Oliveira – MEC/INEP/SEEC- IBGE

Mansano (1999, 51), constata que a matrícula total do ensino fundamental no país cresceu 75,1% entre 1975 a 1977. No mesmo período, a população de 7 a 14 anos cresceu 28,6%, menos da metade do crescimento do atendimento escolar.

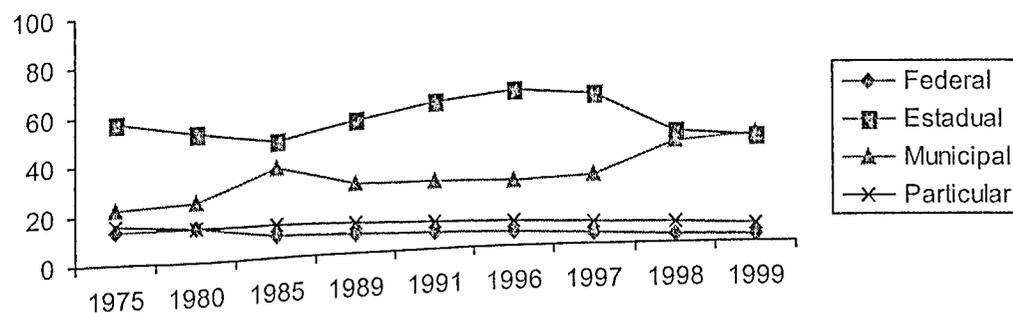
Considerando as diferentes regiões brasileiras constatamos grandes diferenças no crescimento da municipalização. Segundo Mansano, na região

norte houve expansão de 520,3% da matrícula, fazendo com que a participação relativa dos municípios no atendimento total passasse de 21,6% para 34,7% no período acima referido. O menor crescimento da matrícula na esfera municipal verificou-se na região sul, com 48%. Nesta região verificou-se a menor expansão geral de matrícula, 25,7%. A participação relativa de atendimento municipal passa de 31,5% para 39%. Nesta região o atendimento municipal já era alto no início do período.

Em todas as regiões brasileiras houve um aumento relativamente grande nas matrículas do ensino fundamental na rede municipal. O grande problema é que essa transferência de responsabilidade não veio acompanhada dos recursos necessários para a manutenção e ampliação da rede.

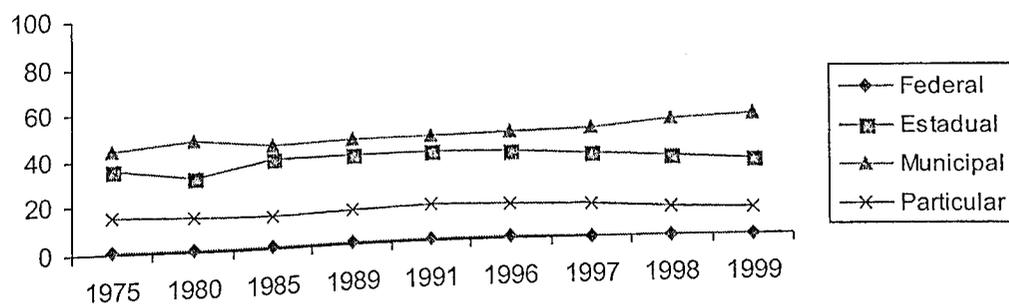
Os gráficos que são apresentados a seguir, por Mansano, referentes ao senso de 1988 e 1989, confirmam esta tendência nas diferentes regiões do Brasil:

Gráfico 2 - Participação relativa na matrícula do ensino fundamental por dependência administrativa - Norte



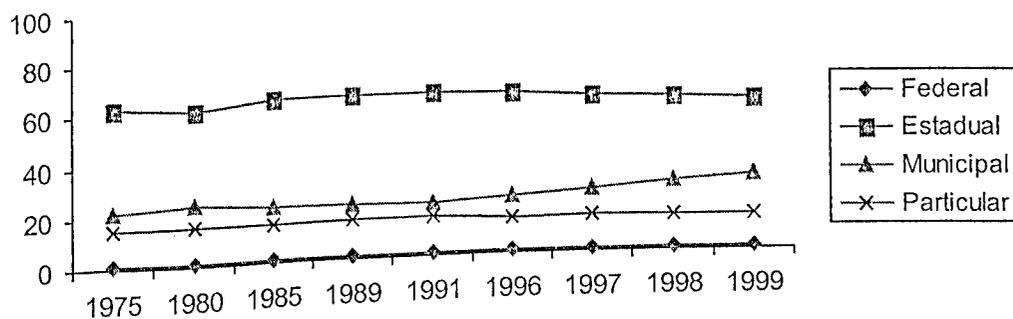
Fonte: Mansano Filho(1999) - MEC/INEP/SEEC- IBGE

Gráfico 3 - Participação relativa na matrícula do ensino fundamental por dependência administrativa - Nordeste



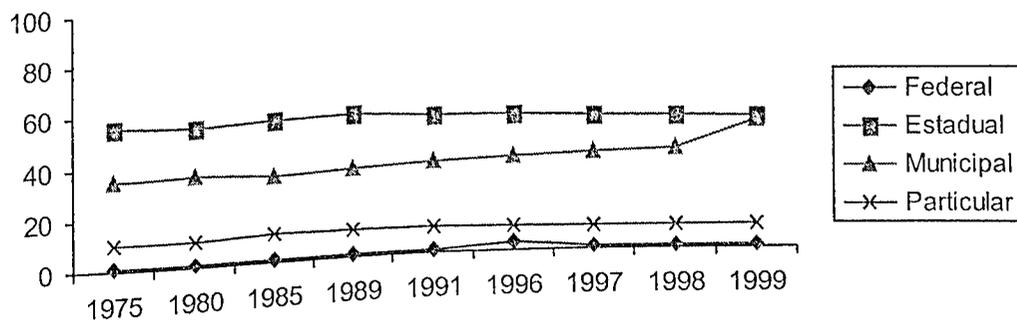
Fonte: Mansano Filho(1999) – MEC/INEP/SEEC- IBGE

Gráfico 4 - Participação relativa na matrícula do ensino fundamental por dependência administrativa - Sudeste



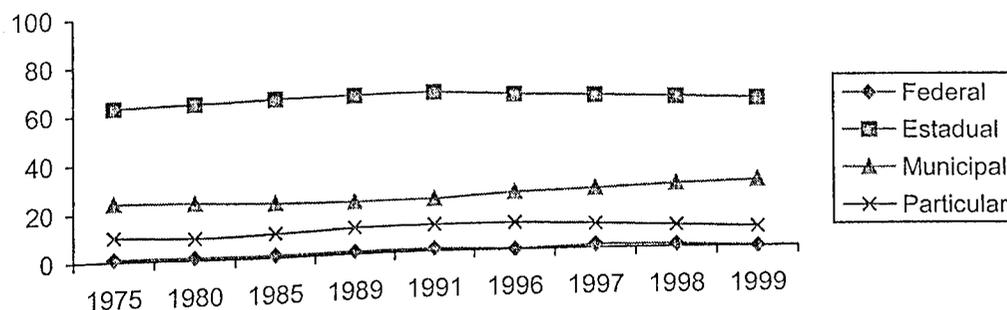
Fonte: Mansano Filho (1999) – MEC/INEP/SEEC- IBGE

Gráfico 5 - Participação relativa na matrícula do ensino fundamental por dependência administrativa - Sul



Fonte: Mansano Filho (1999) – MEC/INEP/SEEC- IBGE

Gráfico 6 - Participação relativa na matrícula do ensino fundamental por dependência administrativa - Centro-Oeste



Fonte: Mansano Filho (1999) – MEC/INEP/SEEC- IBGE

O maior aumento de atendimento municipal ocorreu na Região Nordeste, onde o crescimento foi de 135,5 %, sendo que a participação relativa passou de 46,2% para 50,8%. Nesta região constatamos que a municipalização começou antes. Na Região Sudeste, o atendimento municipal é o menor do País com 21,2%, entre 1975 a 1977.

O Estado de São Paulo, apesar do alto índice de escolarização, é o que tem menor índice de municipalização, tanto em número de alunos e escolas como em número de municípios que aderiram ao programa. A resistência à municipalização por parte das organizações sindicais da classe do magistério e o próprio governo do Estado, que não queria abrir mão do controle sobre a educação, foi maior neste estado.

Se considerarmos a média brasileira hoje, veremos que o atendimento estadual no ensino fundamental é de 53,3%, enquanto os municípios ficam com 46,7%. Se considerarmos estados como Alagoas, Maranhão e Ceará, o atendimento municipal em 1988 atingiu 72%, 71,7% e 68,1% respectivamente.⁹

⁹ As análises sobre estes dados estatísticos foram apresentadas em pesquisas feitas por Ricardo Mansano Filho, Romualdo Portela de Oliveira e Rubens Barbosa Camargo, extraídos de estatísticas fornecidas pelo MEC/INEP e IBGE.

“O processo de municipalização do Brasil (...) foi e é quase que exclusivamente fruto de iniciativas do governo, visando adequar o estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela administração pública, como conseqüente enxugamento do aparato estatal” (Mansano, 1999, 65).

A política centralizadora no Brasil, herdada do período militar, permanece presente e no setor educacional se manifesta na estrutura e no funcionamento do ensino, mesmo quando se prega a participação democrática: “A educação pública brasileira parece tomada da sensação de vazio pela exaustão de propostas sem respostas” (Bordignon, 1993, 137). Por mais que se democratize a discussão, o resultado destas não é transformado em ação.

O discurso oficial aponta na direção das aspirações populares para dissimular, como afirma Bordignon, sob o manto do paternalismo, a ausência de prioridades para a educação: “Permanecem estereis as renovadas e solenes profissões de fé na prioridade da educação”.(1993, 141). Embora seja freqüente em todos os discursos, a prioridade da educação básica ainda está distante de ser consenso em nosso meio.

Até a década de 40 o Estado brasileiro não se preocupou com a implantação de Diretrizes Nacionais para a Educação e nem procurou garantir suportes financeiros para este setor. Somente em 1946 é que a Constituição previu a responsabilidade legislativa da União para a educação nacional. Tradicionalmente, o poder central repassa responsabilidades e problemas aos governos locais sem a equivalente transferência de recursos e poder decisório.

Waldyr Amaral Bendê (1993, 37), afirma: “Até a constituição de 1988, o ensino municipal, era considerado um subsistema que se atrelava ao sistema estadual. O Estado repartia com o Município a responsabilidade pelo ensino fundamental público numa relação em que o Município desempenhava um papel suplementar”¹⁰.

A Constituição de 1988 amplia a autonomia dos estados e municípios, promovendo os estados à condição de entes federados. Quanto à educação, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (art. 211, § 2º).

¹⁰ Waldyr Amaral Bendê foi o segundo Presidente da Undime Nacional no período de 1989 a 1990.

Os mínimos valores orçamentários para a educação foram alterados, cabendo à União no mínimo 18% e aos Estados, Distrito Federal e municípios, nunca menos de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências (art. 212).

A Constituição de 1988 traz novas esperanças de uma educação mais democrática com a participação mais efetiva dos municípios que são os locais onde ocorre verdadeiramente o processo. Infelizmente, quando foi promulgada a Constituição não existia e nem existe ainda, ao menos até 2001, apesar dos esforços da Undime, um projeto nacional de Educação Municipal. Both (1997, 202), afirma: “infelizmente as bases da educação nacional ainda são bastante influenciadas pelo falar e escrever rebuscados de consideradas ‘vedetes’ da educação (...).deixam atrás de si um descomunal rastro nada prático e pouco identificado com a realidade do país”.

Possivelmente, pode-se acreditar e até afiançar, com muita esperança que a municipalização do ensino fundamental, a autogestão no e pelo município determinará o cumprimento da justiça social.

A municipalização do ensino de 1º grau tornou-se uma realidade na maioria dos municípios brasileiros e poderá se consolidar para o futuro. Pode até não ter sido encaminhada de forma democrática, com a participação e discussão de todos os professores e sociedade em geral, mas aos poucos se observa uma assimilação melhor da proposta, começando a surgir cada vez mais opiniões favoráveis.

Ana Lagoa em artigo, publicado na revista Nova Escola (Ano III, n. 23, 1988,12), afirma:

“A municipalização do ensino de 1º grau é hoje um processo irreversível. Além da nova constituição estabelecer que as prefeituras serão prioritariamente responsáveis por esse setor da Educação, vários governos estaduais estão assinando convênios com as prefeituras, repassando encargos e recursos que hoje são de responsabilidade da esfera estadual”.

Segundo a Revista Nova Escola, em 1987, os professores municipais representavam 30% do total de professores de 1º grau do país, responsáveis por 8,2 milhões de crianças, um terço dos alunos matriculados nas primeiras séries.

Um grande grupo de escolas de ensino fundamental, no Estado do Paraná, fazia parte das redes estaduais de ensino, no entanto nestas escolas a maioria dos professores era municipal. Esta realidade criava muitos transtornos, a maioria dos professores tinha vínculo empregatício com o município que arcava com a folha de pagamento e a estrutura administrativa era do Estado. Este foi o primeiro impasse a ser intermediado pela UNDIME, em 1987¹¹.

