

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO:
DA TEORIA À PRÁTICA

ELIZABETH COELHO DE SOUSA

UBERLÂNDIA

1999

ELIZABETH COELHO DE SOUSA

DIRBI/UFU



1000189105

NON
37.014
37250
TESISEM

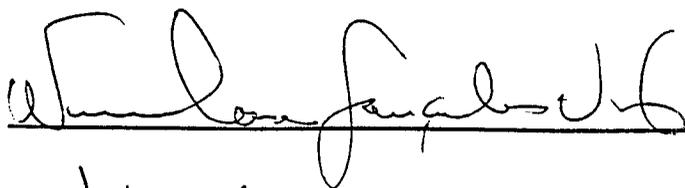
A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO:
DA TEORIA À PRÁTICA

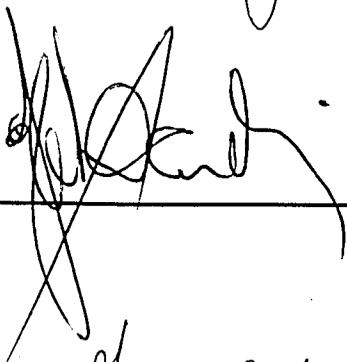
Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Dr. Wenceslau Gonçalves Neto.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Uberlândia - MG - 1999

Examinadores:

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Antonio José de...", written above a horizontal line.

A highly stylized and illegible handwritten signature, possibly starting with "José", written above a horizontal line.

A handwritten signature in cursive script, clearly legible as "José Carlos S. Arango", written above a horizontal line.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo central a análise da Política de Municipalização do Ensino no Brasil desde 1828, quando houve a instituição das primeiras câmaras municipais em cada cidade e vila do império.

A referida análise incorpora princípios e concepções, presentes na legislação que registra as principais diretrizes da Educação Brasileira. Toma como referência teórica a concepção histórico-estrutural permeada pelas categorias analíticas, políticas e sociais da educação; aspectos relacionados à transferência de poder; distribuição de recursos; e educação de qualidade.

Analizamos as relações entre as esferas do poder Federal, Estadual e Municipal, considerando a ação descentralizadora como um critério de repartição de competências e atribuições que devem conjugar esforços no sentido de viabilizar uma municipalização da educação.

Tratamos ainda da história da municipalização do ensino em Uberlândia, Minas Gerais, bem como a investigamos quanto ao discurso e às práticas ocorridas no período compreendido entre os anos 1997 -1999.

A pesquisa consta de levantamento bibliográfico, análise documental e questionários aplicados a administradores, especialistas e professores de escolas da rede municipal e estadual, que conviveram com o processo de implementação da municipalização das Escolas Estaduais em Uberlândia.

Por certo, sustenta-se a defesa de uma municipalização da educação que deve acontecer, gradualmente, com a participação da sociedade organizada e do poder público.

ABSTRACT

This dissertation presents, as its main goal, the analysis of council sponsoring education in Brazil since 1828, when our first district councils were instituted in each empire village.

The analysis incorporates principles and concepts, which are within the laws that register the main Brazilian education directives. It takes as theoretical reference the historical structural conception through analytical political and social educational categories, aspects related to power transferring, distribution of financial resources, and good standard education.

We analysed relations stated between federal government, state government and city council, considering taking off the central core action as a criteria of sharing competence and duties that should add efforts to provide council sponsoring education.

We discuss the history of council sponsoring education in Uberlândia, Minas Gerais, and investigated it according to how speech and practice occurred during the period between 1997 and 1999.

The research presents a bibliographic survey, document analysis and questionnaires answered by administrators, specialists, and teachers from state schools as well as from council sponsoring schools, who were somehow evolved with the council sponsoring school implementing process of Uberlândia's state schools.

We are for a council sponsoring education institutionalisation which should occur, gradually, within the organised society and public power.

AGRADECIMENTOS

No limiar desta etapa de estudos e pesquisas, gostaríamos de estender os agradecimentos aos professores da Universidade Federal de Uberlândia, que nos atenderam em todas as nossas dúvidas e incertezas; os agradecimentos, também, aos abnegados funcionários que trabalham na biblioteca da UFU - a ajuda foi valiosa.

Os agradecimentos sinceros aos profissionais da educação da Prefeitura Municipal de Uberlândia, da 40ª Superintendência Regional de Ensino e do Centro Universitário do Triângulo (UNIT).

Aos colegas professores e diretores que, tão gentilmente, responderam aos questionários - informações que foram importantes na elaboração deste trabalho.

A todos vocês, muito obrigado. Sem a compreensão, apoio e a colaboração tão importante, seria realmente impossível a estruturação deste trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO I - POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO NO BRASIL.....	15
1.1. Política de Municipalização do Ensino em Diferentes Contextos.....	16
1.2. Iluminando o Presente.....	19
1.3. Do direito à educação e do dever de educar.....	24
CAPÍTULO II - A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL..	29
2.1. Participação dos Municípios na oferta do Ensino Fundamental.....	40
2.2. A escola básica de 8 anos e o Ensino Municipal.....	47
CAPÍTULO III - AS PRINCIPAIS DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	50
3.1. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei Nº 9.394/96.....	55
3.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.....	57
3.3. Parecer 500/98 - Do Conselho Estadual de Educação que orienta sobre a organização do sistema municipal de edu- cação, nos termos da Lei Nº 9.394/96.....	61

CAPÍTULO IV - TRANSFORMAR TODO ENSINO FUNDAMENTAL EM MUNICIPAL?.....	65
4.1. Municipalização em Uberlândia.....	74
4.2. Sistema Municipal de Ensino: Uberlândia.MG.....	81
4.2.1. O início do processo de Municipalização.....	81
4.2.2. Problemas na Municipalização das Escolas Estaduais no Município de Uberlândia.....	83
4.3. Novas perspectivas para a municipalização no Estado.....	87
4.4. Considerações gerais sobre a municipalização.....	88
CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO.....	94
CONCLUSÃO.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	112
FONTES DOCUMENTAIS.....	116
ANEXO I - QUESTIONÁRIO PARA DIRETORES E PROFESSORES...	118
ANEXO II - SÍNTESE DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO.....	124

INTRODUÇÃO

As nações em desenvolvimento, como o Brasil, por mais que se tenham esforçado, ainda não chegaram a desenvolver suficientemente as potencialidades de que dispõem, enfrentam problemas sociais, políticos e econômicos em todas as áreas e níveis da sociedade. No que se refere à educação, os problemas não são menores, as leis são inoperantes diante da realidade brasileira, não tendo conseguido realizar transformações políticas e administrativas substanciais. As estruturas escolares são deficientes, o analfabetismo, a evasão, a repetência e a melhoria da formação do professorado, continuam estrangulando o sistema educacional nacional em todos os seus níveis (1).

Desenvolvidos ou subdesenvolvidos, todos os povos, em todos os quadrantes da terra, não só inseriram em suas cartas constitucionais e outras leis básicas o direito inalienável à educação a que faz jus agora toda e qualquer criatura humana, como consideram pacífica e prioritária a necessidade de tornar efetivo, na prática, o gozo desse direito. Existem problemas estruturais e funcionais para o reconhecimento e o exercício da prática do direito à educação

1) Segundo o Jornal do MEC, Órgão Oficial do Ministério da Educação, edição de Junho de 1999, o país tem ainda, 15 milhões de analfabetos, tendo ainda, 25 milhões de brasileiros semi-analfabetos que só sabem desenhar o próprio nome.

Não se pode negar que, na última década, o Brasil tem procurado desenvolver uma hercúlea tarefa de integração, ajustamento, socialização e descentralização do seu sistema de ensino para evitar o desperdício dos seus valores humanos. O grande esforço despendido para implementação e desenvolvimento de estruturas educacionais eficazes, tem uma explicação lógica. A cada dia, cresce a certeza que nenhuma ordem social será verdadeiramente democrática se negar, por direito de sua estrutura econômica ou social ou ainda pela incapacidade dos seus sistemas de governo, a oportunidade do pleno desenvolvimento das virtualidades inerentes a todos e a cada um em particular.

Mas resolver todos os entraves no ensino brasileiro não é uma tarefa fácil: muitos dos problemas vistos hoje, tiveram como origem o ensino dos jesuítas⁽²⁾ implementado (1549 a 1759) logo após a chegada dos portugueses no Brasil. A educação dada pelos jesuítas era uma educação de classe, centralizada e destinada somente às elites. E segundo Romanelli (1980:35) *"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"*. Hoje, mesmo com substanciais mudanças sociais, políticas e econômicas do país, a educação formal e anticientífica implementada pelos jesuítas continua presente em muitos segmentos do ensino brasileiro. Escolas continuam implementando conteúdos não significativos, a prática pedagógica continua sendo desvinculada da realidade social do educando e, mesmo existindo toda uma efervescência de movimentos de redemocratização do país, a educação e os demais setores da sociedade continuam presos ao poder central (Federal e Estadual).

2) Os jesuítas eram religiosos da Ordem dos Jesuítas ou Companhia de Jesus e defendiam o cristianismo católico. Os jesuítas comandaram o setor educacional brasileiro no período entre 1549 a 1759, dedicando-se à catequização indígena e à educação da elite colonial.

As primeiras idéias de descentralização e organização do ensino brasileiro surgiram com a promulgação da primeira constituição republicana, em fevereiro de 1891 que, entre outras diretrizes, descentralizava as responsabilidades da criação e manutenção do ensino. Mas, na prática, as diretrizes constitucionais não foram suficientes para resolver todos os problemas educacionais, o ensino brasileiro continuou sendo uma propriedade do Estado, alvo de conflitos, influências políticas, ideológicas e de deficiências econômicas.

Da primeira constituição até a atual, promulgada em 1988, o país conviveu com muitas propostas no campo educacional: estes movimentos pretendiam implementar uma nova política para o ensino brasileiro, mais vibrante e democrática, substituindo literalmente as estruturas artificiais e verbalistas implantadas no país (3). Infelizmente essas medidas sempre foram infrutíferas no sentido de atendimento das classes sociais menos favorecidas. Em todas as propostas, o Estado sempre esteve presente como agente de patrulhamento das conotações, meios e fins educacionais. Esse centralismo, infelizmente, ampliou o leque de problemas educacionais (qualidade e adequação do ensino ministrado, de materiais e da assistência aos alunos carentes e/ou residentes nas regiões mais distantes, nas áreas rurais). O centralismo gerou, com certeza, nas regiões (municípios) mais afastados do poder central, as mais pobres e precárias redes de ensino do país

A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, fruto do processo de redemocratização do país, instituiu entre outras conquistas: a gratuidade e obrigatoriedade para o ensino fundamental, inclusive para aqueles que a ele

3) A reforma do Marquês de Pombal (1759) que culminou com a expulsão dos jesuítas do país e amplas reformas no ensino; a transição republicana (Constituição de 1891); o advento da escola nova (década de 20); a era Vargas; e a educação atual.

não tiveram acesso na idade própria e a progressiva extensão para o ensino médio (Art. 208); o regime de colaboração entre as esferas de governo (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) que terão responsabilidades específicas e se organizarão para coordenar e financiar os diversos graus e modalidades do ensino (Art. 211); o financiamento da educação através da aplicação anual, ficando estabelecido percentuais para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios (Art. 212); e, finalmente, a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental (Art. 5).

A municipalização do ensino surge, a partir da Constituição Federal de 1988, agora como um dos caminhos para o desenvolvimento da educação, partindo da auto-gestão no e pelo município - dos ensinos pré-escolar e fundamental, como questão prioritária, em estreita interação com as áreas sociais como saúde, previdência social, assistência social e serviços básicos de repercussão imediata na sociedade.

Com a municipalização, não se pretende, como afirma Both (1997:9), *"a independência do município em face do estado e da União, mas o cumprimento do papel que lhe cabe como terreno propício onde as aspirações, as necessidades e as soluções se encontram"*. Fica bem mais fácil para o município gerenciar as adaptações do ensino para que as mudanças (comportamental e bem-estar social) sejam obtidas de forma ampla e ao mesmo tempo profunda.

É por certo fora de dúvidas que a municipalização do ensino não terá caminhos fáceis a trilhar até a sua plena concretização. Existem obstáculos de toda ordem a serem transpostos, como os de carência e inadequação de recursos; barreiras centralizadoras de gestão; posicionamentos adversos por parte de entidades e administradores; diversidades de interesses políticos e da própria democratização da sociedade.

A descentralização do ensino, em linhas gerais, significa repartir o poder e ao mesmo tempo, repartir responsabilidades, por isso, em termos práticos, continua enfrentando problemas. Para Waldir Amaral BEDÊ (Apud Both, 1997: 13) "*há um trabalho de disputa entre os municípios e os estados da Federação, ninguém assume a total responsabilidade pela educação básica*". Essas barreiras limitam com certeza o processo de descentralização do poder político, o que acarreta dificuldades para o ensino, especificamente, e conseqüentemente para os demais serviços essenciais para a população, como saúde, segurança e saneamento básico.

Mediante essa realidade, Estado e município devem afiar os seus instrumentos técnicos e administrativos para viabilizar na prática o processo de partilha de responsabilidades, no qual deverão ser estabelecidas as diretrizes para a melhoria e a democratização do ensino. A postura colegiada entre município e Estado, com certeza trará benefícios pois permitirá "*decisões mais adequadas às necessidades locais por serem tomadas por pessoas que melhor as conhecem e estão sintonizadas com a vontade das populações*" afirma, Both, (1997:17). Mas, infelizmente, os encontros políticos e administrativos entre município e Estado, concernentes à divisão do ensino, não estão sendo objetivos, ninguém deseja perder as rédeas nas áreas política e financeira. Existem diferentes interesses em jogo e muitas questões burocráticas, tanto entraves políticos como da partilha dos recursos financeiros para a manutenção do sistema de ensino municipalizado.

Os conflitos entre as esferas municipal (Secretaria Municipal de Educação e Legislativo) e estadual (Secretaria Estadual de Educação), no processo de municipalização do ensino em Uberlândia, mostram claramente que o processo foi caracterizado sem consulta às bases políticas e nem aos reais interessados no processo, os profissionais que trabalham no sistema de ensino estadual. E, assim, mesmo existindo reais interesses com a melhoria do processo de ensino, a municipalização não avançou.

Não se questiona neste trabalho o processo de municipalização, não se tem dúvidas de que essa partilha de responsabilidade é na verdade uma conquista, um substancial avanço no processo de redemocratização da sociedade, questiona-se, sim, as dificuldades existentes em nível de município, tanto no que se refere à parte de recursos, como da adequação da rede física, do aparato de assistência aos alunos, como do corpo docente, especialistas e administradores.

O grande problema da municipalização, para muitos municípios, mesmo existindo dispositivos legais (Lei 9.394/96 e 9.424/96), será com certeza as dúvidas quanto aos recursos (transferência). A verdade é que a transferência de recursos entre União, Estados e Municípios é insuficiente e extremamente morosa, a burocracia impõe-se soberana sobre tudo. A simples transferência de responsabilidades não faz educação. O que faz educação é a consciência coletiva do problema, que depende de discussão, esta, sim, cooperativa, mútua, entre Estado e Município.

Nas discussões mantidas com educadores, especialistas e administradores de escolas da rede estadual de Uberlândia, ficou claro que a municipalização não é o maior problema, ela é considerada importante para a objetividade/adequação do ensino. Os maiores entraves que geram discussões são meandros políticos e institucionais do processo de transferência de responsabilidades entre estado e município, principalmente no que se refere ao redimensionamento da clientela escolar, dos profissionais que trabalham nas escolas e conseqüentemente das questões financeiras, tanto da manutenção da rede física como dos salários, manutenção de projetos pedagógicos e de pesquisas, incentivos ao esporte, ao lazer, como da assistência social aos alunos, projetos geralmente de altos custos.

Este trabalho foi desenvolvido, tendo como eixo principal das discussões, a municipalização do ensino, desde o seu histórico, dificuldades

e propostas estruturais e funcionais, como da sua implementação após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Didaticamente, o primeiro capítulo apresenta como tema, a história da municipalização do ensino no Brasil, assunto sempre presente nas discussões políticas, nas cartas constitucionais e nas leis educacionais, mas que sempre enfrenta problemas na implementação, daí a ausência de resultados efetivamente palpáveis.

No segundo capítulo, analisa-se os aspectos da Constituição Federal que nas suas diretrizes, determina as responsabilidades dos municípios, essencialmente a auto-gestão dos ensinos pré-escolar e fundamental, como de princípios que garantam a universalização da educação básica para todos, qualidade e equidade do ensino ministrado.

No terceiro capítulo, discute-se as competências (diretrizes legais) para a implementação da municipalização. As leis e pareceres são colocados frente a frente com particularidades e necessidades dos municípios, dando ênfase ao conjunto de dificuldades existentes entre os aspectos teóricos das propostas legais e a realidade/cotidiano dos municípios.

O quarto capítulo coloca em discussão a municipalização, de forma específica, no município de Uberlândia. São questionamentos e reflexões sobre os entraves entre a Prefeitura de Uberlândia e o governo estadual.

Finalmente, no quinto capítulo, analisa-se os resultados da pesquisa de campo, considerações dos educadores que trabalham diretamente com os alunos, com a realidade que será transformada com a municipalização do ensino.

Entende-se neste trabalho que a municipalização do ensino é um processo irreversível, é uma contribuição firme do processo de redemocratização do país, e que é plenamente necessária e viável e que *"deve ser entendida como um processo de definição de responsabilidade da cidade para com os seus filhos, e de definição da ação participativa da sociedade local no desenvolvimento da vida escolar de seus filhos"* (Bedê, 1988:38; In: Both, 1997: 15). Mas para que esse processo venha produzir

os resultados esperados, faz-se necessário amplas reformas (tributária, financeira e administrativa) em todos os segmentos e níveis da sociedade. Sem a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, fatalmente a municipalização do ensino estará fadada ao fracasso.

CAPÍTULO I

POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL

A municipalização do ensino é um tema constante nas discussões entre educadores, sindicatos, técnicos do governo e segmentos sociais. Os redirecionamentos nas políticas educacionais brasileiras implementadas pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 9.394/96) têm polarizado as atenções de planejadores e estudiosos da educação. Considerando que o debate sobre esta matéria se localiza no interior da polêmica mais ampla em torno da centralização e da descentralização, não seria desprovido de sentido afirmar que estamos diante de uma das clássicas dicotomias da educação, como também o são o público e o privado; a qualidade e a quantidade; a educação geral e a profissionalização.

Ao discutirmos sobre política de municipalização importa ter em mente que esse é um debate saturado de reflexão. Assim, a compreensão do presente impõe um conhecimento das raízes históricas desta discussão, e uma enorme perspicácia para aglutinar essas raízes históricas e os parâmetros atuais, quando se percebe a existência de acirrados discursos políticos e de diferentes interesses econômicos e sociais permeando a vida de toda sociedade.

Para a maioria dos educadores, a municipalização do ensino é na prática, apenas, uma das estratégias políticas para a manutenção do ensino fundamental, que na realidade dos educandos, apenas promove a alfabetização, o desenvolvimento das habilidades elementares e o acesso a informações essenciais para a sobrevivência do indivíduo.

1.1. Política de Municipalização do Ensino em Diferentes Contextos.

Fazendo um breve recuo no tempo, podemos perceber que as idéias de municipalização como processo de descentralização do ensino do Poder Central (4), vêm acompanhando a história do país. Os *"(...) primeiros instrumentos da descentralização devem ser buscados já em 1828, na lei que institui as Câmaras Municipais em cada cidade e vila do Império, às quais foram conferidas atribuições no campo educacional"* (Vieira, 1994: 13).

Já nas reformas educacionais da República, de modo específico no período 1889 - 1930, é possível observar um movimento pendular, quando os discursos oscilam entre a centralização e a descentralização. Nas últimas décadas, tem-se visto grandes movimentos descentralizadores da gestão administrativa, da União e dos estados, buscando estabelecer o equilíbrio entre responsabilidade de encargos e recursos necessários; a intermediação e apoio administrativo e financeiro por parte da União e dos estados;

4. 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, sendo todos autônomos (Constituição 1988, art. 18), o governador e o prefeito (In: Both, 1998, p. 31).

cooperação intermunicipal e de instituições de ensino; apoio técnico e administrativo e de intermediação política por parte dos governantes municipais, como da própria participação gestora dos diferentes segmentos das populações urbana e rural.

Se a reforma de Eptácio Pessoa (1901) caracteriza-se pelo excesso de centralização, a Reforma de Rivadávia Corrêa (1911) pretende desoficialização e descentralização. A Reforma Carlos Maximiliano (1915), por sua vez, assegura toda a força da recentralização. Também a Reforma João Luiz Alves (1925) propõe medidas que evidenciam exacerbada centralização. Ao longo da história do país, vê-se claramente setores políticos progressistas reivindicando reformas de base para o ensino, enquanto do outro lado, grupos políticos e econômicos lutam pelo domínio da escola pública, o mais eficaz instrumento de conscientização e formação de uma cultura submissa e alienada (5).

O movimento dos pioneiros, no início dos anos 30, reforma a questão ao advogar a descentralização. As reformas das décadas de 30 e 40, contudo, não incorporam as teses do Manifesto de 1930. Na linha das duas propostas anteriores, a Reforma Francisco Campos (1931 - 1932) e as Leis Orgânicas do Ensino (1942-1946), tiveram também a marca da centralização (6).

5) Para Both, o Estado Nacional Brasileiro nasceu sem se preocupar com a validade sociocultural das classes mais desfavorecidas, cujo papel era de servir de mão-de-obra barata em favor das classes dominantes (...) daí se explica o fato de o Estado brasileiro procurar sempre centralizar o atendimento das elites, e com recursos privilegiadamente direcionados para o ensino superior.

6) A descentralização do ensino sofre os primeiros impulsos, em termos de discussão e diretrizes práticas, segundo Both (1997), somente a partir de Anísio Teixeira, em 1957 e da Lei de Diretrizes e Bases (4.024, de 1961), quando os municípios vêm crescer sua autonomia com relação ao ensino, ainda que em consonância com os estados.

A polêmica em torno da questão ganha força na primeira fase da discussão sobre o projeto que resultaria na

"Lei nº 4024/61, onde se defrontam duas concepções antagônicas a centralização, herdeira da letra e do espírito da legislação do regime imposto pela Carta de 10 de novembro de 1937, e a federativo-descentralização, que se apoiou na doutrina constitucional do regime instaurado em 1946" (Romanelli, 1978: 172).

Na verdade, o debate nesse período concentra-se basicamente na partilha de responsabilidades entre a União e os Estados, refletida sobretudo na concepção de sistema de ensino. A União não abre mão de seus poderes políticos e econômicos, e sem autonomia política e econômica, os municípios não têm como gerar recursos para a manutenção do sistema educacional

A Constituição de 1967 mantém a organização de sistema de ensino como competência da união e das Unidades Federais (Art. 177, caput.). Alguns elementos de descentralização são anunciados pela Lei Nº 5.692/71, sendo prevista a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação especialmente de 1º grau (Art. 58 parágrafo único).

Como se vê, o debate sobre o tema estava posto no cenário da educação brasileira desde há muito. A discussão que se deu no passado teria algo a oferecer à reflexão contemporânea? Certamente, basta observar, por exemplo, que princípios referendados pela Constituição de 1988 já haviam sido formulados há quase cinquenta anos, em manifestações como a de Lourenço Filho (1949) que, dirigindo-se a prefeitos do Estado do Rio de Janeiro, em outubro de 1948, comenta:

"(...) A maioria dos problemas de administração pública reclama, para boa solução, ação conjunta da várias órbitas de poderes: a municipal, a estadual e a federal. E se tais problemas chegam a envolver ação de cunho predominantemente social, como a da economia, a da educação e a saúde., esse espírito de boa colaboração se torna, então, de todo imprescindível".(Vieira,1994: 14).

Ao nos depararmos com as falas do passado, seus ecos parecem sugerir um caminho para o aprofundamento de nossa reflexão, qual seja o de perquirir as razões de estarmos ainda transitando em seara movediça, em discursos e promessas políticas que nada produzem de prático para a efetivação das propostas de municipalização, visando essencialmente "o atendimento prioritário e obrigatório a todas as crianças brasileiras".

1.2. Iluminando o Presente

A atualidade do tema reside no fato de que, sejam quais foram as formas de governo, a relação entre as diferentes esferas do Poder Público persiste no centro das preocupações dos formuladores e estudiosos da política educacional. O pano de fundo para a presente reflexão, portanto, ultrapassa o contexto estritamente educacional, localizando-se no âmbito das formas do Estado contemporâneo. Assim, para além de um debate entre educadores, as questões da municipalização remetem-nos a uma análise das relações entre Estado, governo e poder público. E este terreno, sem dúvida, encerra um emaranhado de trilhas por desbravar. Dados os limites deste ensaio, nos contentaremos em examinar algumas das dimensões mais aparentes da questão.

Começando por uma afirmação óbvia e necessária em geral tanto no passado como no presente a relação entre as diferentes esferas do Poder Público tem sido marcada por ações que, na prática, negam o "*regime de colaboração*" sugerido em diversos instrumentos legais de ontem e de hoje e referendado pela Constituição de 1988.