Sem dúvida no processo da concretização da municipalização da educação os municípios não trilharão caminhos tranquilos, contudo se torna cada vez mais claro que esta conquista será plenamente possível e a sua realização viável.

A municipalização do ensino acontecerá com qualidade na medida em que os esforços da União, estados e municípios forem canalizados em torno de um benefício social mais amplo. A disputa pelo poder de comando deve ficar para segundo plano. Idealismo ou não, o certo é que alguma coisa precisa mudar na educação. A experiência centralizadora não está dando certa, precisa-se criar alternativas.

Both (1990, 46), constata que 18,25% das pessoas com mais de 10 anos, no Brasil, são analfabetas e que apenas 24,3% dos brasileiros freqüentam a escola durante oito anos ou mais e, então afirma que “a aposta numa educação municipalizada liga-se diretamente à crença na possibilidade de inversão da situação inglória em que se encontra a realidade do ensino fundamental”.

Quando se fala em municipalização, entende-se que é no município, onde as populações se localizam, que se manifestam as principais aspirações e necessidades e é para onde se devem direcionar os esforços para suprir as necessidades pedagógicas e os recursos financeiros. A escola municipalizada estará próxima ao poder local e com isso se teriam melhores condições de equacionar os problemas.

¹¹ O autor desta dissertação encampou, em 1987, como presidente da Undime, uma luta no sentido de se firmar convênios entre Secretaria Estadual de Educação e municípios, com o objetivo do repasse de recursos para o pagamento dos professores. Foi então que se criou a figura do “Professor conveniado”.

Bordignon (1993, 154) entende que a estratégia da descentralização situa a escola como centro e eixo do processo pedagógico e o município como centro e eixo do processo administrativo: “Aos estados e à União cabe a mediação do local com o universal e a coerência do projeto pedagógico, por intermédio da catalisação das políticas educacionais, consolidadas no Plano Nacional de Educação”.

Gadotti chama a atenção no sentido de que o cidadão não se concebe e nem concebe seus filhos como “estaduais” ou “municipais” na busca do direito à educação. Na verdade ele é um cidadão diante do poder público.

Ninguém duvida que é na esfera municipal que se materializam os serviços de educação, saúde, habitação, locomoção, esporte e lazer. É a coletividade municipal que realmente sabe identificar suas necessidades. Esta realidade tem que ser encarada. Considere-se, porém, que é importante não se descuidar dos riscos de uma proposta de municipalização.

Edla Soares¹² (1988, 93) afirma: “O município é o eixo decisivo das políticas públicas e onde se circunscreve concretamente a nossa vida política e social imediata. (...) municipalização é mais do que uma proposta: é um movimento. Escapa mesmo aos limites dos diversos estudos realizados pelos especialistas em educação”.

Os receios com relação à municipalização do ensino provocaram as mais diversas manifestações e acusações mútuas entre quem a defende e quem a condena. Muitos falam em “fragmentação”, “localismos”, “regionalismos”, até fortalecimento de interesses da minoria em detrimento dos interesses majoritários.

Gadotti (1997, 126) chegou a pensar que a municipalização do ensino acabou servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União em função da política centralizadora herdada do regime militar.

¹² Edla Soares foi a primeira presidente da Undime nacional eleita em 1986.

Embora na prática o Ensino Fundamental estivesse a encargo do município, a oficialização desta prática de fato e de direito acaba assustando por envolver vários interesses. Both (1997, 207) considera que “Os eventuais posicionamentos contrários a uma municipalização da educação têm partido, até o momento, de uma ou outra entidade classista, principalmente ligada ao ensino, o que nunca deixou de ser positivo como fator construtivo”.

Ainda segundo Both, as principais objeções à municipalização do ensino vão desde o “mandonismo” e o clientelismo locais, passando por uma eventual fragmentação classista do magistério, pela pulverização cultural, desembocando na incapacidade administrativa. A reação mais forte tem partido dos sindicatos dos professores de São Paulo e Brasília.

Um dos mais fortes argumentos contrários à municipalização do ensino básico é o que levanta a possibilidade do esfacelamento das representações das categorias do magistério. A maioria dos professores estaduais teme o enfraquecimento da classe que, sem base de articulação, fica à mercê da boa vontade dos governos estaduais em atender as suas reivindicações. Muitos temem o fato de ficarem sob o comando das administrações municipais e com isso venham a perder sua estabilidade garantida por concurso público na esfera estadual.

Na verdade, o que existe é um grande medo de que se estabeleça uma “prefeiturização” no sistema educacional. Gadotti, referindo-se a Romão, chama a atenção: “há uma grande diferença entre municipalização e prefeiturização (...) Municipalização sem descentralização, ele chama de prefeiturização” (1992, 12). É bem verdade que muitos governos municipais reproduzem a nível local o autoritarismo do governo central, tomando para si o comando de todas as ações, quer sejam de sua área de conhecimento, quer não. Alguns prefeitos deixam o poder “subir à cabeça”. Para evitar estas distorções, é necessário criar mecanismos de fiscalização.

Os professores temem que a municipalização do ensino seja implantada de forma homogênea, sem respeitar as diferenças regionais e ao mesmo tempo temem pela unidade do ensino que segundo eles fica ameaçada. Elba Sá

Barreto (1988, 15) afirma em Nova Escola que “Nem todos os municípios estão em condições de elaborar diretrizes de ensino globalizantes (...) Sabemos que quanto mais o ensino é municipalizado pior ele é. O esvaziamento político e econômico das prefeituras levaram a isso”.

Outros relatos que constam na revista Nova Escola apresentam depoimentos que rechaçam a municipalização do ensino de forma violenta como o depoimento de Horácio Reis (1988, 16), presidente da associação dos professores de Pernambuco: “A municipalização só aumentará as diferenças salariais, pedagógicas e administrativas”. Outro depoimento mais cauteloso é o de Thomaz Wonghon (1988, 16), presidente da confederação dos professores do Brasil: “a municipalização deveria ser um processo diferenciado, decorrente da vontade e da necessidade de cada município e jamais um processo de cima para baixo...”.

Dezenas de denúncias expressam a indignação de professores que se sentem prejudicados de norte a sul do país, uns porque ficam à margem das decisões, outros por questões salariais sentem-se abandonados pelos estados, seus patrões, e pelos municípios que alegam nada ter a ver com sua situação funcional. As acusações são mútuas, os estados afirmam colaborar, os municípios alegam falta de condições econômicas e falta de estruturas e professores desesperados. Contudo, estudiosos da municipalização acreditam que o processo dará bons resultados se os problemas forem resolvidos com a participação das três instâncias – federal, estadual e municipal, estabelecendo prioridades e diretrizes gerais para todo o país.

Torna-se necessária também a participação da sociedade civil que, mais próxima do poder, impediria o desvio de recursos dos prefeitos inescrupulosos que ao invés de aplicar na educação o que é da educação, decidam construir praças ou comprar automóveis.

O Brasil é o país dos escândalos, dos massacres nas ruas, nas favelas, dos sem-terra, dos presos, dos indígenas. É o país da concentração de riqueza nas mãos de poucos e do aumento da miséria para muitos. Vivemos num mundo com desenvolvimento tecnológico que exclui os despreparados. O Brasil ainda é o país do clientelismo político, da corrupção, do abandono às

crianças e a seus direitos à educação básica. O Brasil ainda forma uma geração de perdedores. Precisa-se mudar urgentemente este conceito para que o futuro seja melhor.

Ao analisar este quadro, José Luiz Fraire diz à Revista Nova Escola que "O Brasil vai entrar no século XXI garantindo acesso à educação fundamental a todas as suas crianças, mas (...) Investe muito mal no ensino básico, desperdiçando imensos recursos materiais e humanos" (1993, 10).

Cláudio de Moura Castro (1993, 13), ao analisar os números oficiais de investimento na educação do país, comenta para a Nova escola: "Não se pode dizer que seja vergonhosamente pouco o que o Brasil investe no ensino, mas investe mal". Nos últimos anos os governos brasileiros investiram entre 3,1% e 4,5% do PIB na área educacional. Mais que alguns países europeus.

O problema principal do Brasil é a lentidão burocrática na liberação dos recursos, como não se prevê correção monetária, perdem muito o valor. Além disso, tem ainda o clientelismo político. A educação ainda é um instrumento da política e os critérios políticos são arbitrários ou aleatórios. As verbas fluem de acordo com as preferências do Ministro, secretários de educação ou pressões políticas.

Both afirma que o resultado desse desperdício, de acordo com estudos do banco mundial, é que 70% dos recursos são desperdiçados pelo caminho até chegar na escola.

O próprio MEC reconhece as vantagens com a municipalização do ensino. Ivo José Both (1988, 139), chama a atenção para uma estatística na qual se observa a pouca participação do governo Federal na educação básica, com dados do MEC: "Sabe-se que os Estado responsabiliza-se por 57%; o município, por 29%; a iniciativa privada por 13% e a União, por somente 05% das matrículas do ensino fundamental".

A municipalização da educação apresentará contornos de efetiva viabilidade à medida que se instalar um verdadeiro processo de autogestão e isso se concretizar no e pelo município. O município sente-se com maior capacidade de autogestão à medida que as condições lhe forem legadas, através

da descentralização de recursos, poder decisório e a participação de uma sociedade organizada se efetivar.

A Constituição de 1988, pela primeira vez, sem falar em municipalização, dá autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais de educação. O município não é mais tratado como mero executor das decisões tomadas em outras instâncias de poder. O papel do estado e da União, diante dos municípios é o de equalizador, favorecendo os mais fracos: "A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (Const. Brasileira de 1988, art. 211).

Contra a municipalização do ensino estão os que dizem que município fraco, educação fraca; município forte, educação forte. Outros temem o localismo. Há os que pensam que deixar o ensino de primeiro grau a cargo do município representa a derrocada final da escola pública, já tão debilitada.

Em nenhum momento a UNDIME desconheceu as limitações e a variedade de comportamentos das administrações municipais no que diz respeito ao setor educacional, mas se se deve temer o localismo, o que dizer do fisiologismo, o clientelismo e o burocratismo dos estados e da União?

Gadotti (1993, 86) afirma: "O principal inimigo da municipalização não é o professor, mas as estruturas corporativas e a mentalidade estadolatra". É preciso ficar atentos para que o furor normativo não venha burocratizar ainda mais com a municipalização. Os conselhos municipais de educação que vierem a serem criados não poderão se tornar em mais um órgão intermediário e burocratizador. Os modelos federal e estadual não são boas referências para a organização dos conselhos municipais.

Há que se considerar que "as políticas públicas nacionais, em nome da unidade, abafam e matam as iniciativas locais, gerando a mesmice" (Bordignon, 1993, 146). Na verdade, as iniciativas locais se constituem na expressão da riqueza e das tendências da vontade nacional. Experiências bem sucedidas aconteceram em vários municípios como Icapuí no Ceará, que conseguiu derrubar o índice de evasão escolar de 26% em 1985, para 14% em 1992, baixando também a repetência de 26% para 12% no mesmo período

(Lagoa, et al. 1994, p. 15). Outra iniciativa, de acordo com a revista é de Cascavel no Paraná, que criou uma Fundação para gerir os recursos do Salário Educação, desta forma os recursos recolhidos junto às empresas, apesar de irem para Brasília, retornam integralmente para o município. As escolas que recebem os recursos têm autonomia, junto com as APMs para aplicar as verbas de acordo com as necessidades.

A simples transferência de tarefas e responsabilidades não se constitui em descentralização. A nível Federal e estadual, os recursos públicos, quando existem, estão disponíveis para projetos compatibilizados com as sempre obscuras e indefinidas "políticas" e prioridades nacionais. O programa nacional de alfabetização e cidadania e os programas de assistência ao estudante são exemplos do paradoxo do discurso descentralizador que camuflam uma prática centralizadora.

Both (1997, 77) cita Anísio Teixeira como o mais efetivo aliado da tese da municipalização do ensino: "Anísio defende que transferir encargos para o município significa transformá-lo em centro de determinadas atividades, atividade estas que estavam anteriormente a cargo dos dois outros níveis de governo".

A capacidade de organização municipal não se torna empecilho para uma efetiva viabilização e concretização da municipalização da educação, esta capacidade pode ser adquirida, estando ao alcance de todos os que precisarem dela. Até bem pouco tempo não era permitido ao município caminhar com suas próprias "pernas". A partir, sobretudo da Constituição de 1988, esta situação se reverte.

Both entende que com a municipalização da educação, além de não se visualizar a disputa de poder entre as diferentes dependências administrativas, também não se almeja um jogo de "empurra-empurra" de responsabilidades de uma para a outra. A forma gradual de implantação de uma municipalização, segundo a realidade de cada município, descarta muitos atropelos de inevitáveis prejuízos para as partes. Não se pretende que a municipalização da educação ocorra de forma simultânea em todos os municípios. Ela deve ser gradual e diferenciada de acordo com as possibilidades de cada região.

A Undime entende a implantação da municipalização de forma gradativa, afinal, como diz Gadotti (1993, 85): "O poder popular não se constrói por decreto, a implantação da municipalização deve respeitar este processo histórico". Os programas de municipalização levarão a mudanças na concepção da própria escola pública, tornando-a menos estatal e mais popular. A escola pública única se situa no município, assim a municipalização passa a ser o ponto de partida da construção do sistema, não o resultado de um processo de exclusão.