A nova LDB (Lei Nº 9.394/96), embora responsabilize o poder central pela produção de uma política nacional de educação, para uma sociedade que se espalha por um território continental, procura chamar as outras instâncias da Federação, como o município, para colaborar, na prática com a educação. Pela primeira vez, os municípios têm respeitada a sua autonomia, ficando livres para constituir seus próprios sistemas de ensino. Mas, mesmo valorizando a liberdade, a criatividade, a participação e a capacidade dos municípios, a descentralização continua no papel, os obstáculos são muitos e estão em todos os níveis, municipal, estadual e federal.

Examinando a situação a partir da estrutura governamental, ou seja, das instâncias promotoras de serviços, a concorrência parece preponderar sobre a parceria. Se é verdade que há exceções, via de regra, o municipal, o estadual e o federal são como azeite e água, não se misturam.

Vista sob o prisma do usuário, entretanto, a esfera responsável pelo serviço não é fator determinante mas, antes, sua presença e qualidade. A saúde e a educação, assim como o paciente e o aluno, não são problemas do Município, do Estado ou da União, mas do Poder Público.

Nessa perspectiva, compreende-se que a parceria deve orientar-se aos destinatários dos serviços públicos, evitando a segmentação entre as instâncias envolvidas no processo, porque todos têm uma parcela de responsabilidade num "*regime de colaboração*". Trata-se de redefinir a concepção de público, principalmente do ensino fundamental, onde as

diferentes esferas (União, Estado e Municípios) buscam o compartilhamento de ações e decisões, no sentido de melhor exercer suas atribuições.

Numa articulação plena, o mais forte colabora com o mais fraco. O próximo é capaz de atentar para soluções para quais o mais distante nem sempre é capaz de cogitar. Nesses termos, o objetivo pretendido pela Constituição de 1988 seria a substituição de uma política de concorrência por uma política de partilhamento de responsabilidades. De tal maneira, abrir-se-ia caminho para superar, através da interação e da cooperação, os obstáculos burocráticos que dificultam a consecução de política de longo alcance e de efeitos duradouros para a totalidade do sistema educacional.

Os obstáculos à municipalização são inúmeros, desde as incoerências políticas e administrativas, até os obstáculos geográficos. Num país de dimensões continentais como o Brasil, há de se considerar que a municipalização não pode e não deve receber um tratamento homogêneo, uma vez que as situações tendem a se diferenciar de região para região, de estado para estado e mesmo de município para município.

Dentre as muitas barreiras à municipalização, as questões políticas econômicas se manifestam mais. Os processos de municipalização concluídos e em andamento, no geral são simples e puras transferências para os municípios das responsabilidades pelos serviços essenciais; na prática, infelizmente, não existem receitas para garantir um atendimento de qualidade em saúde, educação, assistência social, moradia, segurança alimentar e outros, e isso assusta, causa preocupação aos professores e pais de alunos - teme-se que os recursos não cheguem, comprometendo a qualidade da educação.

Dados extraídos das estatísticas oficiais permitem observar que, até 1987, somente a educação infantil havia sido municipalizada, enquanto que a

municipalização do Ensino Fundamental constituía um fenômeno do Nordeste, como permite constatar a leitura do quadro a seguir.

Matrícula por grau de Ensino Brasil e Região Nordeste - 1987				
Grau de Ensino	Nordeste		Brasil	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Ed. Infantil	19,0	57,3	28,8	47,4
Ensino Fundamental	40,4	44,7	56,9	29,4
Ensino Médio	51,8	8,4	57,8	4,2

Fonte: Veras e Vieira (1994: 15)

Comparando os dados, percebe-se que existe uma maior predominância do ensino municipal no nordeste em relação aos outros Estados. Mesmo não existindo uma política integrada, consubstanciada nos aspectos políticos, econômicos e sociais, o nordeste, dada as suas particularidades geográficas, tem obtido melhores resultados educacionais, através de ações solidárias entre o Estado, os municípios e essencialmente de segmentos sociais, muitos deles de outros Estados e até de órgãos internacionais, como a UNICEF.

Dados mais recentes, de 1991, portanto, já sob a vigência da Constituição de 1988, que atribui ao Município a competência para manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, mostram que ocorreu um substancial aumento na oferta de matrículas na educação infantil no país. A participação municipal que era de 47,4% em 1987 passou para 51,9% enquanto a matrícula estadual que era 28,8% decresce para 22,9%. Com relação ao Ensino Fundamental, a situação permanece praticamente inalterada. No Brasil, a oferta estadual passa de 56,9% para 57,2% e a municipal de 29,4% para 30%.

Como no Nordeste existe particularidades diferenciadas dos outros Estados da União, o percentual das matrículas estaduais para o Ensino Fundamental, que era de 40,4% em 1987, passa para 56,5% e ligeiro aumento da oferta municipal, que passa dos 44,7% para 46,2% das matrículas.

Embora o intervalo entre 1987 e 1991 ainda seja um tanto pequeno para uma série histórica, é possível extrair algumas indicações. Ao que parece o caminho para municipalização está em vias de configurar-se no Nordeste, desenvolvido essencialmente à base de projetos de parceria (União, Estado e órgãos não governamentais), continua sendo uma realidade distante em termos do país. Nos demais Estados, tanto a oferta, como a gestão do sistema escolar, persistem sendo predominantemente estaduais, salvo alguns fatos isolados, como ocorre em Uberlândia, onde existem escolas que parte da clientela é mantida pelo Estado e a outra pelo município.

Face a realidade revelada através de números, há que considerar que a municipalização não deve implicar uma receita única para as diferentes regiões e unidades da federação. O próprio sentido da municipalização que está ocorrendo no país é uma evidência nessa direção. Se em determinadas circunstâncias o município deve ser apoiado pelo Estado, noutras, talvez, a equação possa se inverter, particularmente naquelas de grande porte.

O movimento recente da política educacional no país parece esboçar uma tendência na direção de que, em geral, as respostas aos desafios mais agudos de universalização do atendimento da escola para todos vêm conquistando maior visibilidade no âmbito municipal que na esfera estadual

1.3. Do direito à educação e do dever de educar

O processo de redemocratização do país, fortalecido pela Constituição Federal de 1988 mostra que os municípios aos poucos começam a ter melhores condições para assumir o gerenciamento direto da rede escolar. Mesmo existindo problemas gerados pela associação do sistema de ensino aos demais setores da sociedade, literalmente em crises constantes, e a falta de fórmulas prontas sobre como proceder a condução da política de municipalização mediante as especificidades políticas de cada região e/ou setores da sociedade, alguns estudos sobre a política educacional em período recente, evidenciam avanços significativos na geração de propostas educacionais e sua efetivação em termos práticos, tanto em relação a quantidade como a qualidade do ensino oferecido.

Analisando a transição para democracia, Cunha, (1991:13) salienta que, não obstante a todos os problemas estruturais e funcionais do ensino brasileiro, as questões políticas sempre foram os maiores obstáculos. Segundo o autor, muitas propostas de governos estaduais, dificilmente são colocadas em prática por entraves eminentemente políticos. Mas, mesmo convivendo com essas dificuldades, a emergência de traços inovadores em políticas educacionais começam a surgir. Capitaneados pelo Ministério da Educação e do Desporto e pelas Secretarias de Educação dos Estados, todos os segmentos escolares começam a redirecionar os currículos, as atividades pedagógicas e os fins mais específicos da educação, tendo em vista a adequação de todas as propostas de ensino mediante as novas necessidades e possibilidades das regiões e/ou mesmo da clientela escolar.

A Constituição Federal promulgada em 1988, para Cunha (1991:13) foi um marco importante na reintegração e reorganização do ensino; na implementação de medidas de democratização da educação em todos os

níveis na participação dos municípios na gestão do ensino público; no fortalecimento das competências das escolas nos projetos destinados à universalização e a melhoria quantitativa e qualitativa do ensino infantil e fundamental. Assim, os dispositivos constitucionais federais, aliados às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, possibilitaram a criação de novos mecanismos de geração de competências e compromissos políticos e sociais necessários às mudanças nas formas de organização e gestão dos sistemas de ensino.

Examinando os trabalhos de Xavier (1995:4-5), percebe-se que mesmo existindo todo o aparato legal, a municipalização não é implementada como deveria ser, pois dificilmente deixam de existir arestas políticas e daí inúmeros entraves administrativos, quanto pedagógicos, atrapalhando sobremaneira os novos projetos educacionais. Assim, os avanços constituem focos isolados, frutos da vontade política de alguns governantes e/ou da vontade popular que, muitas vezes promove movimentos reivindicatórios de grande peso.

Ao discutirmos a municipalização do ensino e o partilhamento de responsabilidades, persiste a exigência de identificar e assegurar mecanismos capazes de garantir a permanência das políticas bem sucedidas. De tal maneira, há que se indicar claramente a quem compete o quê. Se todos são responsáveis, ninguém é responsável diretamente pelo ensino. Tomando o caminho apontado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, constata-se que numa apreciação preliminar:

- a) que cabe a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a organização, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino;
- b) Caberá à união a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (Título IV - Da Organização da Educação Nacional - Art. 8º). No seu art. 9º, a LDB determina que caberá a União incumbir-se de (...) estabelecer, em

colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum. Em seu Art.11º afirma que; Os municípios incumbir - se - ão de : I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando - os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

Percebe-se que caberá ao município a gestão do ensino fundamental e da educação pré-escolar ; quanto ao financiamento (assistência financeira) e a cooperação técnica, a responsabilidade deverá ser compartilhada entre a União, Estados e o próprio Município. A lei prevê, ainda, *a participação efetiva da comunidade no processo de desenvolvimento do ensino, e a correção da dispersão dos recursos empregados em educação no município.*(8)

O Plano Decenal de Educação para Todos é um documento elaborado pelo Ministro da Educação e do Desporto, para o período 1993/2003, tendo como objetivo principal, a recuperação da educação básica (Ensino Fundamental) no Brasil. O Plano Decenal elege a descentralização da educação como um de seus princípios norteadores, propõe uma política de parcerias entre a União, os Estados e Municípios, envolvendo, ainda, de forma globalizada e contínua, as escolas, professores, as famílias e a sociedade civil. As instâncias que fazem parte do governo e segmentos civis devem assumir o compromisso com a melhoria do ensino, fazendo da escola um centro de qualidade e cidadania, com professores e dirigentes devidamente valorizados, ajudando o país a edificar um eficiente sistema público de educação básica (9).

8. Both (1997:197) faz um amplo comentário sobre as determinações do anteprojeto que resultou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enfatizando as responsabilidades da União, Estados e Municípios, tanto nos aspectos técnicos, administrativos como financeiros.

9. As diretrizes do Plano Decenal chegam às escolas através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (Temas Transversais), documento do Ministério da Educação e do Desporto que apresenta as linhas e critérios dos temas que devem ser trabalhados no Ensino Fundamental.

O Plano Decenal é um conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, diretrizes que deverão servir de referência para os processos de detalhamento e operacionalização dos correspondentes planos estaduais e municipais. As metas globais que o Plano Decenal apresenta devem ser adaptadas pelos Estados e Municípios e pelas escolas, elegendo-se, em cada instância, as estratégias específicas a cada contexto e à consecução dos objetivos globais do Plano.

O Plano Decenal é um grande esforço para redimensionar o sistema educacional mediante a um contexto social, político e econômico completamente instável. Esse contexto, segundo o próprio Plano Decenal (1993:19), apresenta um elevado crescimento demográfico: no "início dos anos 60, apenas 45% da população na faixa de sete a 14 anos freqüentava escola; em 1980, o percentual elevou-se para 80% e, em 1990, atingiu 86,9%". E além disso, o país está convivendo ainda, com um fluxo migratório intenso, resultado da formação de grandes núcleos dinâmicos da população nas áreas metropolitanas (o que vem gerando grandes bolsões de pobreza) e da instabilidade econômica, reflexo da fase de transição entre a modernização dos setores produtivos da sociedade e a globalização da economia.

Através das diretrizes do Plano Decenal, pretende-se adequar o sistema de ensino as novas particularidades da sociedade brasileira atingindo todos os setores da sociedade, resgatando o enorme contingente de cidadãos marginalizados, aos quais foram negados os principais direitos garantidos na Constituição, como acesso à escola e ao mercado de trabalho, alicerces para o estabelecimento da democracia e do exercício dos direitos de cidadania.

E para atingir suas metas, o Plano Decenal propõe uma reorganização global no ensino básico, novos critérios de planejamento e de relações entre escola e sociedade, capazes de gerar oportunidades educacionais

mais amplas e diferenciadas, vencendo pela persistência e competência o analfabetismo e as diferenciadas seqüelas produzidas pelas deficiências materiais das escolas, dos aspectos pedagógicos e do próprio sistema de ensino, no geral, inconseqüente, inadequado e quase sempre distante do cotidiano da sua própria clientela. O Plano Decenal (1993:22) afirma que:

"cerca de 3,5 milhões de crianças ainda permanecem sem oportunidades de acesso ao ensino fundamental (...); cerca de 4,6 milhões de alunos estudam em escolas que funcionam com três e quatro turnos, em jornadas escolares reduzidas, recebendo, portanto, insuficiente atenção pedagógica (...), há cerca de 180 mil escolas que não contam com os equipamentos e materiais mínimos para efetivação do ensino".