Gilda Poli Rocha Loures¹³ (1987, 32), em entrevista à Nova Escola, diz que "ninguém nega a necessidade de municipalizar e de descentralizar; o que se deve é discutir como fazer e de que maneira desvendar o que pode estar por trás desse discurso". Segundo Gilda, não se pode confundir municipalização com relacionamento direto dos municípios com o governo federal. Na verdade este era o medo que os estados tinham. Os governos estaduais temiam que o Governo Central estivesse procurando diminuir a força política dos estados.

Na maioria dos estados brasileiros os processos de municipalização da educação se consolidaram a partir de 1989. Contudo, como já foi abordado em outros momentos da discussão, alguns estados já tinham de fato grande parte do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios. Pouco mais de dez anos depois se constata que a maioria dos obstáculos já foi superada, a municipalização do ensino fundamental é uma realidade em praticamente 80% das escolas de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental. As resistências foram superadas. Não aconteceu ainda a tão discutida reforma tributária para dar plenas condições aos municípios de terem autonomia financeira; existem ainda percalços que atrapalham o processo, como a burocracia que atrasa a distribuição do Salário-Educação, Transporte Escolar e outros; contudo, poucas vozes se levantam para condenar a municipalização.

Afirma-se que muitos prefeitos desviam recursos da educação, isso não é novidade se comparado com os governos estadual e federal, com uma

¹³ Gilda Poli R. Loures foi Secretária Estadual de Educação do estado do Paraná entre os anos de 1983 a 1987, período em que se iniciou o processo de municipalização da educação no Estado.

vantagem agora, pois ao menos as falhas aparecem, são denunciadas e os infratores, se não punidos pela lei, ao menos pelo desprezo popular. A fiscalização está mais próxima. O governo central tem como fiscalizar e punir: basta criar mecanismos, como fez ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como resultado da Emenda Constitucional nº 14, regulamentado pela lei 9.424 de 1996.

Outra medida já havia sido tomada em 1985, através do decreto número 91.781/85, que obrigou a todos os municípios brasileiros a aprovarem seus estatutos do magistério, para estarem aptos a receber do Ministério da Educação sua cota do salário-educação. O mesmo decreto condiciona que nenhum professor pode ganhar menos que o salário mínimo.

Torna-se importante destacar o papel da UNDIME em todo esse processo de municipalização. Esta entidade, que completa neste ano de 2001, quinze anos de existência e que hoje participa ativamente de todos os debates e atividades nas áreas de educação e cultura, forma inúmeras comissões paritárias, tanto a nível federal como em diferentes estados da federação. Em alguns estados, um representante faz parte dos conselhos estaduais de educação, como é o caso do Paraná.

Ao considerar as atividades da UNDIME desde a sua fundação em 1986, constata-se que se firmou como entidade representativa dos dirigentes municipais de educação, conquistou espaço político e principalmente teve participação importante nos debates que levaram às definições da legislação educacional do país.

A Municipalização do ensino foi a grande bandeira da UNDIME no decorrer dos anos, a partir de sua fundação. Sempre se notou a preocupação em cuidar para que esta fosse implantada de forma gradativa e obedecendo as peculiaridades regionais. Entendia-se que cada estado da federação vivia realidades diferentes, alguns municípios já arcavam com o ônus da manutenção de mais de 50% do ensino fundamental sem a devida cooperação do Estado e da União, prevista na Constituição de 1988.

A tese da Municipalização, defendida também pela UNDIME, provocou muitos embates, choques de idéias e de interesses que partiam tanto de educadores, pesquisadores bem como do próprio governo federal e estaduais, estes querendo em alguns estados impor a municipalização do ensino sem antes promoverem um amplo debate democrático com as comunidades locais.

Em cada Estado do Brasil a UNDIME se organizou e procurou fazer a intermediação entre os interesses dos governos estaduais e as condições apresentadas pelos municípios. Em cada Estado a entidade tem sua história, em cada Estado enfrentou realidades diferentes, apoios e resistências.

A UNDIME do estado do Paraná será o tema do próximo capítulo por ser neste estado que o autor desta dissertação mais se identificou com a entidade, da qual participou desde a sua fundação.

3. A UNDIME NO ESTADO DO PARANÁ

A história da UNDIME do Paraná está diretamente ligada à história de vida do autor desta dissertação, especialmente em seus primeiros anos de existência entre 1986 a 1991, tempo em que foi presidente. Participou de todos os Encontros, Fóruns e Reuniões. Acompanhou a consolidação da Entidade como grande força política nas discussões sobre os rumos da educação no Paraná. Muitos problemas foram enfrentados, conflitos de idéias, de interesses e de objetivos. A UNDIME-Pr, ao lado de outros batalhadores pelas causas do ensino de qualidade, defendia a perspectiva da municipalização do ensino e isso contrariava os interesses de alguns setores da sociedade, como a representação sindical dos professores do Estado.

3.1. O pioneirismo

A organização dos dirigentes municipais de educação no Estado do Paraná antecede a própria criação da UNDIME em nível nacional. Na região Oeste, por iniciativa das próprias prefeituras que fazem parte da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP), foi criada em agosto de 1980 a ASSOESTE, Associação Educacional do Oeste, à qual será dedicada parte deste capítulo. Por ser uma entidade criada pelas prefeituras municipais dos 45 municípios do Oeste do Paraná, funcionava como uma organização de apoio aos órgãos municipais de educação e não como uma entidade representativa, mas era nos encontros de educadores municipais e dos próprios secretários, que eram apresentadas a angústia pela falta de representatividade e autonomia na gestão da educação nos municípios.

Importa lembrar a análise de Maria Lúcia de Arruda Aranha (1989) sobre as questões tributárias, a que se referiu anteriormente. O sistema falho de tributação impede o desenvolvimento de atividades curriculares e outros projetos que demandem recursos que infelizmente mantêm-se centralizados.

Giovani Paludo¹⁴, Secretário de Educação do Município de Cascavel, sede da Assoeste, no período de 1983 a 1986, relata em seu depoimento que, preocupado com a integração entre os colegas que enfrentavam as mesmas dificuldades em seus municípios, sentiu a necessidade da organização de uma reunião: "Tomei a iniciativa de endereçar convites para os secretários de educação da região Oeste do Paraná, porém espontaneamente, secretários de alguns municípios do Sudoeste do Estado também compareceram", (2000, p. 1-3). Aconteceu então o Primeiro Congresso Regional dos Secretários Municipais de Educação no dia 20 de setembro de 1983. Outras reuniões foram realizadas, contando com a colaboração da ASSOESTE. Em outubro de 1984 aconteceu o Segundo Congresso Regional, em Marechal Candido Rondon, com participação de maior número de Secretários e equipes de ensino. O autor desta dissertação, como Secretário de Educação do Município de Pérola D'Oeste, participou destes congressos.

Segundo Paludo, os congressos regionais visavam o estudo e encaminhamento de propostas para a solução de problemas comuns, além da troca de experiências pedagógicas e administrativas. Assim, cada participante, cada município, deixava de ser uma ilha, tendo agora referências para enfrentar os desafios diários.

Paludo relata em seu depoimento que no final de 1985, soube-se que em Brasília, surgia uma iniciativa que pretendia congregiar os Dirigentes Municipais de Educação, visando elaborar subsídios para a Assembléia Nacional Constituinte que se instalaria a partir das eleições de 1986. Existia uma preocupação de como ficaria a educação pública, principalmente a municipal. Neste mesmo ano, em outubro, o Secretário de educação da Capital, Curitiba, Ubaldo Puppi, acompanhando o então Prefeito, Roberto Requião participou de uma reunião em Brasília.

¹⁴ Giovani Paludo foi um dos principais articuladores da organização da Undime no Paraná, participou dos primeiros encontros a nível nacional, tendo sido, junto com Ubaldo Puppi de Curitiba a Francisca Malluf do município de Ponta Grossa, os primeiros representantes do Paraná, como titulares do conselho nacional de representantes da Undime. Paludo fez uma série de considerações em depoimento escrito e arquivado na secretaria sobre os primeiros passos na organização da Undime.

Depois da reunião de Brasília, aconteceu o encontro do Recife, em 1986, ao qual referiu-se no capítulo anterior.

Em 19 de setembro de 1986, aconteceu o primeiro encontro preparatório em Curitiba para a organização dos dirigentes municipais de educação do Estado do Paraná e organização da comitiva paranaense para o Primeiro Fórum Nacional, programado para outubro do mesmo ano. Neste encontro o Secretário de Educação de Cascavel, Giovani Paludo apresentou documento para, se aprovado, ser encaminhado como proposta para o Fórum Nacional. No documento constavam as angústias e reivindicações, a partir da realidade de Cascavel e do Oeste do Paraná. Aprovado, levou o título de 'Documento do Primeiro Encontro de Dirigentes Municipais de Educação realizado em Curitiba no dia 19/09/86'. Este documento encontra-se nos arquivos da UNDIME-Pr.

Do Fórum Nacional, realizado em Brasília nos dias 08, 09 e 10 de outubro de 1986, quando foi fundada a UNDIME nacional, participaram trinta e seis municípios do Paraná, representados por seus respectivos secretários. A Assembléia estabeleceu que cada Estado deveria ter dois membros titulares e dois suplentes no Conselho Nacional de Representantes. A delegação do Paraná indicou para membros titulares os Secretários: Francisca Maluf, do município de Ponta Grossa, com os Secretários de Maringá e Palmeira como suplentes; e, Giovani Paludo de Cascavel, tendo como suplentes os secretários de Pérola D'Oeste, José Vanelli Pinheiro e de Toledo, Shyrlei Piccioni. A delegação paranaense, presente em Brasília, marcou também o IIº encontro da UNDIME no Paraná para dia 21 de novembro de 1986 a ser realizado na cidade de Ponta Grossa.

De acordo com a Ata do dia 21 de novembro de 1986, a reunião de Ponta Grossa ficou denominada IIº Encontro Estadual de Dirigentes Municipais de Educação, tendo em vista já ter acontecido um primeiro encontro em Curitiba em setembro de 1986, referido anteriormente.

O encontro de Ponta Grossa passou a ser o principal em termos de organização da UNDIME Paraná e foi declarado aberto pela anfitriã, professora Francisca Maluf, que coordenou os trabalhos juntamente com

Giovani Paludo de Cascavel. O então Prefeito de Ponta Grossa, Otto Cunha, através de mensagem lida pela Secretária de Educação na abertura dos trabalhos, ressaltou a importância do encontro e da organização dos dirigentes municipais de educação.

Apesar de algumas distorções e desencontros de informações na convocação para o Fórum de Ponta Grossa, por parte dos Secretários que lideravam o movimento pró-criação da UNDIME, compareceram setenta Secretários Municipais de Educação e mais 23 representantes, um número bastante expressivo para as expectativas que se tinha. O Estado do Paraná contava, nesse momento, com 299 municípios. Criara-se um impasse: o Secretário Municipal de Educação de Curitiba, escolhido no Iº Fórum de Curitiba para presidir a comissão provisória da Entidade no Paraná, não se fez presente no Fórum Nacional de Brasília e nem em Ponta Grossa. O impasse dizia mais respeito ao fisiologismo do que ao campo ideológico propriamente dito. Em 1987, Ubaldo Puppi, confidenciou ao autor desta dissertação, estar magoado, pois se sentia aliado do processo, ele que fora escolhido como presidente da comissão provisória no encontro de Recife, se bem que não tomara a iniciativa de articulação. Nestas condições, ficou fora da organização inicial da entidade, sendo substituídos por dois representantes, os que tinham sido eleitos representantes do Paraná no Conselho Nacional, Giovani Paludo e Francisca Maluf.

Por ocasião do Fórum de Ponta Grossa, os dezessete representantes das micro-regiões do Paraná, escolhidos em Curitiba, no Iº Fórum, apresentaram relatório sobre a mobilização dos Secretários em torno do objetivo da consolidação da UNDIME em todo o estado. De acordo com a ata do encontro, "Do total dos depoimentos pode-se notar que na maioria dos casos está havendo um despertar do interesse sobre o movimento dos Dirigentes da educação e por parte dos executivos municipais. A maioria está de acordo com a municipalização do ensino de primeiro grau, contando que haja reforma tributária..." (Ata do II Encontro Estadual de 21/11/1986, 2).

No IIº Encontro de Ponta Grossa, a assembléia reconheceu e aprovou os conselheiros e os suplentes anteriormente eleitos no Fórum de Brasília para

representarem o Paraná, bem como efetivou os representantes das micro-regiões do Paraná até fevereiro de 1988. Foi também aprovada a redação provisória dos estatutos.

De acordo com a Ata do IIº Encontro de Ponta Grossa, ao final da reunião, o Conselheiro, Giovani Paludo anunciou que por motivos particulares se afastaria da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel e por esta razão renunciava à condição da titularidade no Conselho de representantes. A assembléia então ratificou a titularidade para o primeiro suplente este autor, para que, assumindo imediatamente, participasse da reunião nacional marcada para Belo Horizonte no início de dezembro.