Não se tem dúvidas do que os insatisfatórios resultados do ensino fundamental se devem, em parte a estas deficiências. Os professores enfrentam grandes dificuldades em sala de aula, as condições sociais atrapalham, tanto a práxis pedagógica como os relacionamentos entre escola e segmentos sociais. Espera-se, que o regime de parceria proposto neste documento propicie melhores condições de ensino, para todos os setores da sociedade. A descentralização das decisões e do próprio gerenciamento administrativo do ensino, com certeza deve produzir uma escola com identidade e compromisso com o ensino de qualidade, e conseqüentemente com a promoção integral do aluno todo e de todos os alunos.

CAPÍTULO II

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

O momento histórico atual expressa um esforço de ampliação dos espaços de liberdade e de maior participação popular nos diferentes níveis da organização social. Com a redemocratização do país, assiste-se a uma rica efervescência do debate pedagógico, ao florescimento de novas propostas de políticas educacionais, enfim, a um crescente movimento liderado por educadores e compartilhado pelos setores progressistas da sociedade que têm em comum a inquietação sadia e indignada diante do descalabro da situação educacional brasileira, uma realidade marcada por previsões nada animadoras, tanto nos aspectos de combate ao analfabetismo, como na manutenção de propostas educacionais que permitam a expansão da rede de estabelecimentos de ensino a fim de alcançar todas as crianças brasileiras sem que essa expansão prejudique a qualidade do ensino ministrado.

No bojo do processo de democratização da sociedade o discurso sobre a importância estratégica da municipalização do ensino vem ganhando ênfase e propostas para concretizá-la começam a ser feitas. Atente-se, no entanto, para o fato de que a municipalização do ensino, nos últimos anos, tem sido defendida tanto por grupos políticos progressistas como

conservadores, o que chega a ser preocupante porque, ao que parece, nem a primeira tendência, nem a segunda, conseguem explicar com clareza e objetividade onde querem chegar com a proposta, quando mais não seja, até pela falta de informação e debate mais aprofundado sobre o assunto.

Se na década de 50 era possível registrar uma discussão mais sistêmica sobre o tema, em alguns Estados pelo menos, após a promulgação da Lei 4.024/61, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o assunto parece ter caído no esquecimento no meio dos administradores e intelectuais forjadores do pensamento educacional do País, vindo apenas recentemente a reaparecer em cena, e não necessariamente por iniciativa dos educadores, mas pelos discursos demagógicos dos governantes, quase sempre realizados no afogadilho das acirradas campanhas políticas.

Uma breve retrospectiva acerca da competência legal dos municípios, mostra que nas antigas constituições, bem como na legislação educacional e nos costumes, a responsabilidade pelo ensino primário foi sempre atribuída quase que com exclusividade aos Estados, na República, e às Províncias, no Império. Ao poder central praticamente nunca coube iniciativa no gênero, conservando-se os municípios geralmente ausentes dessa tarefa, via de regra pela omissão em relação a um papel que eles eventualmente poderiam desempenhar (10).

A Constituição de 1934, atribui à União competência primitiva para traçar diretrizes para a educação nacional e é a primeira a lhe conferir igualmente competência para elaborar um plano nacional de educação que abranja o ensino de todos os graus e ramos. Nela, e posteriormente na de 1946, que a restaurará em grande parte, é fixada a responsabilidade

10) Melchior (1994) fez amplos comentários sobre financiamento/responsabilidades da educação pública em artigos publicados pelo INEP (Brasília: Em aberto, pag. 109-152)

explícita por parte dos estados e do Distrito Federal de organizar e manter os respectivos sistemas educativos, respeitadas as diretrizes da União, ao mesmo tempo em que são estabelecidas porcentagens mínimas a serem aplicadas na educação pelos poderes públicos nas três esferas administrativas. A parceria de responsabilidade que cabe aos municípios nessa mesma incumbência aparece tão somente na vinculação de recursos estipulados pela Lei. Em 1946, retoma-se a fórmula de cooperação no financiamento da educação expressa em 1934, segundo a qual a União aplicará nunca menos de 15% e os Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entre essas duas constituições, vige, no período do Estado Novo, a Constituição de 1937, que traduz outras diretrizes ideológicas e políticas. Embora nela tenha sido omitida a vinculação de verbas, o governo federal, nesse período, através da criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, em 1942, estabelece formas de cooperação financeira das três instâncias administrativas em benefício do ensino, de modo a restaurar o emprego de recursos financeiros próprios a partir de quotas que tendem a se ampliar anualmente nos estados, partindo de 16% até 20% e, nos municípios, de 10% a 15% até 1949.

A Lei nº 4.024/61, de diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada no período em que o planejamento passa a ser considerado elemento organizatório por excelência da sociedade, é a primeira legislação na área que leva à unificação do sistema escolar ao nível nacional, facultando sua articulação através de um processo de descentralização. Esse processo se traduz não só pela criação dos Conselhos Federal e Estaduais, para os quais é deslocada a atribuição de elaborar os planos nacional e estaduais de educação, como também pela criação de sistemas estaduais de ensino ao lado do sistema federal.

Entendendo o planejamento educacional como articulado ao planejamento econômico global, procura a lei explicitar a política financeira das diferentes instâncias administrativas com relação aos sistemas de ensino, submetendo-a à elaboração e execução dos referidos planos de educação no nível federal, estadual e municipal, entre si articulados.

Retirando a vinculação das verbas orçamentárias definida pela Constituição de 1946, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) aumenta, todavia, a quota federal de recursos para a educação, alterando os 10% previstos anteriormente para 12% do orçamento da União, e mantendo os 20% correspondentes às dotações na área, feitas pelos estados e municípios. Nessa última instância torna-se mais clara a obrigação: a verba deve ser aplicada exclusivamente no ensino primário e os municípios que não cumprirem a prescrição não poderão receber auxílio das demais instâncias.

Não obstante a declarada intenção descentralizadora da Lei de Diretrizes e Bases, de acordo com diferentes autores:

"(...) a omissão das Secretarias Estaduais de Educação e/ou sua incapacidade para assumir efetivamente suas funções (com exceções raras ao caso), tiveram como resultado na prática, a reprodução das propostas e orientações do governo federal, de sorte que o sistema de ensino continuou praticamente unificado no País. A idéia da municipalização do ensino, potencialmente contida na lei, e agora a cargo dos sistemas estaduais de ensino, teria se deteriorado tendo em vista a incapacidade das administrações estaduais para formularem, dentro de sua área de autonomia, diretrizes próprias que afirmassem seus próprios sistemas de ensino, configurando dentro deles a responsabilidade e recursos para os sistemas municipais"(Melchior, 1985; 7:8).

Segundo o que foi citado, os Estados não teriam condições para manter a unidade nacional em termos educacionais, daí o controle sistêmico do governo Federal, tanto no que se refere aos recursos como em relação aos aspectos administrativos e até pedagógicos. Assim, segundo Melchior (1985:50) *"nos anos que se seguiram à institucionalização da LDB/61, o máximo que os estados fizeram foi a montagem de estruturas legais de descentralização, mas não recursos financeiros e incentivos"*. Propôs-se a criação de conselhos Municipais de Educação, que quando instalados, em geral ficaram sem funções, entre outros motivos, pelas deficiências da delegação de competências por parte dos Conselhos Estaduais. Os convênios estados-municípios também não funcionam a contento, tendo os primeiros investimentos nas suas próprias redes.

A Constituição de 1967, estruturada na fase mais autoritária do regime que instalou, a partir de 1964, a tecnoburocracia militar no poder, retoma o dispositivo constitucional de 1934 que atribui à União a competência para elaborar os planos nacionais de educação além de executá-los, despojando o Conselho Federal de Educação de sua mais importante função. Nessa ocasião, as instâncias federal e estadual ficam desvinculadas da obrigatoriedade de aplicação de percentuais fixos na educação. Somente a esfera municipal deveria continuar aplicando no ensino fundamental os 20% da sua renda resultante de impostos.

A Lei nº 5.692/71, de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, continuou mantendo várias das propostas assentadas pela Lei de Diretrizes e Bases de 1961, conservando apenas o tom liberal, bem como a única descentralização que esta pretendia assegurar. A adoção de uma política administrativa que tem como princípio a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir para uma maior racionalização e eficiência da máquina administrativa, expresso claramente no Decreto-Lei nº 200/67, que fundamentou a Reforma Administrativa no País.

Quanto às atribuições de cada uma das instâncias públicas, a nova legislação reafirma o caráter supletivo da União em termos de organização dos sistemas federais do ensino de 1º e 2º graus, mantendo a responsabilidade básica de provimento dos sistemas de ensino a cargo dos estados e municípios, sendo que os primeiros deverão estabelecer, em legislação própria, as suas responsabilidades, deveres e atribuições. Tais medidas visam, segundo o artigo 58, *"à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais"*. Determina também que a legislação estadual supletiva deverá definir as responsabilidades do estado e de seus municípios, dispondo sobre medidas que disciplinem a aplicação dos recursos na área.

Quanto ao financiamento do ensino de 1º e 2º graus, o grupo-tarefa que se ocupou da alteração da Lei nº 5.692/71 dá por suposto que ele já foi em boa parte resolvido em 1968 por ocasião da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, devendo tratar do financiamento do ensino em todos os níveis, propõe para tanto algumas novas fontes de recursos. Com isso faz a lei proposta sobretudo modesta, tão simplesmente ampliando o rol de instituições que contribuem com o salário educação, especialmente destinado ao ensino fundamental.

No que tange à distribuição desses recursos, a Lei nº 5.692 refere-se à concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao Distrito Federal, visando a corrigir as diferenças regionais quanto ao desenvolvimento sócio-econômico e estipulando que esse auxílio deverá ser feito mediante planos e projetos aprovados pelos Conselhos de Educação. O auxílio federal poderá também atingir os municípios através de programas municipais de educação integrados nos planos estaduais.

A década de 70 conhece crescente concentração de recursos na esfera federal como resultado de política econômica que privilegia grandes empreendimentos estatais voltados para obras de infra-estrutura em detrimento das áreas sociais. Estados e municípios vêem-se paulatina e crescentemente esvaziados das respectivas verbas.

As novas fontes de recursos previstos para a educação, a partir de 1968 não serão, todavia, capazes de repor a perda que ocorrerá em função do crescimento, em termos absolutos, dos investimentos na área educacional (11). No concerto internacional, o Brasil passa a ser um dos países do mundo que menos investe em educação. Por sua vez, ainda que os estados continuassem aplicando os 20% anteriormente previstos como obrigatórios na área da educação, o que nem sempre ocorreu, esse percentual passa a significar uma quantia muito menor do que no período anterior, dada a concentração da renda tributária ao nível da União (12).

Nesse quadro, o salário educação (2,5% sobre a folha de salário de contribuição devida pelas empresas vinculadas à Previdência Social Urbana e 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais). O salário educação criado em 1964 para suplementar as despesas públicas com o ensino elementar, passa a representar uma das principais fontes de financiamento do ensino no País. Previsto para ser parcialmente aplicado no próprio estado onde é arrecadado e o restante repassado ao governo federal que o redistribui pelo território nacional, no entanto, as regulamentações, tanto a

11) Both (1997:69, faz uma ampla abordagem sobre a distribuição de verbas entre as esferas União, Estados e Municípios

12) Lahoz, numa ampla reportagem publicada na Revista Exame (n. 20, outubro de 1999 pag. 136-143), expõe um dos problemas mais sérios da sociedade brasileira, a pobreza. Nessa reportagem, o autor fala que mesmo com substanciais mudanças, o Brasil continua investindo pouco na educação.

nível federal quanto estadual, permitem que, direta ou indiretamente, parte substancial de seus recursos seja desviada para financiar o ensino privado. Essa infelizmente é a realidade não específica da educação, mas de todos os setores da sociedade: o desvio de verbas.

Os municípios, aos quais se destinava pouco mais de 10% da receita pública ao final da década de 60, visto tratar-se da instância menos aquinhoadada, passam a ter receitas ainda menores em relação às demais instâncias, perdendo quase que totalmente a capacidade de gerar recursos próprios.