Estava criada a UNDIME no Paraná, faltando apenas sua consolidação, oficialização e constituição da primeira diretoria executiva, que de acordo com a ata ficou programada para o mês de março de 1987.

No dia 28 de maio de 1987, conforme a ata, no CETEPAR (Centro de Treinamento dos Professores do Paraná), em Curitiba, reuniram-se os dirigentes municipais de educação dos municípios paranaenses. Estavam presentes autoridades estaduais e prefeitos de vários municípios. Os temas a serem discutidos eram: a eleição da primeira diretoria executiva da UNDIME-Pr, a aprovação dos estatutos, a situação dos professores conveniados e a equiparação salarial destes professores, além da instabilidade dos professores que fazem parte deste convênio.

O professor conveniado caracterizava uma situação atípica dentro do quadro do magistério das escolas estaduais. Foi uma fórmula inventada pelo Estado para pagar os professores que lecionassem nas escolas estaduais, mas que pertencessem ao município. Na verdade, o governo estadual não queria criar vínculo empregatício com esses professores. Por outro lado, os municípios, que há muito tempo vinham pagando professores para trabalharem nas escolas estaduais, não queriam mais arcar com esse ônus. A cada ano o governo estadual renovava o convênio, o que acarretava dois problemas: por um lado a burocracia fazia com que o repasse dos recursos fosse moroso, atrasando os salários dos educadores e, por outro, como cada município tinha

salário diferente, os termos dos convênios também eram diferentes. Os professores conveniados de um município ganhavam menos do que de outro.

Both já havia denunciado, como já foi abordado nos capítulos anteriores, que o município brasileiro se via desgastado em sua gestão e debilitado administrativamente pela intromissão da União e do Estado em suas competências.

Os problemas dos convênios não paravam aí, existia também a questão administrativa. O professor não sabia exatamente a que comando estava subordinado. Tinha vínculo empregatício com o município, subordinado então ao Secretário Municipal de Educação, mas trabalhava em uma escola estadual, sob comando então, do diretor da escola e do inspetor estadual de educação. Esta preocupação era constantemente manifestada nos Encontros, pelos próprios secretários municipais de educação nos anos de 1987 e 1988, de acordo com os registros nas atas.

Este era um dos problemas com que os dirigentes se deparavam e que a UNDIME teria que intermediar junto aos governos para uma solução. Alguns municípios tinham outros tipos de convênios, conseguidos graças a influências políticas. O papel da Undime era, a partir de agora, interceder para que houvesse igualdade e justiça na distribuição dos recursos públicos para a educação.

A participação do Secretário Estadual de Educação, Dr. Belmiro Valverde Castor, neste IIIº Fórum Estadual foi uma demonstração de reconhecimento à entidade que nascia no Paraná para representar os dirigentes municipais de educação. Foi importante a atitude do secretário estadual de trazer para o Fórum, todos os seus chefes de departamentos, bem como os diretores das autarquias ligadas à Secretaria Estadual de Educação.

Além do compromisso do Dr. Belmiro, firmou também compromisso, o diretor do Centro de Treinamento dos Professores do Paraná, Professor Claudino Ortigara; o Superintendente da FUNDEPAR (Fundação Educacional do Paraná), Dr. Ewaldo Podolan. Presente também o Diretor Geral da Secretaria Estadual de Educação, Daniel Domazack, que a partir deste encontro passou a ser o principal interlocutor da Secretaria Estadual de Educação.

O prefeito de Curitiba, Roberto Requião, saudou os presentes, em nome de todos os prefeitos do Paraná e enfatizou a importância da organização dos dirigentes para a educação municipal, empenhando todo o seu apoio e conclamando a todos os prefeitos para que fizessem o mesmo (Ata nº I, 1987).

O IIIº Fórum Estadual foi coordenado pelos Conselheiros da UNDIME Nacional, Professores José Vanelli Pinheiro, Secretário Municipal de Educação de Pérola D'Oeste e Professora Francisca Maluf, Secretária de Educação do município de Ponta Grossa.

O Secretário Estadual de Educação se comprometeu em rever os valores dos convênios e repassar para as prefeituras o valor integral dos salários pagos aos professores de acordo com seus estatutos. O diretor do Centro de Treinamento de Professores do Paraná, Claudino Ortigara, assumiu o compromisso de organizar um cronograma para oferecer capacitação também aos professores da rede municipal. O Superintendente da Fundação Educacional do Paraná afirmou que remeteria para todos os municípios material didático, de expediente e de limpeza para todas as escolas.

As portas estavam abertas. Por sugestão do próprio Secretário Estadual, foi constituída uma comissão paritária composta por membros da Secretaria Estadual e da UNDIME, para tratar de todos os assuntos que envolvessem as duas esferas educacionais.

Era necessário agora oficializar a organização e para isso neste Fórum foi aprovado o estatuto e também foi eleita a primeira diretoria. Os representantes das microrregiões reuniram-se para propor uma chapa que, apresentada, foi eleita por unanimidade. A primeira diretoria executiva ficou assim formada: Presidente José Vanelli Pinheiro, secretário de Pérola D'Oeste. Como suplentes, Iria Schelle, de Toledo e Kyome Hirose, de Paranavaí. Secretária geral, Francisca Malluf, de Ponta Grossa. Como suplentes Claudia Niero, de Maringá e Antonio Palevski, de Irati; tesoureiro, Adilson Siqueira, de Cascavel, tendo como suplentes Augusto Gaioski, de Umuarama e Arailde Conceição, de Cambé. Ubaldo Puppi, de Curitiba, foi escolhido como assessor especial da Undime. Todas as regiões do Paraná estavam envolvidas na

diretoria. Duzentos e vinte e seis municípios, dos trezentos e vinte e nove, se fizeram representar no IIIº Congresso Estadual.

A UNDIME, finalmente, estava organizada no Estado do Paraná. De 1986, quando da sua criação, até 2001, quinze anos se passaram, anos de lutas e conquistas, avanços e às vezes tropeços. Várias diretorias se sucederam, todas com o compromisso de defesa da escola pública com qualidade. Foi com a participação dos dirigentes municipais de educação que se consolidou o processo de municipalização do ensino fundamental. Como afirmou Both anteriormente, referindo-se à UNDIME como uma nova força que entra em cena em favor da municipalização do ensino com objetivo de salvaguardar a qualidade do ensino fundamental.

De acordo com a ata do IIIº Encontro Estadual dos Dirigentes Municipais de Educação, no que se refere aos estatutos, definem-se as seguintes finalidades para a UNDIME-Pr:

- I. Apoiar, defender e integrar o movimento dos Dirigentes Municipais de Educação, em busca de uma sociedade mais justa e de uma educação democrática e libertadora;
- II. Representar e apoiar os Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Paraná, estimulando a criação de entidades que os congregue a nível regional;
- III. Assegurar, prioritariamente, o ensino básico numa perspectiva municipalista, buscando a universalização de atendimento e a boa qualidade da escola pública, voltada para os interesses da população brasileira;
- IV. Promover a integração das políticas municipais, às estaduais, contribuindo para a concretização nos planos, programas e projetos respectivos;
- V. Coletar, produzir e divulgar informações relativas ao ensino, para todos os Dirigentes Municipais de Educação associados;
- VI. Incentivar a participação de diferentes segmentos da população nos aspectos administrativos e pedagógicos do processo educativo, através

de encontros locais e regionais. (Estatuto da Undime, Cap. Iº, art. 2º, 1 e 2).

3.2. ASSOESTE, Uma inspiração para a criação da Undime – Pr

A Associação Educacional do Oeste do Paraná (ASSOESTE), é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, constituída e mantida, em média, por 45 Prefeituras Municipais da região. Têm apoio de quatro Instituições de Ensino Superior, unificadas pela Universidade do Oeste (UNIOESTE), Cooperativas agropecuárias e Central de Cooperativas.

Segundo o **Jornal Informativo da Assoeste**, a Instituição foi criada no dia 22 de agosto de 1980, em decorrência das ações educacionais desenvolvidas na região pelo Projeto Especial Multinacional de Educação MEC/OEA, a partir de 1976. (Ano II, nº 3; 1995, agosto, 8).

No contexto das transformações sociais, na época, a região Oeste do Paraná passava pelo processo de transformação do sistema produtivo, isto é, a agricultura tradicional estava sendo substituída pela agricultura mecanizada e altamente tecnificada.

Em decorrência desta transformação, aconteceram mudanças sociais, êxodo rural e intensa urbanização, gerando sérios problemas educacionais, tais como: choques culturais, dificuldades de adaptação, abandono da escola, superpopulação de bairros periféricos e falta de salas de aula. O sistema apresentava sintomas de colapso, como: falta de infraestrutura, escolas, material didático e principalmente professores habilitados, exigindo renovação no potencial educacional regional.

Segundo dados fornecidos pela ASSOESTE, em 1977 a evasão e repetência na primeira série atingiram 65% do total de alunos matriculados. 54% dos professores da zona urbana e 80% da zona rural não eram qualificados. O material didático utilizado nas escolas, quando existente, era caro e inadequado à realidade sócio-econômica e cultural do aluno:

O Censo Demográfico de 1980, publicado pelo IBGE, indicou que diversos municípios da região haviam perdido 50% ou mais de sua população rural na década anterior. Parte desta população migrou para outras regiões do país, outros foram para o Paraguai. Contudo, a grande maioria migrou para as periferias urbanas, sem infraestrutura, muito menos escolas.

A situação educacional passou a fazer parte das grandes preocupações da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná –AMOP. Os problemas da educação passaram a ser encarado como problemas coletivos e, portanto, as buscas de alternativas passaram a ser coletiva.

Quando o Projeto Especial Multinacional, criado no início da década de 70, para a região oeste do Paraná, encerrava suas atividades em 1980, com resultados positivos no que se referia à assessoria didático-pedagógica dada aos órgãos municipais de educação; os prefeitos da região sentiram a necessidade de criar uma instituição de âmbito regional para dar continuidade às ações educacionais.

De acordo com depoimentos da Secretária Executiva da Assoeste, no **Jornal Informativo Assoeste**, Fátima Ikiko Yokohama, a instituição ao longo dos seus mais de quinze anos desenvolveu inúmeras ações conjuntas no aperfeiçoamento de professores, planejamento da educação, na produção de material didático e na aplicação de metodologias inovadoras no processo pedagógico (Ano II, nº 3, agosto/1995).

Nos primeiros tempos a ação da Assoeste foi dirigida especialmente para o aperfeiçoamento teórico do professor: acreditava-se na época, que um professor tecnicamente bem preparado era suficiente para produzir uma educação de boa qualidade. A prática demonstrou que isso era insuficiente. Pensou-se que o material didático era inadequado: produziu-se material didático; ocorreram melhoras, porém não as esperadas. A Instituição partiu, então, para a busca de metodologias inovadoras, criando no professor uma percepção do que faz e por que faz. A junção de todos os fatores pode ter determinado, ao final, uma considerável melhora na educação regional.

Atualmente, em 2000, a ASSOESTE concentrou suas atividades nos encontros de estudos com os professores da região, mas especialmente na

formação de equipes nos municípios para criar, a nível local, um grupo de professores em condições de dirimir dúvidas teóricas e práticas na ação educativa.

As atividades, no campo da educação, estão em consonância com as propostas da Secretaria Estadual de Educação, através dos Núcleos Regionais. A maioria das ações ocorre em parceria.

Ao término de cada ano letivo, de acordo com as informações de Fátima, secretária executiva, no jornal Informativo ASSOESTE, a Instituição planeja, com as equipes de ensino dos municípios interessados, os cursos e grupos de estudo para o ano subsequente. Nestes cursos, assumem a responsabilidade e despesas com docentes, locomoção, correspondência e material para os professores no decorrer do curso. Quando os projetos forem em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, os projetos são encaminhados via Núcleo Regional e as despesas serão divididas proporcionalmente.

A ASSOESTE é constituída de uma diretoria executiva presidida por um Prefeito de um dos municípios filiados com seu vice-presidente nas mesmas condições. É formada também por um Conselho de efetivos e suplentes cujos membros fazem parte das entidades mantenedoras. A coordenação dos trabalhos está a cargo de uma diretoria executiva e pedagógica, contratada especificamente para estes fins.

Em 2000, quando a Entidade completou 20 anos, o presidente, Luiz Yoshio Suzuke, lembrou que o primeiro objetivo da Instituição foi melhorar a qualidade do ensino básico.

O Presidente da ASSOESTE, ao se manifestar no **jornal Inter-Ativo Assoeste**, afirma: "a educação é um processo em construção, que se faz no dia-a-dia, o ensino fundamental é o seu fio condutor, é exatamente aí que se alicerçam os conceitos básicos e científicos do conhecimento que impulsionam o aluno para a busca de novos conhecimentos" (Ano I, nº 1; jan/fev. 2000, 1).

Segundo Suzuke, para que o aluno universitário tenha um bom desempenho, é necessário que as escolas de níveis inferiores sejam de boa qualidade e inclui aí o trabalho da equipe de ensino da ASSOESTE que, em

parceria com os municípios da Região Oeste do Paraná, tem procurado fazer um ensino fundamental de qualidade. Para o presidente, é necessário investir na qualificação profissional dos professores de 1ª a 4ª séries.

A melhoria da qualidade do ensino fundamental depende essencialmente do enfrentamento de um grande desafio que é a formação dos professores. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96) determina que, até o ano 2.007, todos os professores do ensino básico tenham formação de nível superior.

De acordo com dados fornecidos pela ASSOESTE no **Jornal Inter-Ativo Assoeste**, em 1999, seiscentos mil professores do ensino básico no Brasil não tinham formação no nível de 3º grau, porém houve uma considerável melhora no grau de formação dos professores. O número de professores leigos, com apenas o primeiro grau completo, caiu 41,1% entre 1994 a 1997; o de professores com nível médio subiu 7,5%.

Na Região Oeste do Paraná o investimento na formação de professores fez com que o número de professores não habilitados atuando de 1ª a 4ª séries baixasse até 1999, para 5,91%.

A ASSOESTE, segundo Fátima Ikito, secretária executiva, acredita que não basta ao professor ter cursado o terceiro grau para garantir um bom desempenho no magistério. Para garantir uma educação continuada a instituição realiza anualmente no mínimo quarenta horas de curso em cada município filiado. Além dos cursos, são realizados encontros centralizados, grupos de estudos, seminários além de assistência técnico-pedagógica aos municípios que procuram assessoria da Instituição.

Ao relatar a experiência vivenciada pela Entidade evidencia-se a importância da descentralização da educação. Fica claro que os municípios sabem criar alternativas para resolverem os problemas, buscando um apoio mútuo.

Both referiu-se à capacidade do município em administrar o ensino fundamental, baseado na sua experiência de longos anos gerenciando o ensino da zona rural. O município sentir-se-á com maior capacidade de autogestão à medida que lhes forem dadas condições.

A Região Oeste do Paraná foi pioneira em organizar os municípios em torno de ideal tão nobre, a educação, para a discussão das políticas e práticas educacionais. Sem dúvida a Associação Educacional do Oeste influenciou os Dirigentes Municipais de Educação para consolidação da UNDIME do Paraná. Talvez esteja aí a explicação para o fato de que quatro dos seus oito presidentes, até o ano 2.000, terem sido de municípios da Região Oeste. Faz sentido, agora, a relação estabelecida pelo articulador da criação da Entidade no Paraná. Giovanni Paludo, entre ASSOESTE e UNDIME.

A municipalização do ensino não significa dizer que cada município irá se fechar no seu pequeno mundo e criar sistemas isolados com processo técnico-pedagógico ultrapassado e diferente dos demais coirmãos.

No Estado do Paraná a UNDIME tem uma história vinculada às preocupações com a melhoria da qualidade do ensino fundamental.

3.3. UNDIME, sua consolidação no Paraná

No dia 02 de abril de 2001, no salão nobre da casa da música, em Curitiba aconteceu a comemoração de quinze anos da UNDIME-Pr. Foram quinze anos de lutas e conquistas, avanços e nunca recuos na busca de uma melhor qualidade da educação municipal. A Entidade prestou uma homenagem a todos os ex-presidentes que lideraram o processo histórico da entidade. Todos os ex-presidentes compareceram à solenidade. O momento foi importante porque serviu como incentivo aos novos secretários, presentes em grande número. A maioria tendo assumido no dia primeiro de janeiro, com as novas administrações municipais. As memórias foram reavivadas e o entusiasmo renovado. Nos quinze anos de luta, teve participação efetiva nos diversos aspectos que envolveram a educação paranaense neste período.

Anualmente, a Entidade realiza fóruns e reuniões para debater temas conflitantes como a municipalização do ensino, da merenda escolar, da educação de jovens e adultos, alfabetização e outros.

Em 1988, a UNDIME-Pr tinha dois anos desde que foi fundada e, realizava no mês de abril o seu IVº Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Educação, o primeiro encontro depois da consolidação da entidade. Sob a presidência autor desta dissertação se fizeram presentes as autoridades educacionais do Estado do Paraná. Compareceu o Secretário de Estado da Educação, Dr. Belmiro Valverde Castor, com todas as chefias de departamentos da Secretaria, bem como o Delegado do Ministério da Educação, Dr. Véspero Mendes. O comparecimento dos secretários municipais foi em excelente número, se fizeram presentes 148 deles e outros 36 mandaram representantes. Há necessidade de integração entre as esferas de educação municipal, estadual e federal para que haja sucesso na educação como um todo. No Estado do Paraná, esta integração começa a acontecer com a participação dos representantes locais de cada uma das esferas.

O presidente relatou aos presentes que, em visita ao interior do estado do Maranhão, pôde constatar a triste realidade da educação no Brasil, dando a entender que o Estado do Paraná vivia uma realidade muito melhor. A falta de recursos para o setor é a grande responsável pela situação miserável da educação nacional. Os recursos destinados à educação se perdem muito no caminho até chegar ao destino, são muitos os intermediários. Quando os poucos recursos chegam até às escolas, a burocracia impede que eles sejam aplicados nas reais necessidades porque tem que atender o cumprimento de projetos predeterminados, que nem sempre condizem com as necessidades daquele momento, nas escolas.

O Superintendente da Secretaria Estadual de Educação do Paraná, Daniel Domazack afirmou: "É importante a descentralização e a necessidade de medidas administrativas que visem acabar com a burocratização para que a ação educativa tenha condições de se realizar em sua plenitude nas salas de aula"(1988, IV. Fórum/Undime-Pr. Ata n. 3, 10)

Bordignon (1993), a quem já nos referimos nesta dissertação, concebia como estratégia da descentralização, a escola como centro e eixo do processo administrativo e ao Estado e à União caberia a garantia da coerência do projeto pedagógico através da catalização das políticas educacionais.

Domazack enfatizou a necessidade de um trabalho integrado a nível estadual e municipal para que se encontrem soluções para os problemas que são comuns.

O Delegado do MEC para o Paraná, Dr. Véspero Mendes (1988, Ata nº 03, fl. 2), referindo-se aos recursos e à municipalização enfatiza: "Esse processo se dará por escolha de competência, isto é, os recursos serão canalizados para o estado ou município que demonstrarem capacidade de melhor gerenciamento dos problemas. A interligação do MEC, secretarias de estado da educação e municípios é um processo que deverá ter continuidade".

Both (1997) entende que a capacidade organizativa municipal não é empecilho para viabilização e concretização da municipalização da educação, além do que a capacidade pode ser adquirida.

Estava manifestada a vontade e a disposição do Ministério da Educação, contudo havia, por parte da diretoria da UNDIME-Pr, uma consciência de que o entendimento estava apenas começando. A prática exercida pelos órgãos superiores do MEC, bem como da SEED, Secretaria Estadual de Educação, ainda continuariam a ser burocrática. O problema dos convênios entre o governo do estado e as prefeituras, tão questionados pelos Dirigentes municipais de educação, continuava e também a diferença nos valores dos recursos repassados. O Governo do Estado não repassava aos municípios o valor dos encargos sociais, desta forma, o município continuava bancando em parte as escolas de responsabilidade do estado. Este impasse provocava transtornos e dificuldades na renovação dos convênios e no avanço das propostas de municipalização do ensino. Reinava um clima de desconfiança, por parte dos secretários municipais de educação.

Outros problemas preocupavam ainda os municípios, como o Ciclo Básico da Educação. Este era um projeto das escolas estaduais, que consistia num processo contínuo nas séries iniciais do primeiro grau, que previa a promoção automática e gradativa, começando pelas duas séries iniciais. Por incentivo da secretaria estadual de educação, muitos municípios haviam implantado o projeto em sua rede de ensino. A polêmica se dava pela razão de

que o Ciclo Básico previa o contra-turno¹⁵ para os alunos em defasagem de conteúdos e isso requeria um adicional de horas a serem pagas para o professor. Nas escolas estaduais, os valores não eram repassados, como a maioria dos professores tinha vínculo com o município, a responsabilidade pelo pagamento onerava cada vez mais as prefeituras.

As diferenças entre as redes estadual e municipal de ensino não terminavam aí. A educação nos municípios estava sob dois comandos. O Estado tinha seus inspetores de ensino que muitas vezes se atritavam com os secretários municipais, pois os funcionários eram do município e a dependência administrativa, ou seja, a escola era estadual.

A FUNDEPAR (Fundação Educacional do Paraná) é uma autarquia ligada à Secretaria Estadual de Educação, cuja função entre outras é gerenciar, construir e manter escolas e suas estruturas. Estabelecer convênios com as prefeituras para a construção de novas escolas, bem como suprir com mobílias. A autarquia gerencia para isso os 65% dos recursos do Salário-Educação, recurso de MEC, destinados ao estado. A polêmica, mais uma vez, referia-se ao gerenciamento destes recursos que, de acordo com os dirigentes municipais de educação, deveriam ser definidos pelos municípios. Com relação aos 30% restantes, que ficariam para a administração do MEC, o próprio Diretor da FUNDEPAR, Dr. Judas Tadeu Mendes afirmava que eram distribuídos obedecendo mais critérios políticos do que técnicos.

Não bastassem os problemas de ordem pedagógica e administrativa, as diferenças entre as esferas municipal, estadual e federal envolviam também transporte e merenda escolar. Os municípios criaram seus programas próprios de transporte escolar, alguns até com frota própria de transporte gratuito para sua rede de ensino. Os alunos das escolas estaduais reivindicavam os mesmos direitos e, por uma questão até política, recebiam o benefício, porém o estado não repassava o valor gasto. Os cofres municipais mais uma vez eram lesados em detrimento de outros encargos que por lei as prefeituras deveriam manter.

¹⁵ Contraturno corresponde ao turno contrário ao que o aluno frequenta regularmente, em que o professor atenderia às individualidades dos alunos que apresentassem defasagem.

A FUNDEPAR também era responsável pela distribuição da merenda escolar. A seleção, as licitações e o cardápio eram definidos pelo MEC, em Brasília. Ocorria então o famoso "passeio" da merenda, centralizada no Rio de Janeiro e distribuída para todo o Brasil. Os problemas iam desde o atraso na entrega que chegava a meses, até ao cardápio incompatível com os costumes regionais.

A tese da municipalização do ensino começa a ganhar corpo, tendo o apoio inclusive de setores da administração estadual. A UNDIME-Pr passa a incorporar a luta e se propõe a intensificar os debates em todas as micro-regiões do estado.

Enquanto se discute a proposta da municipalização do ensino, alguns programas de interação entre governo do estado e município no setor educacional são agilizados, como é o caso do Pró-município, um projeto de cooperação e apoio à melhoria rural dos municípios, implantado pelo estado. Os recursos deste programa no setor de educação serão revertidos em apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade de ensino.

A UNDIME-Pr assimilou e participou de todos os projetos em parceria com o estado, consciente de que estas soluções seriam paliativas e que a entidade estava à mercê da boa vontade dos ocupantes dos cargos nos diferentes governos a se instalarem no estado. A educação, não só no Paraná, como em todo o Brasil, sempre teve uma planificação, cuja duração estava garantida no máximo até a instalação de um próximo governo.

Os municípios estavam tão carentes de recursos e projetos técnico-pedagógicos a tal ponto que uma grande parte deles contentava-se com o simples repasse de material escolar, de limpeza e expediente, muito mais satisfeitos quando lhes era oferecido por parte do estado um "treinamento de professores".

Desde a criação da UNDIME-Pr e o início das discussões sobre a municipalização do ensino, tem se notado um grande empenho por parte da secretaria de estado da educação e um incentivo à proposta da municipalização. Aconteceu até uma precipitação na assinatura de carta de intenções no sentido de municipalizar imediatamente o ensino de primeira à quarta séries do

primeiro grau. Esta pré-disposição do estado chegou a assustar muito alguns municípios. Temia-se a municipalização do ensino, sem a garantia dos recursos necessários. A responsabilidade pela educação parecia mais uma “batata quente” que todos tinham medo de tê-la à mão. Os dirigentes municipais de educação ficavam inseguros e neste momento o apoio da UNDIME-Pr era muito importante porque ela congregava representantes de municípios médios e grandes, cuja força política contrabalançava qualquer iniciativa mais ousada por parte do governo do estado.

A força política da entidade estava reconhecida e se manifestava no falar e agir dos chefes de departamentos e de autarquias ligadas à secretaria de estado da educação.

Os debates sobre a municipalização do ensino no Paraná levaram os dirigentes a definirem que ela seria gradativa e de acordo com a disposição do município em assumi-la, quando se julgasse competente para tal. Jamais seria aceita a possibilidade de ser implantada por decreto, como chegou a ser proposta em alguns estados da Federação. Sentia-se que todos os Secretários Municipais de Educação estavam convencidos de que a municipalização do ensino fundamental era necessária, mas a idéia de que essa responsabilidade fosse assumida por pressão assustava a todos, afinal essa definição seria histórica. Desde o império, nesse país, se trabalha com a idéia da descentralização. Várias obras na área da História da Educação abordam a questão, como Aranha (1989), Ghiraldelli (1994) e Romanelli (1994); também discursos proferidos nas tribunas das casas de leis e nos palanques eleitorais se debruçaram sobre o assunto; e agora existe a possibilidade concreta, porque pela primeira vez na história do Brasil a Carta Magna permite e delega ao município a responsabilidade de gerir sobre o ensino de primeiro grau (Const. Brasileira, art. 211. parág. 2º).