Aumenta por sua vez a ingerência do governo federal no tocante às decisões sobre despesas ao nível das demais instâncias administrativas. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, criados pela Reforma Tributária de 1967 (mudanças na cobrança e na utilização dos recursos arrecadados pela União, Estados e Municípios), durante o governo Costa e Silva, dentro do projeto mais amplo de reestruturação da sociedade brasileira, promovida pelos governos militares. Estes fundos tinham o objetivo de compensar os Estados e Municípios pela perda de receita própria, vinculando a liberação de recursos a aplicações e montantes previamente estabelecidos pelo governo central.

Embora mais recentemente os municípios tenham sido desobrigados de algumas exigências como apresentação de plano de aplicação para recebimento de transferências, tendo a fiscalização da aplicação de recursos sido atribuída ao Tribunal de Contas dos estados e municípios, estes mais ainda do que os estados, vêm sofrendo contínua perda de autonomia. De outro lado, a prévia destinação de 20% do Fundo de Participação dos Municípios ao ensino primário, passando a poder ser aplicada em educação e cultura de modo geral, deixa de oferecer qualquer garantia de que esses recursos sejam empenhados nas necessidades prioritárias dos sistemas de ensino.

Desse modo, verifica-se que o que se destinou em termos financeiros ao ensino de 1º grau, e em especial ao ensino público, foi muito pouco, sendo que esse montante não se alterou substancialmente ainda quando se consideram os auxílios da União através de projetos especiais de fomento.

Durante décadas, o país ignorou completamente as questões educacionais. Ou, quando cuidou delas, limitava-se a atender quase que exclusivamente a seu ramo mais elitizado, o universitário. A maior parte da sociedade, literalmente, ao longo da história tem permanecido fora das escolas. Segundo Netz (1996: 41), *"quase um quinto da população brasileira com idade superior a 15 anos não sabe ler e nem escrever. Em números absolutos, isso significa quase 20 milhões de pessoas materialmente incapacitadas, em função da ignorância, para fruir do desenvolvimento ou colaborar com ele"*. O quadro educacional é realmente lamentável, uma vez que o autor deixou de fora, os milhões de crianças na faixa escolar (7 a 14 anos) que estão fora das escolas, abandonadas pelas ruas e praças ou fazendo parte prematuramente do mercado de trabalho, como ficaram de fora, ainda, os chamados analfabetos funcionais, aquelas pessoas que apenas assinam o nome.

No início dos anos 80, com o processo de reabertura política, evidencia-se o reconhecimento unânime de que as verbas destinadas à educação a nível nacional são insuficientes. Em resposta a um problema por todos considerado básico no momento de recomposição das forças políticas do País, é aprovada a Emenda Calmon, com o objetivo de garantir, através de alteração na Constituição Federal, fontes de custeio indispensáveis à oferta dos serviços educacionais pelos poderes públicos. A intenção da Emenda é recuperar a prioridade da educação como área social, totalmente esvaziada em período anterior, determinando que a União aplicará nunca menos de 13% e os Estados e Municípios, 25% no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No decorrer das mudanças políticas que põem fim ao governo militar em 1985, reaparece com bastante força a reivindicação da recomposição do município como instância decisória, bem como da revalorização do poder local, em face do iminente processo de descentralização que caminha no sentido de recompor e ampliar a capacidade de decisão e autonomia relativa de estados e municípios na gestão da coisa pública. Três fatores colaboraram para reforçar propostas que visam à municipalização de vários serviços públicos, e, entre eles, o de municipalização do ensino: formação e discussão da Assembléia Nacional Constituinte, à Reforma Tributária e à Emenda Calmon.

A própria regulamentação desta última, em 1985, gerou uma aceleração nas discussões, fazendo emergir proposições das mais diversas, provenientes de variados grupos da sociedade civil, em consequência mesmo desse processo. De acordo com os dispositivos legais prescritos para a execução da Emenda Calmon, nos estados e municípios, os recursos financeiros para a educação deveriam ser gerados pela arrecadação de impostos e por repasses da União.

Não obstante, a regulamentação da Emenda abre flancos em relação ao financiamento do ensino fundamental. Os recursos que se destinam a manutenção do ensino - apesar de preferencialmente visarem a assegurar o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória (7 a 14 anos), poderão ser utilizados de forma progressiva no nível médio. Essa abertura oferecida pela Emenda Calmon, permitiu o fortalecimento das diretrizes legais que consideram o ensino médio como um componente da educação básica, essencial para a formação do cidadão.

Assim, a despeito dos dispositivos legais terem aberto a possibilidade de assegurar o suprimento das necessidades mais prementes do sistema escolar brasileiro, sem o que qualquer atribuição de responsabilidade ao nível das diferentes instâncias torna-se letra morta, apenas as pressões dos

segmentos mais representativos da sociedade, voltadas para o atendimento dos interesses majoritários da população, terão condição de assegurar que a parte mais substantiva desses recursos seja efetivamente aplicada no ensino de 1º grau, o único que atende de forma mais significativa ao conjunto da população.

Mais do que isso. Os efeitos da Emenda Calmon em relação aos municípios, nas palavras de seu próprio autor, seriam mínimos, até porque segundo ele *"não se considera educação apenas a construção de escolas e pagamento de professores, mas ela abrange os recursos para merenda escolar, assistência médica e transporte para estudantes, construção de ginásios de esporte em escolas e outras atividades paralelas ao ensino"* (Barreto: Aleraro,1986:5) Essas observações decididamente indicam a intenção de que não se rompa a tradição firmada, sobretudo a partir de meados dos anos 70, dentro da estratégia de implementação de uma política de bem-estar social, que consagrou o emprego de verbas, destinadas em princípio ao ensino, a atividades de tipo assistencial como a merenda e a saúde escolar.

Esse abrandamento permitido pela interpretação da lei, a qual se refere a ensino *lato sensu*, pode representar uma contemporização com aqueles municípios (via de regra com maiores recursos e para os quais 25% da receita de impostos constituem um montante considerável) que mostram resistência ao cumprimento da Emenda. Argumentam estes que a aplicação de um quarto de sua receita tributária no ensino poderá onerar muito a execução de outras políticas com as quais a administração local está crescentemente chamada a se comprometer, tais como habitação popular, atendimento de saúde e transporte.

Os parâmetros propostos pela Emenda Calmon para a educação, abrindo perspectivas para a aplicação de recursos financeiros nos níveis fundamental e médio, mesmo sendo propostas democráticas, aumentaram

as dificuldades já precárias dos Estados e municípios, predominante dos recursos econômicos disponíveis ou a serem alocados para a educação. Essa postura, mais uma vez, comprova que a busca de caminhos para a sociedade, deve em sua globalidade, ser uma atividade eminentemente democrática, adequada à promoção da qualidade de vida para todos, mas literalmente imbricada às reais condições da sociedade.

2.1. Participação dos Municípios na oferta do Ensino Fundamental

Embora não muito grande, a participação dos sistemas municipais na oferta do ensino fundamental representa importante contribuição ao ensino público. O percentual de matrículas em escolas da década de 30 para cá, tem girado em torno de 20% a 30%, registrando-se nesse intervalo períodos de maior incremento como entre 1935 e 1956, e na década de 70. Tais períodos têm sido interrompidos por fatores ainda não claramente explicados e que podem significar, desde mero erro de estatísticas educacionais, a alterações mais substantivas decorrentes da implementação de políticas públicas diversificadas.

De 1981 a 1983, intervalo mais recente sobre o qual se dispõe de informações para o País, a participação do ensino municipal tem se estabilizado em torno de 31% enquanto a presença dos estados fica na casa de 55% e a dos particulares na dos 13%.

O grau de participação das redes municipais, porém, varia bastante em relação às diferentes regiões do País. É no Nordeste que se concentra a maior proporção de matrícula nas redes municipais, chegando a suprir praticamente a metade da oferta de vagas (48%). Na região Norte, elas

representam 35,5% da oferta; no Centro-Oeste atendem a 25% da clientela; e no Sul, 31%.

Na região Sudeste, onde concentram 40% das matrículas do ensino fundamental no Brasil, encontra-se a menor participação dos municípios : 19%. São Paulo, entre os seus estados, conta com a menor rede de ensino municipal, não só da região, como do próprio País, constituindo uma situação atípica de cobertura maciça da rede estadual inclusive nas áreas rurais. O Estado de Minas Gerais, mesmo enfrentando problemas econômicos em algumas regiões, nas quais a economia ainda é de subsistência, produz resultados excelentes em seu sistema educacional (13).

O ensino municipal, por sua vez, também se distribui diferentemente segundo as zonas urbana e rural. Principais mantenedores da rede pública urbana, os estados registram apenas 10% de suas matrículas nas áreas rurais, ao passo que os municípios nelas concentram mais da metade (55%) de seus alunados. Em anos que não estão distantes, a proporção de matrícula nas escolas municipais rurais era ainda bem maior, chegando, em 1979, à casa dos 70%, o que indica um recente processo de urbanização das redes locais.

O ensino municipal, ao atender sobretudo os segmentos mais marginalizados da sociedade, em particular os residentes nas áreas rurais, constitui a mais pobre e precária das redes de ensino no País. A maioria de suas escolas é de professor único, com classe multisseriada funcionando

13) Mello (1995:29) afirma que o peso educacional é bastante significativo no país (...) o estado consegue manter um sistema de ensino eficaz, atraindo uma população com mais ou menos três milhões de alunos no ensino fundamental, ou seja, cerca de 12% de todos os estudantes brasileiros desse nível.

na casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade. De tão pobres que são, essas redes de ensino costumam não ter sequer rede física. Assim, das 139.415 unidades escolares de uma sala só, existentes no Brasil, em 1997, 107.649 (77%) pertenciam às redes municipais.

A oferta de séries nessas escolas, poucas vezes ultrapassam a terceira, sendo que nas primeiras e segundas estão concentrados mais de 2/3 das matrículas, agravando-se a situação nas regiões com menores recursos. No Nordeste, por exemplo, no final da década de 70, mais de 70% dos alunos das escolas municipais rurais estavam matriculados na 1ª série, caindo para cerca de 16% os que freqüentavam a 2ª, e para em torno de 3,6% os que se encontravam na 4ª série.

Os problemas da educação brasileira, como o grande número de professores leigos atuando nas escolas, baixos salários, o analfabetismo, a evasão escolar, a seletividade da escola, a falta de infra estrutura adequada, atrapalham diretamente qualquer mudança no ensino do país. As dificuldades no ensino ocorrem com mais consistência, uma vez que o sistema educacional depende diretamente dos recursos financeiros, e em muitas regiões do país, aos interesses políticos, muitos deles completamente antagônicos às necessidades e perspectivas da coletividade.

Segundo Netz (1996:50):

"(...)o maior problema da educação no Brasil não é a falta de escolas nem de dinheiro, mas a falta de preparo dos professores. A falta de qualificação começa na formação do 1,3 milhão de professores do ensino fundamental. Menos da metade (46,7%) deles tem o curso superior completo. Uma fatia semelhante (44,5%) graduou-se no ensino médio, nos cursos de magistério. Quase 6% nem sequer passou do ensino fundamental. A situação é mais calamitosa no Nordeste, onde esse índice chega a 18,7%".

As dificuldades aumentam nas escolas municipais das regiões mais pobres do país, além das dificuldades econômicas, o sistema de ensino destas regiões enfrentam ainda as interferências políticas. O apadrinhamento político leva um grande contingente de professores leigos para as escolas.

Em 1983, enquanto havia apenas 7,4% deles nas redes estaduais, encontravam-se 49% nas municipais, sendo que desses, 32% tinham o 1º grau incompleto. Quanto as redes municipais rurais, esse percentual eleva-se ainda mais; no fim dos anos 70, os professores leigos ultrapassavam a casa de 80% de seu corpo docente, a maioria deles sem ter concluído o 1º grau.

Pagando salários muito inferiores aos mínimos oficiais, com precários contratos de trabalho e condições de trabalho não melhores, as escolas municipais em geral e especialmente as rurais, não atraem os professores formados de seus próprios municípios, onde os há; e, até mesmo aqueles que, através de treinamento em serviço logram adquirir maior proficiência, são tentados a procurarem melhores empregos nas cidades. Nas regiões mais pobres do país, no Nordeste por exemplo, os salários são aviltantes, pois não chegam a meio salário mínimo, as deficiências salariais, são os embriões para outras deficiências, como falta de compromisso e melhoria profissional.

Para Netz (1996:42),

"a evasão escolar é um tumor maligno de todas as regiões brasileiras, atingindo com maior consistência as regiões mais pobres e, com maior intensidade as escolas rurais, geralmente mantidas às duras penas pelos municípios". O autor afirma ainda que, "como se fosse um funil, o sistema de ensino vai deixando a maior parte de sua clientela ao longo do processo educacional. Afirma que de cada 100 crianças que começam a freqüentar às escolas, somente 44 chegarão a concluir o segundo ciclo (antiga 8ª série). Destas, menos de 20 terminarão o 3º ano do Ensino Médio".

E obrigados a evadir das escolas, geralmente forçados por necessidades econômicas, a maioria das crianças e jovens, terminam fortalecendo uma das maiores taxas de analfabetismo do planeta, como mostram os dados divulgados pelos órgãos administrativos do próprio governo. Segundo o próprio Ministério da Educação, o país tem cerca de 40 milhões de analfabetos e semi-analfabetos distribuídos em todas as regiões do país, atingindo com maior intensidade as regiões mais pobres, podendo-se, assim, afirmar que o analfabetismo é um fenômeno localizado: *"enquanto a região Sudeste, por exemplo, apresenta uma taxa inferior a 5% de analfabetos com 15 anos ou mais de idade, a região Nordeste apresenta, nessa faixa, uma taxa superior a 30%"* (MEC, 1998:23).

Segundo o que divulga o Ministério da Educação e do Desporto, a queda das taxas de analfabetismo, de 20,1% para 15,6%, no período de 1991 a 1995, como mostra o quadro abaixo, foi paralela ao processo de universalização do atendimento escolar na faixa etária obrigatória:

	1991	1995
Brasil	20,1%	15,6%
Nordeste	37,6	30,5
Sudeste	14,8	9,1%
Sul	12,8	9,3%

(Ministério da Educação e do Desporto, 1998: 23)

Não existem dúvidas de que as condições econômicas influenciam diretamente nos índices de analfabetismo. O declínio do analfabetismo no período 1991 a 1995 não foi tão acentuado no Nordeste como se percebe no quadro. Infelizmente a região Nordeste continua concentrando os maiores bolsões de pobreza do país. Para sanar o analfabetismo e os demais reflexos do subdesenvolvimento humano ou social, o país, necessariamente deve resolver os problemas do desemprego, das desigualdades salariais, a baixa qualidade de vida que, no bojo de todos os relacionamentos sociais, resultam na pobreza absoluta.

O quadro a seguir mostra um maior número de analfabetos entre as pessoas que ganham menos, que vivem em regiões pobres e/ou distantes das escolas. Os dados do quadro, reforça o relacionamento existente entre condições de vida e o analfabetismo.

TAXA DE ANALFABETISMO POR CLASSE DE RENDIMENTO FAMILIAR PER CAPITA (Pessoas com mais de 7 anos, em %).					
Renda Salário Mínimo - SM	Até 1/4 SM	1/4 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 a 2 SM	Mais de 2 SM
Norte	27,5	27,2	18,4	11,1	4,7
Nordeste	57,3	48,9	36,2	20,0	6,6
Sudeste	26,1	25,1	16,5	9,7	3,4
Sul	24,2	21,9	14,0	8,3	2,8
Centro-Oeste	41,3	32,7	22,5	14,7	4,2
Brasil	45,8	36,9	22,5	11,6	3,8

Fonte: Anuário Estatístico Brasileiro, IBGE, 1993, In Piletti, 1996: 388)

Essa é a vergonhosa situação do ensino no Brasil, um desempenho bem abaixo da média dos demais países. Enquanto no mundo civilizado a

"porcentagem da população que completa o 1º Ciclo (antigo primário) do Ensino Fundamental é bastante próxima de 100%, no Brasil, infelizmente, em muitas regiões, apenas 39% concluem esta fase do aprendizado crucial para o próprio exercício da cidadania" (Piletti, 1996: 388).

Inteiramente dependentes dos chefes políticos, não é raro também que escolas, e até mesmo redes de escolas municipais, desapareçam em função das alterações nos poderes públicos. Se seus administradores costumam ser pessoas de prestígio, nada ou pouco tendo a ver com a área, a contratação de professores ocorre basicamente através da indicação dos mandantes na região, não lhes oferecendo qualquer estabilidade ou garantia.

A respeito da rede municipal urbana, embora haja alguns estudos avulsos, não existem análises de cunho mais abrangente, que permitam de imediato generalizações em termos do País. Algumas capitais, ou cidades de grande porte, com expressivas redes de escolas, mantêm uma tradição de ensino de boa qualidade. Não é por acaso, por isso mesmo, que as melhores redes se localizam nos municípios com maiores recursos humanos, materiais e financeiros.

Vale a pena também fazer reflexão sobre as experiências de municípios que implantam escolas que trabalham em condições bastante especiais, como por exemplo: turno integral para os alunos; assessoria direta de universidades; maior assistência e melhor remuneração aos professores. São pequenas redes de elite, ainda que por vezes atendam crianças ditas carentes, cujo funcionamento discrepa muito em relação às condições em que é ministrado o ensino na rede estadual no próprio município, que costuma enfrentar problemas de super lotação, falta de pessoal administrativo e outras sobejamente conhecidos.

Em ambos os casos, ainda que possam variar substancialmente as estratégias de atendimento à população, e as movimentações políticas que as sustentam, um desempenho bom ou razoável das redes estadual e municipal, tem sido conseguido com base no fato de que há uma porcentagem relativamente pequena de escolas municipais, na maioria das regiões brasileiras face a totalidade das escolas estaduais existentes no município e, ou, de população escolar a ser atendida.

Como situação atípica é preciso ainda considerar a do município do Rio de Janeiro que, tendo sido Distrito Federal, e, por um período cidade-estado (no antigo estado da Guanabara), continua como principal mantenedor da rede pública, exceção feita ao 3º grau.

2.2. A escola básica de 8 anos e o Ensino Municipal

O novo modelo de ensino fundamental proposto para a escola de 8 anos é buscado na nova realidade do país. Além de dobrar o número de anos de escolarização obrigatória implica em admitir professores formados em nível superior para as séries do 2º Ciclo (5^{as} a 8^{as} séries) do Ensino Fundamental, as quais demandam, por sua vez, maior número de docentes para um mesmo conjunto de alunos e, ainda, com qualificação diversificada. Não existem dúvidas de que o ensino se valorizará, por isso, quase que tão-somente nos espaços urbanos, em especial no das áreas mais desenvolvidas, para onde são efetivamente carreados os escassos recursos dos estados, visando à implantação do ensino de 1º grau completo.

A proposta do ensino de 1º grau assim posta em prática concorre para acentuar as diferenças entre os dois sistemas públicos e paralelos de ensino na década de 70: o urbano, estadual, aspirante e realizador da escola completa de 8 anos, e o municipal, predominantemente rural.

Em 1975, o II Plano Setorial de Educação e Cultura dá margem à formulação de projetos de iniciativa do governo central visando a neutralizar as grandes discrepâncias verificadas no nível das regiões, das áreas urbanas e rurais e das diferentes instâncias administrativas quanto, ao desempenho relativo ao ensino, e, em particular do Ensino Fundamental. Por ai se canalizará a primeira iniciativa de auxílio sistemático da esfera federal dirigida em larga escala aos poderes locais.

Como instrumento dessa política, cria-se o Pró-município, projeto que tem início em 1975, a partir da constatação de que um dos principais pontos de estrangulamento do ensino de 1º grau era a precária situação do ensino municipal.

Tendo como objetivo deflagrar um processo de articulação entre os estados e seus municípios, com vistas ao aperfeiçoamento do ensino municipal, o Pró-município se propõe a concentrar sua atuação nos aspectos de infra-estrutura, visando à criação, ampliação ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Ensino - os OMEs, integrantes da estrutura organizacional da prefeitura municipal.

Sua atuação no período de 1975 a 1981 atingiu 22 estados, 1 território e o Distrito Federal, através dos quais foram beneficiados cerca de 1.709 municípios entre os 3.990 pertencentes às unidades federadas.

De abrangência limitada, o Pró-município procura criar condições mínimas que viabilizem a melhoria do atendimento escolar, em especial nas áreas rurais. Essas condições passam pelo apoio à contratação de pessoal especializado, tanto na área pedagógica, como técnicos, na criação e fortalecimento da infra-estrutura das escolas e dos demais órgãos administrativos municipais a fim de que eles possam desincumbir-se das suas funções no que se refere ao planejamento e controle do processo escolar nas escolas.

O apoio prestado por este projeto à mais precária das redes de ensino do País constitui, entretanto, um esforço sobremodo modesto diante das dimensões apresentadas pelos seus problemas estruturais. Infelizmente a presença do governo federal nos municípios, tanto nos aspectos de infraestrutura como nas áreas sociais, é definida por critérios eminentemente políticos, costumam ser mais favorecidas com recursos financeiros, as regiões e/ou municípios afinados com o poder central.

Mantém-se, pois, as velhas fórmulas do poder central que se fortalecem através das oligarquias locais, nas quais, o Estado deve reservar-se a si o importante papel de configurador das políticas e diretrizes da educação, do gerador de recursos financeiros para custeio da educação, de supervisor do cumprimento dos dispositivos constitucionais que regem a educação no Brasil. De forma inconseqüente, mesmo não tendo condições, credibilidade e sabedoria administrativa e educacional suficientes para operacionalizar num vasto território, com milhares de escolas públicas, o governo sumariamente alija as comunidades de projetos educacionais descentralizados, independentes do poder central, condicionados a políticas sociais e financeiras que permeiam as unidades escolares do Estado identificados com cada lugar onde mora a escola.

CAPÍTULO III

AS PRINCIPAIS DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Minas Gerais é um dos estados mais desenvolvidos do Brasil, mas ao mesmo tempo, é um estado de transição entre o Nordeste pobre e o Sudeste rico e dinâmico. As regiões norte e nordeste do estado têm, ainda, economia de subsistência pouco desenvolvida e, ao sul, regiões que apresentam indicadores econômicos idênticos aos dos estados mais desenvolvidos do país.

Segundo Wahrhaftig (1998), mesmo existindo problemas econômicos e políticos em muitas regiões, Minas Gerais tem apresentado avanços no seu modelo de gestão compartilhada da educação básica. Na década de 80 apresentava um sistema de ensino falho e com resultados insatisfatórios (altos índices de evasão e repetência); em 1996 a situação do ensino no estado melhorou muito, o governo conseguiu elevar a qualidade do ensino ministrado através de amplas medidas administrativas (autonomia das escolas, fortalecimento da direção da escola, qualificação profissional e avaliação do desempenho do sistema educacional) e melhorias na rede física, oferecendo, assim, um maior número de vagas nas escolas.

Esses atrativos foram suficientes para que o Estado, não obstante a todos os problemas econômicos e políticos existentes em todas as regiões

brasileiras, colocasse em seu sistema de ensino, o maior contingente de educandos, "cerca de 3.839.901 alunos, sendo 357.281 no pré-escolar, 3.157.026 no ensino fundamental e 325.594 no ensino médio" (Melo, 1995:30)

Analisando leis, pareceres e determinações governamentais, percebe-se que na verdade existem esforços dos diferentes níveis de governo para atender e assegurar educação de qualidade e equidade para todos, mas, infelizmente, nos diferentes municípios, faltam receitas e um desenho de políticas e estratégias voltadas especificamente para exercer projetos de responsabilidades compartilhadas, pactos políticos verdadeiramente a serviço da população, especificamente dos segmentos mais carentes.

Percebe-se que existe uma estrutura legal que busca implementar em todos os municípios uma política de educação que efetivamente venha fortalecer uma nova cultura política no âmbito da gestão de educação. Essa estrutura legal tem no seu ápice a Constituição Brasileira promulgada em 1988; seguida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996); a lei que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996); e o Parecer 500/98 do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, que procura, entre outras diretrizes, orientar as instâncias Estaduais e Municipais no que se refere à melhoria do Ensino Fundamental. E, além destas leis, os municípios, especificamente o município de Uberlândia, através de legislação própria, têm procurado especificar os papéis das unidades escolares, responsabilidades e objetivos do sistema no contexto global.

Sempre foi uma preocupação dos brasileiros a organização do sistema nacional de educação. A evolução em termos de democracia, de cidadania e de descentralização do poder (a União sobre Estados e Municípios) sempre foi um processo lento.

Segundo Almeida Júnior (In: Capanema, 1991):

"Haverá, no Brasil, é certo, um todo orgânico formado pela totalidade dos seus sistemas de ensino - um supersistema coordenado e vitalizado pelas diretrizes e bases nacionais, e, mais ainda, pelo que de comum já existe, de norte a sul, nas tradições, nos sentimentos e nos ideais de nacionalidade. Mas o sistema de ensino de cada Estado será, por assim dizer, individual, terá estrutura e vida próprias em harmonia com as peculiaridades econômicas, sociais, culturais do ambiente que o produzir."

Para o governo, o sistema de ensino sempre deve ser condicionado pelo próprio governo, como uma das formas importantes para a manutenção da chamada "unidade nacional". Nesse sentido, Paulo de Almeida Campos (In: Capanema, 1991) afirma:

"o que deve caracterizar o sistema educacional é a idéia de coordenação racional de diretrizes e meios convergentes, o inter-relacionamento estrutural, articulação funcional, a ordenação a um certo fim, a existência de uma unidade geral de direção, o seu funcionamento como um todo organizado".