No momento de definições tão importantes a UNDIME-Pr entrou num processo de incerteza quanto à sua continuidade. Era hora de escolher a nova diretoria e, mais do que isso, como a nova gestão iria até 1989, ano em que a maioria dos dirigentes municipais de educação não estaria mais em suas funções, por força das eleições para prefeitos municipais. Na gestão seguinte,

outros secretários foram nomeados pelos novos prefeitos. A Entidade, contudo, teria que continuar.

Havia a necessidade que todos os dirigentes municipais assumissem o compromisso, principalmente a nova diretoria, de garantirem a passagem das informações e motivação aos novos dirigentes e assim fosse viabilizada a certeza da continuidade. Para evitar transtornos, a assembléia propôs a recondução da mesma diretoria. Após ouvir o compromisso de todos, foi empossada e a UNDIME continuou sua consolidação.

Aos 25 dias do mês de abril de 1989, quatro meses depois da posse dos prefeitos, os novos secretários municipais de educação, muitos deles reconduzidos aos cargos, estavam reunidos no quinto Fórum Estadual. A preocupação com a continuidade desapareceu, a entidade estava viva e forte.

A expectativa estava agora por conta da nova administração da educação estadual. A Secretária Estadual de Educação, Professora Gilda Poli da Rocha Loures, convidada, compareceu e declarou que sua presença manifestava o reconhecimento da força política da união dos dirigentes municipais de educação "É, sem dúvida, através da coesão que a credibilidade dos dirigentes públicos será resgatada" (Vº Fórum, 1989, Ata 1, 9).

Gilda Poli da Rocha Loures afirmou que a posição da Secretaria estadual é de que a municipalização da educação não deveria ser por decreto, mas fruto de um processo lento e consciente, onde se iria procurar estruturar as administrações municipais para que pudessem, de forma competente, assumir os novos encargos. O Estado e os municípios deviam ser parceiros nesta empreitada e deve-se garantir a unicidade do sistema pedagógico. A Secretária destacou a necessidade da união entre a UNDIME-Pr e o CONSED (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação), entidade que representa os secretários estaduais, a nível nacional.

A Constituição Federal de 1988 estava em pleno vigor, agora cada Estado da Federação estava em fase de elaboração da sua. A UNDIME, Pr. tinha o dever de acompanhar e participar do processo. Ainda não se tinha uma proposta concreta para a municipalização do ensino.

Os dirigentes municipais de educação manifestaram sua preocupação com o destino das verbas da educação. A pulverização dos recursos em vários projetos paralelos fazia com que as necessidades básicas ficassem delegadas a um segundo plano.

Neste período de constituinte estadual precisavam-se garantir as emendas necessárias às propostas para a Constituição e isso a UNDIME estava fazendo junto com mais dezessete entidades no Estado do Paraná.

No V Fórum foi eleita a nova diretoria, tendo agora como presidente o Professor Adilson Siqueira, Secretário de educação de Cascavel.

Vários Municípios do Estado tinham assinado as cartas de intenção da Municipalização do ensino. Surgiram notícias de pressão por parte do Governo do Estado, que queria desta forma se ver livre dos convênios que ocorriam com as prefeituras para manter professores com vínculo municipal em escolas de ensino fundamental, que faziam parte do sistema estadual de ensino. Para evitar esse tipo de constrangimentos, foi formada uma Comissão paritária, da qual participavam dois membros indicados pela Secretaria de Estado da Educação, dois do Conselho Estadual de Educação e dois da UNDIME-Pr. A Comissão mista propôs um levantamento estatístico para se verificar os custos do aluno, para se ter como parâmetro no repasse de recursos Federais e estaduais aos municípios que aderissem à municipalização do ensino, já que a Constituição previa a possibilidade de o município assumir os encargos da educação no ensino fundamental, mas não previa a reforma tributária que garantisse ao município os recursos financeiros.

A municipalização do ensino exigia que se criassem conselhos municipais de educação e isso devia fazer parte das novas Leis Orgânicas Municipais, que precisavam ser re-elaboradas para se ajustarem às novas constituições, tanto Federal, como Estadual. Os dirigentes municipais de educação manifestavam a preocupação na organização de Regimes Únicos, para que se evite exageradas diferenças salariais de professores de um município para outro.

Já nos seus primeiros anos, desde sua fundação, a UNDIME-Pr. Justificava sua existência pela importância de sua participação nas definições

das políticas educacionais adotadas no estado do Paraná. A entidade queria que o Tribunal de Contas do Estado fiscalizasse e exigisse nas prestações de contas dos municípios o cumprimento do que preceitua o artigo 212 da Constituição Federal que determina a aplicação de 25% da receita dos impostos por parte do estado e dos municípios, para a educação, exclusivamente para a educação, não incluindo aí transporte escolar, merenda ou projetos afins.

Em tempos de reestruturação das leis orgânicas dos municípios a luta passa a ser também a contemplação e implantação do Regime Jurídico Único, garantido para todos os municípios e também da implantação do plano de carreira de magistério municipal. O Regime Jurídico Único garantiria a todos os funcionários da educação dos municípios maior estabilidade e segurança no desempenho de suas funções, evitando contratos arbitrários por prestação de serviços, na maioria das vezes não lhes garantindo direitos legais.

O artifício dos famigerados convênios para manutenção de professores municipais em escolas estaduais tinha que terminar. Cada esfera administrativa teria que assumir o seu quadro de funcionários.

Em todos os estados brasileiros a pressão dos governos no sentido de municipalizar o ensino fundamental assustava os dirigentes municipais de educação e os prefeitos. Afinal, se a Constituição Federal apenas sugeria a atuação do município prioritariamente no ensino fundamental, nunca determinando a responsabilidade exclusiva, porque a ansiedade de alguns governos estaduais em municipalizar tão rapidamente? No Estado do Paraná, os municípios estavam com dificuldades para manterem suas redes de ensino com o número de alunos já existentes. Como ficaria a situação se esse número fosse aumentado sem a garantia de recursos?

O professor Zeferino Perin, do departamento técnico da Secretaria de Estado da Educação, convidado pela diretoria da UNDIME-Pr, proferiu uma palestra para os dirigentes municipais de educação sobre os sistemas de parceria entre estado e município. Ao referir-se aos gastos dos municípios com a educação, apresentou um levantamento feito pela Secretaria Estadual da Fazenda e advertiu: "O transporte escolar não pode ser computado como

despesa incluída nos 25% destinados à educação” (Perin, 1989: ata da Undime, fl.08).

Perin fez uma alerta que mesmo somando todas as receitas dos municípios, eles não poderiam bancar a educação de primeiro grau. Os municípios, segundo ele, atendiam em 1989, 31% da matrícula total da rede de ensino fundamental e poderiam chegar no máximo a 50% com a estimativa de recursos previstos para os próximos dois anos.

Gadotti (1997) chama a atenção que a Constituição de 1988 não prevê a municipalização do ensino fundamental, o que ela permite é que os municípios atuem prioritariamente nesse nível, contudo não responsabiliza o município pela manutenção e financiamento.

Alguns depoimentos como esses apresentados pelo professor Perin, trouxeram conseqüências negativas para os atônitos Secretários Municipais de Educação diante da idéia de municipalização. No entanto, funcionaram também como um alerta para que não houvesse precipitação e que não se aceitasse a municipalização como uma imposição. A própria lei prevê a cooperação das três instâncias de poder na manutenção do ensino fundamental. A conclusão dos dirigentes municipais de educação era que naquele momento e também, nas atuais circunstâncias não se poderia admitir a municipalização do ensino.

O momento era propício para discussões. Inúmeras entidades, permanentes ou itinerantes, se formam para discutirem a nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da educação). Sabe-se que é necessário garantir na Lei o que se deve cumprir depois. A UNDIME-Pr atacou em várias frentes; tinha-se a certeza que a criação da entidade ocorreu num momento histórico propício e agiu como “gente grande”, graças ao espaço político que conquistou já nos primeiros anos de existência. No estado do Paraná, se torna uma das poucas instituições que passou a fazer parte de todas as comissões que discutiam o futuro da educação, seja de ensino fundamental ou programas similares como alfabetização, merenda, livro didático e outros projetos.

Buscando congregar forças, aos 31 dias do mês de maio de 1990, a entidade promoveu um grande encontro para desenvolver amplos debates sobre

o ensino. Estrategicamente e num ato de consolidação da força política da entidade, neste encontro foi envolvida a Associação dos Municípios do Paraná, com a presença do seu presidente, o Prefeito de Cambé e de vários outros municípios do estado, bem como vereadores, junto com os secretários municipais de educação. As autoridades estaduais também estavam presentes e a Secretária de Estado da Educação, Gilda Poli da Rocha Loures (1990, Ata nº 3, fl. 9) foi enfática ao declarar: "O ensino fundamental é prioridade da Secretaria de Educação e a possibilidade de a municipalização do ensino se dar por decreto está descartada".

Gilda Poli Rocha Loures, que retornava à Secretaria estadual de Educação, já havia, publicamente, se manifestado com relação à municipalização do ensino, em entrevista à revista Nova escola: "Ninguém nega a necessidade de municipalizar e de descentralizar; o que se deve discutir é como fazer (...). Não se deve confundir municipalização com relacionamento direto dos municípios com o governo federal" (1987, 32).

O Doutor José do Carmo, prefeito de Cambé e presidente da Associação dos Municípios do Paraná parabenizou a organização dos educadores, reconhecendo a importância da sua participação no processo educacional e empenhou o apoio irrestrito da entidade que presidia.

As preocupações agora se voltavam para os municípios, para estarem preparados para administrarem plenamente o ensino fundamental. As atenções se voltam para a criação dos conselhos municipais de educação. Que atribuições teriam os conselhos municipais? Seriam apenas conselhos comunitários consultivos ou teriam funções normativas? O medo dos que se manifestavam contrários à municipalização do ensino era justamente o perigo de se criarem sistemas de ensino autônomos.

Discutia-se no Congresso Nacional o projeto Jorge Hagi, que propunha a organização dos conselhos municipais de educação. Acontecia, paralelamente, uma mobilização por parte do Conselho Federal e Conselhos estaduais. A grande dúvida era a questão das competências para que a unidade nacional fosse mantida para se ter um sistema único.

A UNDIME-Pr elegia no dia seis de julho de 1990 sua terceira diretoria, tendo como presidente a professora Arailde Conceição, do Município de Cambé. A mudança de diretoria não mudou os objetivos e nem o ritmo das discussões. Precisava-se discutir também a implantação dos planos de carreira do magistério municipal.

A relação entre a Secretaria de Estado da Educação e a UNDIME continuavam boas, havia diálogo e participação conjunta em projetos; isto facilitava a preparação adequada para os municípios se organizarem administrativa e pedagogicamente. O Governo do Estado, através da Secretaria de Educação, assumiu o compromisso de subsidiar os municípios com assessoria técnica, pedagógica e recursos materiais para preparar as equipes pedagógicas e professores dos órgãos municipais de educação.

O engajamento dos municípios no projeto nacional de alfabetização e cidadania, juntamente com o estado, tornou-se agora um compromisso dos dirigentes municipais de educação, expresso na formulação de propostas que envolviam o exercício consciente da cidadania, assegurando a qualidade do ensino através da habilitação e capacitação dos professores e adoção de calendários compatíveis às realidades e peculiaridades de cada região. Ficou expresso também em documento o compromisso de resguardar a unidade pedagógica de projetos vinculados aos órgãos municipais de educação. (1990: ata nº 06,17).

Apesar das dificuldades, principalmente a escassez de recursos, o processo de descentralização da Educação no Paraná avança. O professor Elias Abraão, Secretário de Estado da educação do Paraná, em 1991, denuncia que a educação municipal só não avança mais porque a reforma tributária, tão propalada, não acontece: "A ausência de recursos e o poder centralizador aliado à profunda desconfiança do magistério no poder público, inviabilizam a municipalização" (1991, ata nº 08, 20).

Gadotti (1997) alertava que as políticas de municipalização encontrariam resistência por parte dos educadores que além de desconfiarem de um processo de privatização acreditavam que o Estado e a União estavam querendo se desobrigar das responsabilidades sobre o ensino fundamental.

O ano de 1991 caracterizou-se no Paraná, como decisivo no processo de municipalização do ensino. Até o mês de abril, 94 dos 239 municípios tinham assinado a carta de intenções. Enquanto alguns sofriam pressões por parte do governo do estado para assinarem, outros impuseram condições para a efetivação do processo de municipalização. A UNDIME agiu neste momento com bom senso, de um lado defendendo seus filiados, de outro evitando dificultar o avanço da proposta de municipalização, da qual era mentora. Decidiu-se que o processo seria regionalizado e cada micro-região do estado passou a discutir em separado a implantação gradativa de acordo com a realidade de cada município de sua área de abrangência.

A Associação dos Municípios do Paraná criou uma assessoria especial para o setor de educação que por sua vez fazia um assessoramento à UNDIME no processo de municipalização.

Além da preocupação com o aspecto pedagógico, os municípios tinham expectativas com relação à parte física. Os prédios escolares a serem herdados, em sua maioria, estão em más condições.

Enquanto os emperramentos burocráticos e as diferenças de ordem econômica e estrutural iam sendo resolvidos de forma gradativa, a UNDIME organizava fóruns para debater assuntos pedagógicos relacionados à educação especial, ensino supletivo, analfabetismo e outros. As experiências bem sucedidas em alguns municípios eram repassadas nos fóruns.

No mês de maio de 1992, tomava posse mais uma diretoria, tendo como presidente a professora Sueli Seixas, secretária de educação do município de Curitiba, capital do Paraná. Como nas demais eleições para a diretoria, não aconteceu disputa, a formação da diretoria foi por consenso. Na verdade, o comando procurou sempre evitar conotação político-partidária. A visão que se tinha era do ponto de vista estratégico e neste momento era oportuno que a presidência da entidade mudasse seu eixo para a capital. Era ano eleitoral, a professora Sueli, além da competência, estava profundamente envolvida e comprometida com a entidade, com participação na diretoria anterior. Em 1993, consolidada a posse dos novos prefeitos e, conseqüentemente, com novos secretários municipais de educação, elegeu-se a nova diretoria que volta

a ser presidida por um representante de Cascavel, O professor Nilton Nicolau Ferreira, que presidiu a entidade por duas gestões consecutivas. Na primeira gestão, a preocupação se concentrou em rearticular a UNDIME em todo o estado, tendo em vista a posse dos novos secretários municipais de educação, bem como torná-los ciente do trabalho desenvolvido pela entidade no acompanhamento da municipalização do ensino.

A UNDIME, através de sua diretoria, acompanhou de perto neste período a política educacional do Paraná junto à secretaria estadual de educação; o projeto do Banco Mundial: qualidade do ensino público no Paraná; a municipalização administrativa e a municipalização pedagógica da educação, trazendo para os fóruns, professores que se destacaram em atividades educacionais como Elias Abraão, Secretário de estado da educação, professor e pesquisador Renato Vieira Ribeiro, professora Maria Dolores Dileb, professor Carlos Alberto Rodrigues Alves, professoras Carmem Regina dos Santos e Clélia Nogueira, além do professor Nircélio Zobot que fazia parte da comissão do livro didático (1993, ata nº 3, 31).

Em maio de 1995, nova diretoria toma posse representando a região central do Paraná, assume a presidência a Professora Railda Schiffer, secretária de educação do Município de Ponta-Grossa. Como normalmente acontecia, a diretoria foi composta de membros representantes de todas as meso-regiões do estado. Desta forma, a entidade se manteve coesa e os problemas enfrentados pelos municípios eram socializados, bem como as experiências bem sucedidas serviam de base para todos.

O processo de municipalização em todo o estado avançava da forma prevista, gradativamente. O município assumia as escolas de ensino fundamental de acordo com suas condições e não era obrigado a assumir, necessariamente, todas as escolas de uma só vez. As relações com a secretaria de estado da educação continuavam boas, seguindo o princípio da constituição que previa um regime de colaboração. As tensões iniciais tinham se dissipado, contudo velhos problemas ainda persistiam, como escassez de recursos, transporte escolar e salário-educação.

Em 1997, a direção da UNDIME volta para a região Oeste do estado, tendo como presidente a professora Shirley Piccioni, do município de Marechal Cândido Rondon. A entidade precisava fazer parcerias para se manter e para isso organizou projetos especiais. Os espaços políticos foram sendo abertos e a Undime reivindicava uma cadeira no Conselho estadual de Educação. O processo foi lento, mas no ano de 2.000, às vésperas de completar quinze anos, a Assembléia Legislativa do estado do Paraná aprovou o projeto e a entidade ganhou o direito de indicar um membro representante. Shirley Piccioni foi nomeada Conselheira.

Em abril de 2001, quando a Entidade completava seus quinze anos, tomava posse uma nova diretoria, tendo agora como presidente a professora Ivanilde Kühl Fernandes, secretária de educação do município de Rio Negro, da região sul do Estado. No mês de maio deste mesmo ano o Professor Marcos Vinícius Pires de Souza, Secretário da Educação do município de Cascavel, era eleito e tomava posse como vice-presidente da diretoria nacional da UNDIME.

3.4. A UNDIME e seus presidentes nos quinze anos de existência

No mapa do Paraná que se segue, destacam-se as regiões do estado e as cidades sedes de onde os Secretários de Educação exerceram a presidência da Entidade.



FIG.1 – Meso-Regiões do Estado do Paraná – Censo do IBGE (1991)

Nos quinze anos de existência a UNDIME teve nove presidentes eleitos, conforme a ordem que se segue e os municípios onde eram secretários de educação:

1º - Giovani Paludo, do município de Cascavel, presidente da comissão provisória, em 1986. Dirigiu a comissão provisória, fez parte do conselho de representantes pelo Oeste do Estado. Neste período ocorreu a mobilização dos dirigentes municipais de educação, com vistas ao Iº fórum nacional. Giovani coordenou o primeiro encontro de secretários municipais em nível de estado com o objetivo de criar a Entidade e iniciou a elaboração dos estatutos da entidade.

2º - José Vanelli Pinheiro, do município de Pérola D'Oeste, presidente da comissão provisória em 1986 e primeiro presidente eleito e reeleito nas gestões de 1987 e 1988. Fez parte do conselho de representantes da região Sudoeste do Estado, compôs a comissão provisória. Foi representante do Paraná no conselho nacional. Na sua gestão aconteceu a consolidação da UNDIME no estado do Paraná. Nos anos de 1987 e 1988 coordenou as propostas para a Constituinte. Na sua gestão, intermediou o início da municipalização do ensino no estado.

3º - Adilson Siqueira, do município de Cascavel, presidente na gestão de 1989. Participou da diretoria nas gestões anteriores. Na sua gestão firmou-se posição com relação ao desenvolvimento do processo de municipalização do ensino. Neste período aconteceu uma grande mobilização dos dirigentes municipais de educação para fortalecer a entidade e na defesa dos interesses dos municípios.

4º - Arailde Conceição, do município de Cambé, presidente nas gestões de 1990 e 1991. Deu ênfase na divulgação da Entidade do Paraná nos níveis local e nacional. Em sua gestão ocorreu a maioria das assinaturas dos convênios de municipalização do ensino no Paraná. Estrategicamente, aconteceu uma aproximação e parceria da UNDIME com a A.M.P, Associação dos Municípios do Paraná, cujo presidente, Prefeito José do Carmo, era da cidade da presidente, Cambé.

5º - Sueli Seixas, do município de Curitiba, Capital do Estado. Presidente na gestão de 1992. Neste período ocorreu a discussão dos pressupostos teóricos e metodológicos da educação nos municípios, daí a mobilização junto aos prefeitos para o fortalecimento da Entidade.

6º - Milton Nicolau Ferreira, do município de Cascavel, presidente nas gestões de 1993 e 1994. A Entidade participou da discussão do Plano Decenal de Educação e Valorização do Magistério. A entidade participou do comitê do departamento de Educação de Curitiba no projeto educacional do Fundo Nacional de Educação e Ministério da Educação e Cultura.

7º - Railda Schiffer, do município de Ponta Grossa, presidente nas gestões de 1995-96. Com o processo de municipalização em andamento, a Undime dedica-se à participação em projetos de diretrizes educacionais como nas discussões sobre o pacto para a valorização do magistério; parâmetros curriculares nacionais, FUNDEF e convênios entre o Ministério da Educação e Municípios. A UNDIME foi representada na comissão de informática nas escolas e no projeto de desenvolvimento de ações de melhoria da qualidade de ensino, capacitação de docentes e do processo ensino aprendizagem no Estado do Paraná.

8º - Shirley Piccioni, do município de Marechal Cândido Rondon, presidente nas gestões de 1997-98 e 1999-2000. Aconteceu uma reforma estatutária e as gestões das diretorias passaram a ser de dois anos. A Entidade participa de várias comissões no Estado do Paraná, como: educação infantil, educação especial e educação à distância. Faz parte da comissão nacional de formação de professores. Integra o Conselho estadual de acompanhamento ao FUNDEF e comissão especial do transporte escolar. Nesta gestão acontece a conquista de uma vaga no Conselho estadual de Educação. Outras ações destes quatro anos foram importantes, como: participação na elaboração do projeto do curso normal à distância no estado; regulamentação do salário-educação. Nesta gestão a UNDIME firmou parcerias com a Secretaria de estado da educação, Associação dos Municípios do Paraná, tribunal de contas, Base Editora e outros. Com essas parcerias a entidade conseguiu organizar a estruturação do seu escritório com mobiliário, equipamentos e um veículo.

9º - Ivanilde Kühn Fernandes, do município de Rio Negro, presidente na gestão iniciada em 2001.

Desde a sua fundação a UNDIME tornou-se interlocutor dos municípios junto ao Ministério da Educação, viabilizando projetos de construção de escolas, transporte e merenda escolar, capacitação de professores e outros. Participou ativamente do conselho de defesa da escola pública, integrando o grupo de entidades e instituições que organizam os encontros e subscrevem os documentos reivindicatórios.

A UNDIME-Pr, segundo Schirley Piccioni, está capacitada a conduzir a luta por um sistema de educação eficiente e democrático, enfrentando as dificuldades financeiras e orçamentárias, buscando caminhos para uma escola melhor para todas as crianças e de todos os jovens e adultos, reafirmando seus compromissos com a escola pública de qualidade, sem exclusão (2.000, ata da comemoração dos 15 anos da Undime-Pr.).

Schirley, considera superado o conceito expresso pelos dirigentes municipais de educação em 1986, por ocasião do encontro preparatório para a criação da entidade realizado no município de Ponta Grossa, de que "Os municípios estão sujeitos a uma humilhante e secular submissão institucional financeira e moral ao Estado e à União e, de certa forma tem aceitado esta realidade como natural" (Ata da carta de Ponta-Grossa, setembro de 1986).

A comemoração dos quinze anos da fundação da UNDIME no Paraná poderá servir de alavanca para o entusiasmo dos novos dirigentes municipais de educação na consolidação da municipalização do ensino que deverá ser concluída nos próximos anos.

Conclui-se que a história da UNDIME-Pr. Está diretamente ligada à história da municipalização do ensino no Estado do Paraná.

Percebe-se que a entidade foi fundada, quando já se discutia a tese da municipalização do ensino em nível nacional. Em 1986 estava em debate o projeto da nova Constituição brasileira e a questão da descentralização, não somente da educação, já fazia parte dos debates dos quais participavam as entidades organizadas.

No Estado do Paraná, como se observou neste capítulo, já havia uma preocupação entre os dirigentes municipais de educação, em socializar os problemas e as trocas de experiências em busca de soluções. Destaque-se o pioneirismo da Região Oeste do Estado.

A UNDIME do Paraná agiu com prudência ao estabelecer boas relações com os órgãos estaduais de educação, especialmente com a Secretaria Estadual de Educação. Provavelmente foi por essa razão que o processo de municipalização aconteceu de forma gradativa e os pontos mais polêmicos foram discutidos democraticamente na medida do possível, considerando o momento histórico que se vivia.

A UNDIME do Paraná, desde a sua fundação e no decorrer de sua história, conquistou o seu espaço político, tendo uma participação importante no processo de discussão da Constituição Estadual e posteriormente nos debates e propostas para a LDB nº 9.394/96.

A Grande bandeira da Entidade no Paraná, sem dúvida, foi a municipalização do ensino, cujas discussões foram a razão de praticamente todos os Fóruns e encontros realizados em nível de Estado.

Os mecanismos que garantam um ensino de qualidade como, por exemplo, o FUNDEF, o Salário-educação, a Reforma Tributária e outros temas deverão envolver a UNDIME na seqüência dos seus trabalhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 deixa claro que a descentralização do ensino público deve ocorrer em todos os estados e Municípios brasileiros acompanhada de uma gestão democrática.

O processo de democratização da sociedade e da escola é inovador e busca garantir novas perspectivas em termos de igualdade e autonomia para os brasileiros. Considerando isso, conclui-se que o processo deve ser participativo, partindo de uma interdependência entre pessoas, grupos e segmentos da sociedade.

O dirigente municipal de educação é fundamental neste processo de democratização da educação, ele é o legítimo representante da população e cabe a ele conduzir o processo, programando e executando ações e prioridades a partir da realidade que ele conhece. Cabe a ele sugerir propostas orçamentárias de custeio e investimentos em equipamentos e recursos pedagógicos que priorizem os objetivos educacionais.

Entende-se que o processo de municipalização do ensino é importante e representa avanços significativos no processo de democratização da sociedade brasileira, contudo deve acontecer a participação e o envolvimento dos profissionais da educação e da comunidade que são os reais interessados na implementação e desenvolvimento da municipalização.

A municipalização do ensino, um processo onde aconteceram interações e divisões de compromissos, representa uma possibilidade para que os municípios, apesar de todas as dificuldades sócio-econômicas, tenham a liberdade e autonomia para estruturar e desenvolver suas propostas pedagógicas de acordo com suas necessidades e especificidades.