Fazendo um paralelo entre as constituições, de 1946, de 1967 e a atual, pode-se perceber que somente a Constituição de 1988, define no seu Art. 211 que *"os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré escolar"*.

A Constituição Brasileira de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946, afirma no seu Art. 166 que: *"a educação é um direito de todos e será dada no lar e na escola, sempre inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, sendo de responsabilidade dos poderes públicos e da iniciativa privada"* (Capanema, 1991).

Quanto aos níveis de ensino, o Art. 168, afirma: *"que somente o ensino primário é gratuito, os demais, somente para aqueles que os recursos forem insuficientes.* O artigo afirma, ainda, que as empresas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para os filhos de seus servidores. A lei é extremamente centralizadora, essencialmente no ensino superior e nas pesquisas científicas e tecnológicas, como no gerenciamento dos sistemas de ensino mantidos pelo Distrito Federal, pelos Estados, Território e Municípios.

A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967, apresentou poucos avanços em relação a educação e cultura. Nesta lei, apenas o ensino primário continua gratuito, no entanto, o Poder Público poderia substituir o regime de gratuidade pela concessão de bolsas de estudo (com reembolso no caso de ensino de grau superior).

Essa Constituição continua centrando no Poder Público, todas as decisões quanto a educação e a Cultura, desde o gerenciamento dos recursos econômicos, o controle dos currículos como a assistência educacional aos diversos setores da sociedade.

A Constituição Brasileira de 1988, se comparada às anteriores (de 1946 e 1967), representa avanços significativos em termos de redemocratização do país. As conquistas do povo, no que se refere a educação são:

. a gratuidade e obrigatoriedade para o ensino fundamental, inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria e a progressiva extensão para o ensino médio (Art. 208, incisos I e II);

. o regime de colaboração entre as esferas de governo (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), que terão responsabilidades específicas e se

organização para coordenar e financiar os diversos graus e modalidades do ensino (Art. 211, parágrafos 1º e 2º);

o financiamento da educação através da aplicação anual dos recursos arrecadados da receita resultante de impostos, ficando estabelecido os percentuais mínimos de aplicação de 18% para a União e 25% para o Distrito Federal, Estados e Municípios, respectivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Ensino Fundamental terá como fonte adicional a contribuição social recolhida pelas empresas - Salário Educação (Art. 212, parágrafo 5º);

eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, no prazo de 10 anos, após a promulgação da Constituição Brasileira (Art. 50).

A Constituição Federal, que é a Lei Maior do país, claramente afirma que o Ensino Fundamental é de responsabilidade, indistintamente, dos Estados e Municípios, criando, inclusive, parâmetros para a arrecimação de recursos. Mas, analisando as diretrizes da Constituição Federal, percebe-se que a lei cita a origem das receitas, mas não afirma claramente como serão disponibilizados estes recursos, desde a fonte até as salas de aulas.

Um outro fator que não pode ser deixado para trás é a política neoliberal elaborada pelo Fundo Monetário Internacional em conjunto com as autoridades políticas, que articulam a estabilidade da moeda com rígidas medidas de contenção dos gastos públicos, reduzindo responsabilidades da União e dos Estados. Dessa forma, a transferência de recursos para os municípios sempre fica comprometida, tanto no que se refere a quantidade dos recursos necessários, como no cumprimento dos prazos estabelecidos para a manutenção do processo de ensino em andamento.

Parece-nos que o texto constitucional não deixa dúvidas quanto à autonomia dos sistemas educacionais do país, no entanto, questiona-se "a garantia de padrão de qualidade" (Art. 206), uma vez que continuam existindo grandes lacunas entre teoria e prática, principalmente no que se refere aos recursos para o desenvolvimento e manutenção do ensino, essencialmente nas regiões mais carentes do país.

O ensino de qualidade (liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber), segundo a Constituição, procura com certeza, implementar e/ou garantir os elementos necessários para a democracia do processo pedagógico na escola, no entanto, muita coisa ainda precisa ser colocada em prática, uma vez que os programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Art. 208, VII), como altas taxas de analfabetismo, evasão e repetência continuam presentes em todos os níveis da educação brasileira, colocando em evidências, cada vez mais, as lacunas entre a realidade sócio-econômica da sociedade e os dispositivos da Constituição Brasileira que, mesmo avançando muito, não consegue eliminar, por exemplo, a baixa escolaridade dos segmentos mais pobres, do ensino ministrado, fatores que têm contribuído substancialmente com a pobreza e miséria sempre em ascensão entre os brasileiros.

3.1. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Lei nº 9.394/96

A nova LDB, representa substanciais avanços no processo de redemocratização do país. Pela primeira vez uma Lei estruturada pelo governo, na íntegra, procura garantir na sua totalidade, a liberdade e a descentralização, acreditando na criatividade, na participação e na capacidade inovadora dos educadores, incorporando, ainda, a prática social,

e da escola, fatores imprescindíveis para o desenvolvimento do processo de formação global das crianças e jovens, dentro e fora das escolas.

Dentro dos objetivos deste trabalho, observa-se que a Lei 9.394/96 apresenta diretrizes bem definidas. Por exemplo, quanto aos recursos financeiros (Arts. 68º a 77º), a lei estabelece que os problemas de financiamento deverão ser equacionados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Emenda Constitucional 14/96, pela Lei nº 9.424/96).

Existe flexibilidade nesta lei, havendo dispositivos que garantem na prática novos espaços para experiências, liberdade e autonomia, mas será necessário ainda, coragem e criatividade para requerer dos governantes que todas as normas legais, sejam efetivamente colocadas em prática. Essa concentração de esforços, de criatividade, de responsabilidade deve ser de todos, pois somente com o envolvimento e o comprometimento da sociedade civil, o país poderá ter efetivamente um sistema educacional eficaz e de qualidade.

3.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi criado através da Emenda Constitucional n. 14/96, implantado a partir de 1º de janeiro de 1998, tendo os seguintes parâmetros:

- é um dever do Estado, manter e assegurar uma educação gratuita, de creche ao último nível do ensino fundamental;

- é um dever do Estado garantir todas as condições, desde a escola, os materiais, transporte, alimentação e assistência à saúde;

- cabe à União o financiamento do sistema educacional, garantindo os padrões mínimos exigidos pela lei; aos Estados cabe a aplicabilidade das verbas, a assistência técnica e o acompanhamento de todas as estruturas e funcionalidade; aos municípios, cabe garantir a funcionalidade do sistema, dos parâmetros educacionais num padrão mínimo de qualidade.

Este mecanismo, criado e colocado em prática para diminuir as desigualdades regionais e sociais e para melhorar os indicadores educacionais e sociais, uma vez que através do regime de parceria, União, Estados e Município, poder-se-á estabelecer uma melhor estrutura financeira, tanto na origem como na aplicabilidade dos recursos, agilizando uma política recursos x educação, melhorando a qualidade do ensino, adequação dos parâmetros pedagógicos, qualificação profissional, etc., de todos os municípios.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério inicialmente procura canalizar e/ou delimitar os recursos financeiros. É uma conta bancária especial que procura garantir o cumprimento do compromisso do Governo Federal quanto à universalização e atendimento do ensino. O Fundo visa, essencialmente:

. implementação de uma política redistributiva dos recursos financeiros, visando diminuir as desigualdades regionais e sociais;

. valorização dos profissionais de educação;

. visualização dos investimentos feitos em educação, pela União, pelo Distrito Federal, Estados e Municípios;

. rompimento do círculo vicioso entre baixos salários x desempenho ineficiente dos professores;

. contenção dos desmandos com recursos públicos;

. desconcentração do poder e descentralização das ações administrativas;

. contenção da pulverização dos recursos financeiros;

. viabilização da participação da comunidade na definição de suas prioridades.

Segundo a Emenda 14/96 que criou o FUNDEF, caberá aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a responsabilidade de empregar, cada um, obrigatoriamente, 25% da arrecadação para a educação. Dos 25%, os Municípios aplicarão 15% no ensino fundamental e 10% na educação infantil; dos 25% os Estados aplicarão 15% no ensino fundamental e 10% no ensino médio.

Além dos escalonamentos dos recursos financeiros que serão aplicados no sistema de ensino do país, a estrutura do FUNDEF, prevê, ainda, toda uma legislação visando os recursos que alimentarão o Fundo, as diretrizes que deverão ser criadas visando alcançar o padrão mínimo de qualidade de ensino em todos os locais e tipos de escolas, despesas com as escolas, com os profissionais que atuam nas escolas, com os alunos e projetos e/ou programas suplementares, como alimentação, segurança escolar, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

Infelizmente a Lei nº 9.424/96 que cria o Fundo e que regulamenta o financiamento da Educação, não garante recursos novos, mantendo o Brasil

na triste posição de 84º lugar em gastos públicos com educação, menos de 4% do seu PIB, segundo dados da UNESCO (Caixeta, 97: 12).

Segundo as estruturas do Fundo, o gasto/aluno de R\$ 300,00 (Trezentos reais) é considerado razoável, principalmente se não forem consideradas, a razão entre arrecadação e matrículas, usando aqui, apenas referenciais hipotéticos.

Um outro aspecto problemático dos relacionamentos entre Fundo e a educação nos seus diversos segmentos e conotações, é o tratamento desigual dado aos diversos níveis da educação básica. A educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio não contam nos cálculos para o aporte dos recursos do Fundo, apesar da crescente demanda por matrículas.

A Lei do Fundo, impõe ainda o processo de municipalização do ensino, ao delimitar 15% das receitas transferidas aos municípios para o Ensino Fundamental e 10% para a Educação Infantil. Para contar com esse recurso, os municípios deverão ter um número correspondente de alunos matriculados no ensino fundamental. Os Estados devem complementar os recursos no caso das matrículas excederem aos números de alunos/gastos previstos na Emenda 14/96.

Por outro lado, as análises indicam aspectos positivos do Fundo, como a destinação de 9% dos recursos do Fundo para a Valorização do Magistério e a exigência da elaboração de planos de carreira nos Estados e municípios, que correspondem a uma antiga necessidade da categoria e apontam uma perspectiva importante para os trabalhadores da educação.

Segundo o Ministro da Educação "ao completar um ano, o Fundef contabiliza bons resultados para o ensino fundamental: o salário dos professores subiu, em média, 12,9%; o número de professores leigos na rede

teve uma redução de 26%; e o número de alunos na rede pública cresceu 1,8 milhão" (Jornal do MEC, 1999:2)

Continuam existindo problemas no ensino brasileiro e no próprio projeto de ampliação/melhoria na educação brasileira, no entanto, o Fundef já conseguiu corrigir muitas distorções, como os baixos salários dos professores, melhor aplicação e adequação das verbas destinadas às escolas, principalmente das regiões mais pobres e/ou aquelas situadas distantes dos grandes centros urbanos. Não se tem dúvidas de que renasce a esperança e o otimismo por saber que aumenta a quantidade de alunos nas escolas e que a qualidade/experiências dos profissionais e do próprio ensino aumentam substancialmente a cada dia.

3.3. Parecer 500/98 - Do Conselho Estadual de Educação que orienta sobre a organização do sistema municipal de educação, nos termos da Lei nº 9.394/96

O Parecer 500/98 (aprovado em 13 de maio de 1998 e publicado no Minas Gerais no dia 29/05/98), é um documento estruturado por uma Comissão formada pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, tendo como objetivo, adequar os novos parâmetros educacionais, segundo a nova LDB, em todos os municípios do Estado, abrangendo desde a organização, administração, funcionamento e objetivos educacionais, priorizando o ensino fundamental e médio.

O Parecer é de suma importância para Estado e Municípios, uma vez que de forma colegiada estabelece os princípios de participação e tomada de decisões pelos municípios, principalmente na escolha das políticas de adequação de gastos/receitas financeiras, como nas inovações pedagógicas, o envolvimento dos municípios nas questões de formação da cidadania.

Ao normatizar o sistema de ensino em cada município, a SEE/MG contribui substancialmente com a organização da educação, criando dispositivos legais que devem ser observados para que a estrutura do ensino funcione bem, cumprindo literalmente as especificidades regionais e as necessidades e perspectivas de cada indivíduo e/ou segmento da sociedade. A exigência legal tem um objetivo claro, preservar a cultura, assegurar valores, autonomia, participação e formação de políticas públicas diretamente identificadas com os anseios e perspectivas dos diferentes municípios.