A lei de Diretrizes e Bases da educação nº 9.394/96 apresenta um avanço na questão da descentralização e na autonomia da escola. Estabelece relações de parceria entre estado e município para a equalização de problemas e elimina barreiras que possam obstruir o pleno funcionamento do processo educativo. A lei desburocratiza os processos centralizadores de gestão e define

claramente as competências com a redistribuição do poder decisório. Define também a transferência de encargos e responsabilidades, acompanhados de meios necessários à execução dos serviços. A lei garante também a participação de setores sociais no processo decisório através da organização de conselhos de representantes de diversos segmentos da sociedade.

A Municipalização do ensino não é simplesmente uma transferência de encargos e serviços ao poder municipal, como forma de desincumbir o estado de suas responsabilidades. O processo se caracteriza numa descentralização mantendo, como prevê a lei, um regime de colaboração, onde se estabelecem parcerias entre União, Estados e Municípios. Daí a importância da manutenção do diálogo onde a reciprocidade demonstre clara igualdade de condições.

A União e os Estados que durante a maior parte da história da educação brasileira faziam o jogo do "empurra e puxa" nas responsabilidades e competências, centraliza e descentraliza, encontram, agora, nos municípios os cooperadores e interlocutores no fazer a acontecer a educação. Desde o tempo do Brasil Colônia, passando pelo Império e República e até o fim do Regime militar em 1985, o Governo agia como queria, centralizando e descentralizando o processo educacional, ora puxando para si a responsabilidade sobre o ensino fundamental, ora jogando a responsabilidade para as Províncias, depois Estados. A sociedade permanecia à margem destas decisões, tendo participações esporádicas através da manifestação de parlamentares ou intelectuais que sem terem um fórum específico para apoiá-los, viam suas propostas se diluírem diante dos interesses do poder central.

Nas décadas de cinquenta e sessenta surgiram movimentos sociais organizados, inclusive no meio estudantil que através de diversas manifestações organizadas fizeram valer suas vozes em defesa da melhoria da qualidade de ensino, o que contribuiu para a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 4.024/61, e para sua reformulação em 1971. Finalmente, aconteceram alguns avanços para a democratização do ensino. Porém essas vozes foram caladas pelo Regime Militar que se instalou no país e por mais de vinte anos as decisões voltaram a serem centralizadas.

Com a redemocratização do país, a idéia da descentralização ganha corpo. Na educação básica havia uma convicção: os municípios deviam fazê-la. Como? Começaram a acontecer reuniões de dirigentes municipais de educação em algumas partes do Brasil, por fim surgindo a UNDIME. Era a força de equilíbrio que precisava para contrapor a unilateralidade do governo que até então não tinha interlocutor oficial no processo de municipalização do ensino.

Os conflitos entre estados e municípios neste início do processo de municipalização do ensino aconteciam e certamente acontecerão em maior ou menor intensidade no momento da transferência da clientela das escolas estaduais para os sistemas municipais de ensino. Em alguns estados o diálogo necessário foi e é mais difícil. Normalmente os governos estaduais pretendiam conduzir o processo não oferecendo plenamente a contrapartida e dificultando o diálogo. As dificuldades passavam também pelo processo de absorção dos profissionais da educação que pertenciam a um sistema e que eventualmente passariam a se incorporar a outro. Existiam dúvidas com relação à manutenção do ensino. Os entraves políticos impediam a articulação do governo com todos os setores da comunidade.

A UNDIME surge como elemento interlocutor entre governo e administradores municipais. Mais do que isso, a Entidade passa a contestar a unilateralidade do Estado na definição do processo de municipalização do ensino. Como entidade que representa o conjunto dos dirigentes municipais de educação, possui o respaldo necessário para ser co-autora das diretrizes que orientam o processo de municipalização nos diferentes estados brasileiros.

Em alguns Estados brasileiros, mais especificamente em alguns municípios, a municipalização do ensino encontrou entraves porque estava desvinculada de um projeto globalizado, muita escola foram transferidas para a esfera municipal sem as mínimas condições físicas e não garantindo os profissionais necessários. O processo foi restrito somente a uma transferência da execução de encargos e serviços.

Algumas situações de municipalização do ensino se caracterizaram por tomadas de decisões autoritárias e antidemocráticas, tendo a participação somente do Executivo municipal, Secretário Municipal de Educação e

Secretário Estadual de Educação, sem envolvimento de setores organizados da sociedade, nem legislativo municipal, partidos políticos, educadores e suas entidades representativas. O processo foi limitado no tempo e no espaço, sem critérios, sem planejamento e sem avaliação.

A interrupção momentânea no processo de municipalização em muitos municípios e alguns estados ocorreu por causa da precipitação inicial e num momento de muitas incertezas. O país passa, na década de 90 por uma efervescência política, econômica e social. Neste momento a municipalização estaria sujeita às indefinições políticas e econômicas e sem uma reforma tributária não existe garantia de recursos para os municípios manterem seus sistemas de ensino, principalmente se ampliados.

Na relação entre Estado e Município é necessário que fique claro que não se está partilhando o ônus, mas sim encargos e serviços com a democratização do poder decisório. A transferência pura e simples de responsabilidades do ensino do Estado para os Municípios implica com certeza em grandes prejuízos à autonomia administrativa, financeira e pedagógica dos municípios.

Fica claro que a municipalização não pode ser considerada apenas como uma transferência simplificada do ensino estadual para a rede municipal. A municipalização do ensino deve ser desejada pelos governos e pela população. Contudo, a municipalização não pode ser uma questão isolada do contexto global da sociedade. Na prática, a municipalização vem atender a necessidade de diminuir o tamanho do Estado burocrático, centralizador e ineficaz. A municipalização precisa ser entendida como uma partilha de poder de decisão, adequação do processo ensino-aprendizagem de acordo com as necessidades e potencialidade regionais e das comunidades locais.

A municipalização passa a ser um instrumento muito importante no processo de democratização das decisões, na formação de alianças e parcerias, na abertura de canais de participação em projetos estratégicos, nos quais deve se primar pela transparência, objetividade e envolvimento da comunidade. É importante que se discutam os problemas de ordem política, transferência de recursos financeiros e que as propostas educacionais sejam amplamente

discutidas, envolvendo autoridades municipais, estaduais e profissionais da educação.

No Estado do Paraná o processo de municipalização do ensino não enfrentou grandes problemas, principalmente entraves provocados pelo distanciamento entre o Estado e os municípios no que se refere à abertura de diálogo. É bem verdade que no início do processo, mais precisamente em 1989, o Governo do Estado procurou forçar a municipalização agindo diretamente com os prefeitos, sujeitando a assinatura dos protocolos à liberação de recursos para outras áreas.

Neste momento foi fundamental a participação da UNDIME. A entidade já consolidada no Estado conseguiu se mobilizar e se impor de tal forma que o processo de municipalização terminou por ocorrer gradativamente e sem pressões especificamente político partidárias. O diálogo foi estabelecido, mas, até o ano de dois mil, nem todas as escolas de ensino fundamental foram municipalizadas em todos os municípios paranaenses. Cerca de 20% delas, localizadas principalmente nas cidades maiores, têm previsão de consolidarem o processo de municipalização até o ano de 2002.

A municipalização gradativa sugere que a experiência desenvolvida por alguns municípios que se julgaram aptos para fazê-la, tenha servido de exemplo para o que deu certo e para correções de possíveis distorções no decorrer do processo. É importante que se tenha uma entidade representativa dos municípios, como é a UNDIME, para que sejam promovidos, por ela, fóruns de debates sobre municipalização e outros temas que envolvem a educação.

É preciso que as propostas educacionais sejam amplamente discutidas pelas autoridades municipais e estaduais, ampliando-se o leque de novas perspectivas para as escolas, profissionais da educação e o próprio ensino.

Do governo federal, espera-se que acelere o processo de descentralização tributária, através de uma reforma ampla, para que estados e municípios possam desenvolver seus projetos sem ficar à mercê de barganhas políticas e burocráticas tão abomináveis quanto a corrupção que permeia a distribuição de boa parte de recursos públicos neste país.

Dentro destes parâmetros, o sistema ganhará com certeza novos adeptos e novas formas de organização e com isso novos projetos de sistemas de parcerias amplos e democráticos, no qual a população brasileira veja ampliadas as condições de poder exercer sua cidadania.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, M. L. de Arruda. **História da Educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-89.

ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL DO OESTE - ASSOESTE. **Editorial da Undime**. Cascavel: Ano II, nº 03, ago. 1995.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes. **Histórico da Undime**. Disponível em: <<http://www.yall.com.br/hp/undime>>. Acesso em: 15 jun. 2001.

BENDÊ, Waldir Amaral. Estrutura e Funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 33-70.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 135-172.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação - Uma Contribuição para um Novo Paradigma de Gestão do Ensino Fundamental**. Campinas: Papirus, 1997.

BRASIL. **Constituição**, 1988.

BROOKE, Nigel. Só uma Ampla Reforma do Ensino Básico Resolverá os Problemas da Universidade. **Educação Municipal**, mar. 1996.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituição de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras - 1823-1988**. São Paulo: Autores Associados, 1999, p. 31-53.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação na Revisão Constitucional de 1926**. São Paulo: Autores Associados, 1999, p. 81-107.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação - Desvendando a Caixa Preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

EDUCAÇÃO MUNICIPAL. São Paulo: nº 04, mai. 1989.

FRARE, José Luiz. A Revolução Silenciosa. **Nova Escola**, Ano IX, nº 73, p. 10-19, mar. 1994.

_____. Brasil: O Futuro Ameaçado. **Nova Escola**, Ano VIII, nº 72, p. 10-19, dez. 1993.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **O Analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

GADOTTI, Moacir. Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 71-102.

_____. **Uma só Escola para Todos - Caminhos da Autonomia Escolar**. Petrópolis: Vozes, 1990.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Autonomia da Escola - Princípios e Propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2000.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

LAGÔA, Ana. Municipalização, ela só trará a democratização se todos participarem. **Nova Escola**, Ano III, nº 23, p. 12-20, ago. 1988.

LOURES, Gilda Poli. Municipalização – Prepare-se: O Ensino Começa a Mudar de Mãos – Rumos da Municipalização. **Nova Escola**, Ano II, nº 17, p. 32-33, nov. 1987.

MANSANO FILHO, Ricardo. Tendências da Matrícula no Ensino Fundamental Regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton de et all. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 37-60.

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

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação na Revisão Constitucional de 1926**. São Paulo: Autores Associados, 1999, p. 153-190.

PALUDO, Giovani. **Relatório sobre a Undime**. Curitiba, 2000, 3 p. (mim.).

PONTES, Neroaldo. **História da Undime**. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.yawl.com.br/hp/undime>>. Acesso em: 15 jun. 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Ata do II Encontro realizado no dia 24 out. 1986**. Ponta Grossa, 1986.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. **História da Educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ROMÃO, José Eustáquio. Conselhos Municipais de Educação: Municipalização sem Prefeiturização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 103-133.

_____. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Undime: Ator, Personagem, Agente ou Sujeito da Educação Brasileira. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 11-32.

SAVIANI, Demerval. Os Fundamentos da Educação e a Nova LDB. **Educação Municipal**. São Paulo: Cortez, 1988.

SILVA, Angela Maria; PINHEIRO, Maria Salete de Freitas; FREITAS, Nara Eugênia de. **Guia para Normatização de Trabalhos Técnico-científicos: Projetos de Pesquisa, Monografias, Dissertações, Teses**. Uberlândia: EDUFU, 2000.

SOARES, Edla A. Lira de. Municipalização: Avanço no Desafio. **Educação Municipal**. São Paulo: Cortez, Ano 1, nº 03, p. 93-100, dez. 1988.

SOUSA, Elizabeth Coelho de. **A Política de Municipalização do Ensino: da Teoria à Prática**. Uberlândia: UFU, 1999.

SUZUKE, Luiz Y. **A Importância da Assoeste**. Cascavel: Assoeste, Ano I, nº 01, jan./fev. 2000.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNDIME. **Comissão Provisória dos Dirigentes Municipais de Educação**. Brasília, DF: Undime, set. 1986.

_____. Cetepar. **Ata do III Fórum Estadual realizado no dia 28 abr. 1988**. Curitiba, 1988, p. 02.

_____. Cetepar. **Ata do IV Fórum Estadual realizado no dia 24 abr. 1989**. Curitiba, 1989, p. 09.

_____. Senac. **Ata do V Fórum Estadual realizado no dia 26 abr. 1990**. Curitiba, 1990, p. 08.

_____. Cetepar. **Ata do VI Fórum Estadual realizado no dia 25 abr. 1991**. Curitiba, 1991, p. 21.

_____. **Estatutos da União dos Dirigentes Municipais de Educação**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.yawl.com.br/hp/undime>>. Acesso em: 15 jun. 2001.

_____. **Participação da Undime nos Fóruns/Debates Político-pedagógicos Institucionais**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.yawl.com.br/hp/undime>>. Acesso em: 15 jun. 2001.

_____. **Undime Há Quinze Anos**. Brasília, DF, 1993. Disponível em <<http://www.yawl.com.br/hp/undime>>. Acesso em: 15 jun. 2001.