Nesse sentido, o Parecer 500/98 afirma que cabe aos municípios, manter um sistema de ensino autônomo e flexível, mas articulado, integrado e com as seguintes características:

- . intencionalidade para assumir a construção de um sistema municipal de ensino, unitário e coerente, adotando uma concepção de educação que contribua para erradicar as desigualdades sociais, para formar a cidadania e para estabelecer as políticas visando a inclusão de todas as crianças e jovens em uma escola de qualidade;

- . articulação entre os elementos dos sistemas, definida pelo regime de colaboração previsto nas normas vigentes;

- . gestão democrática, um dos princípios educacionais estabelecidos na Constituição, reforçado no texto da nova LDB, que deve orientar as ações de todos os membros da comunidade educacional, especialmente na organização e composição de seus órgãos colegiados e na escolha dos dirigentes escolares, bem como na inclusão de mecanismos de estímulo à participação nas várias instâncias dos sistemas educacionais;

. descentralização, para incorporar processos de tomada de decisões mais próximos do nível da escola e para desburocratizar os processos de gestão;

. autonomia da escola, correspondendo à capacidade de elaboração e construção de uma proposta pedagógica própria com a participação de todos os agentes do processo educativo da escola;

. universalização do atendimento escolar que garanta o direito de acesso à educação e o direito de permanência de crianças, jovens e adultos nas escolas públicas;

. controle social para assegurar eficiência, eficácia e qualidade da educação. A lei é aberta, flexível, pluralista e dá liberdade de organização, sem criar mecanismos que limitem as iniciativas, sem que isso signifique que a sociedade esteja abdicando de seu direito de controlar de perto a qualidade dos serviços prestados. Essa preocupação está, principalmente, expressa nos mecanismos de supervisão e avaliação previstos na LDB.

Um ponto importante do Parecer 500/98, é que deixa por conta dos municípios, a criação de um sistema de ensino adequado às suas especificidades. O sistema de ensino é uma importante estratégia, para que cada município possa adotar seus projetos e políticas educacionais independentes e/ou integrados (regime de colaboração) ao sistema estadual de ensino. Através de projetos próprios, os municípios poderão introduzir inovações pedagógicas, perspectivas educacionais específicas, tanto na educação infantil, creches, pré-escolas ou priorizando o ensino fundamental ou mesmo o médio, em atendimento a especificidades e/ou necessidades da clientela do município.

A autonomia de cada município é visível. Será responsabilidade do município a criação de todas as estruturas necessárias para o funcionamento

do sistema de ensino (estrutura física, organização e preparação de profissionais, princípios pedagógicos e administrativos), ficando para o Estado, apenas a gerência das atividades educacionais quanto ao cumprimento dos dispositivos legais (Constituição Federal e Leis das Diretrizes e Bases), e em alguns momentos, funcionando como agente canalizador de recursos. caberá ao Estado, através do Conselho Estadual de Educação, o gerenciador das atividades educacionais, mantendo os parâmetros exigidos pelas leis do país, como canalizando recursos.

O Parecer 500/98, portanto, é um instrumento organizador da educação nos municípios. Suas diretrizes criam os canais, indicam os caminhos, os objetivos e mecanismos que possam colocar e/ou possibilitam, na prática, as exigências das constituições.

A gestão democrática, segundo a Comissão da SEE que estruturou o Parecer 500/98 deve ser entendida como coordenação ou direção de uma prática que concretiza uma linha de ação ou plano, elaborado de forma conjunta (Estado e Municípios), a partir de objetivos comuns e de esforços para estabelecer uma educação de qualidade, autonomia, gestão democrática das unidades escolares, como valorização profissional e respeito às diversidades regionais ou de cada município.

CAPÍTULO IV

TRANSFORMAR TODO ENSINO FUNDAMENTAL EM MUNICIPAL?

A mudança no quadro político brasileiro no início da década de 80 significou um esforço de rompimento com o esquema tradicional de sustentação do poder central. No processo de redemocratização do País, a descentralização passa a ser uma bandeira, exatamente por implicar na luta pela incorporação de aspectos mais amplos dos segmentos sociais nas decisões de caráter político em todas as esferas do poder.

Nesse contexto, é preciso indagar, se o pressuposto democrático a partir do qual é defendida a descentralização realmente terá condições de realizar-se na prática através da defesa da municipalização do ensino, freqüentemente evocada como decorrência da necessidade de atribuir encargos ao município que justifiquem o poder, os recursos e a autonomia que por ele estão sendo pleiteados. O argumento de que os sistemas estaduais de ensino são ineficientes, dada a morosidade da máquina administrativa em função do seu gigantismo, reforça essa mesma tese.

Subjacente a essas questões coloca-se a necessidade de uma análise aprofundada acerca das condições que as diferentes instâncias

administrativas têm no plano nacional, para fazer cumprir, na prática, o preceito constitucional da obrigatoriedade e universalidade da escola de 8 anos, princípio primeiro da democratização, razão política que deve informar as alterações administrativas que vêm sendo discutidas.

Nesse caso, antes de tentar transformar o mais precário sistema de ensino em modelo a ser erigido como desejável em termos de funcionamento do ensino no País, é preciso lembrar que as possibilidades de descentralização dos sistemas estaduais - os que melhor têm servido à população brasileira no seu conjunto - foram até agora muito pouco explorados.

Teixeira (1989) afirma que:

"(...) experiências recentes de administrações estaduais empenhadas em maior participação popular são indicadoras de que essa descentralização não só tem condições de corrigir eventuais deformações que o excessivo crescimento dessas redes têm acarretado, como de oferecer maiores garantias de participação democrática dos agentes educacionais e da população à qual devem servir".

É bem verdade que a reforma tributária que se anuncia, ao recuperar a importância relativa de estados e municípios, poderá fazê-lo para além do que eles tinham antes das alterações constitucionais promovidas (Constituição Federal de 1988). Não obstante, na boa tradição do regime federativo segundo a qual os estados são unidades políticas básicas em torno das quais se fundamenta a tessitura nacional -, calcada numa relativa autonomia dessas instâncias, que tomam a si os principais encargos e responsabilidades quanto à gestão da coisa pública, os municípios

continuarão como instâncias às quais deverá caber parcela sempre mais modesta em termos de responsabilidades e recursos.

Essa questão torna-se mais complexa quando se considera que a

"média de escolarização da população brasileira é de 3 anos, o desempenho dos sistemas educacionais bastante insatisfatório no seu conjunto, e o nível de investimento necessário para que a escola básica de 8 anos se torne realidade neste País ainda bem acima daqueles prescritos pelas mais recentes alterações dos dispositivos legais para o seu funcionamento" (Netz, 1996: 42-43)

Atente-se, no entanto, que nos países desenvolvidos onde as políticas públicas se realizam através de um modelo descentralizado, o ponto de partida é um patamar de atendimento muito mais elevado que o nosso, com suprimento das necessidades fundamentais assegurado a toda a população. A partir daí, é possível que uma diversificação via descentralização dê margem a um incremento significativo na qualidade dos serviços prestados.

No Brasil, onde decididamente as necessidades educacionais básicas da população estão longe de ser atendidas ainda que num nível mínimo, a perspectiva de municipalizar o ensino em escala crescente poderá implicar, mesmo não se pretendendo, em socializar a pobreza junto aos pobres - que em matéria de municípios continuam sendo a grande maioria, tendendo aqueles mais ricos e com economia mais estável, a concentrar, provavelmente ainda mais do que agora, os melhores serviços. Disso têm trazido evidência, por exemplo, o agravamento das diferenças interregionais no estado de São Paulo, motivado pela ausência quase total dos princípios básicos que devem estar integrados ao processo de municipalização do ensino: participação, descentralização e autonomia.

No estágio atual de atendimento às necessidades educacionais do País é importante não perder de vista a tarefa equalizadora por excelência que os estados têm exercido, e que deverão continuar a exercer, no sentido de permitir que as deficiências locais sejam suprimidas por meio de maiores recursos disponíveis no seu âmbito de atuação.

O papel equalizador do estado não se esgota porém apenas no nível dos recursos financeiros e materiais. Não se comparam, por exemplo, os recursos humanos com que contam os sistemas públicos estaduais com os existentes nos municípios em seu conjunto. Observa-se que em torno de 82% deles, como indica o Censo Demográfico de 1980, possuíam menos de 20.000 habitantes, e, como agravante, registre-se o fato de que 1/3 da população total do País concentrava-se somente em 30 cidades na ocasião. Com essa distribuição da população fica evidente por que muitos dos municípios não contam com pessoas sequer com formação equivalente ao Ensino Médio completo para assumir tarefas de coordenação técnica que as redes de ensino de 8 anos demandam, em contrapartida, e ainda mais, um corpo docente com nível universitário para atender, no mínimo, às últimas séries do Ensino Fundamental.

Ora, do mesmo modo que quando se trata de recursos financeiros e materiais, se o aproveitamento dos recursos humanos fica restrito às condições locais, o que se pode esperar é que os professores melhor qualificados se concentrem ainda mais uma vez nos municípios e áreas urbanas mais ricas.

A questão de universalização do ensino de 1º grau não se resolve pois através de uma reforma tributária que assegure maiores recursos financeiros à localidade. O concurso dos estados, sobretudo quando se toca no pessoal docente, parece imprescindível ao seu encaminhamento satisfatório. Em vão têm sido até agora as advertências dos dirigentes, as ameaças de sanções, as declaradas pressões para que os municípios regulamentem a carreira do

magistério. Sempre que lhes faltam as condições objetivas para tanto, esse problema continuará sem respostas adequadas, e não por culpa deles.

Para a realização dessa tarefa de tão grande porte os recursos federais são também indispensáveis, sobretudo para fazer face às profundas diferenças regionais e à extrema desigualdade de atendimento entre campo e cidade encontrada no País. É no âmbito da União que primeiro se dá corpo à vontade de estender efetivamente o primeiro grau a todos os brasileiros. E quando uma nação quer, de fato, universalizar seu ensino fundamental, certamente terá que aí concentrar o principal de seus recursos materiais, financeiros e humanos. Conseqüência natural dessa postura deve ser a revisão dos atuais percentuais de dotação do Ministério da Educação para os sistemas municipal, estadual e federal de ensino, uma vez que, ao carrear a maior parte das arrecadações federais apenas para o ensino superior, não vem confirmando, na prática, a declarada prioridade ao ensino básico, garantida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394/96.

Somente à medida em que se somam os esforços da União, estado e municípios, criar-se-ão as condições objetivas para que o País possa superar a situação vergonhosa que ocupa em termos de ensino, apenas 39% da população concluem o Ensino Fundamental, taxas inferiores aos índices apresentados pelos pobres países da África. Em relação aos seus vizinhos da América Latina, o Brasil também faz feio. Segundo as estatísticas da Unesco, no vizinho Uruguai 94% terminam o primário; em Trinidad Tobago, 89%; na Venezuela, 86%; no México, 80%; no Paraguai, 79%; na Colômbia, 56%. (Piletti, 1996:388). Esses números são uma pequena amostra do desafio que o Brasil tem pela frente.

A experiência de ensino municipal vivenciada no País tem demonstrado que, mais do que as necessidades e interesses da comunidade, este tem a ver com as necessidades e interesses dos donos do poder local, geralmente representantes de partidos políticos, empresários

e/ou latifundiários. A política da clientela, ainda que esteja presente em todas as instâncias do poder, tem sido a regra quando se trata da localidade.

Mesmo nas capitais, onde em geral prevalecem formas mais democráticas de prática política, as redes de escolas municipais que têm presença efetiva, estão muito mais diretamente sujeitas a interferências de caráter político do que as estaduais, mesmo quando adotam (e são poucas!) mecanismos formais e burocratizados de tratamento pessoal. Nestas últimas, o nível de formalização e burocratização das funções dilui significativamente tais marcas, deslocando-se o jogo de interesses pessoais para manipulação dos cargos diretivos que no estado pode ser tão ou mais intensa que no nível local, mas passa necessariamente por uma negociação que envolve maior gama de grupos e tendências.

A favor da maior representatividade nas esferas locais posicionam-se grupos progressistas que admitem que através das entidades da sociedade civil haveria um caminho para neutralizar o poder discricionário dos dirigentes municipais. Sabe-se, entretanto, que o nível de organização da sociedade civil e sua capacidade de articulação em termos mais amplos é ainda incipiente. No atual estágio em que se encontram essas entidades e os movimentos sociais organizados, o peso que eles têm tende a favorecer mais os interesses dos grupos melhor situados do ponto de vista social e econômico do que os do conjunto da população.

A defesa da responsabilidade do ensino pelas comunidades locais passa, também, em última análise, por um outro crivo teórico. Se entendemos comunidade na perspectiva weberiana, que a considera como constituída pelas relações tradicionais de serviço e defesa mútuos prestados por membros de um grupo cujo solidariedade funda-se na família, na tribo, no clã, na religião, etc., ou se a tomamos na ótica de Marx, que analisando comunidades pré-capitalistas destaca como suas determinações

fundamentais o uso comunitário da terra e dos instrumentos de trabalho, é de se perguntar, como faz Chauí (1980:5): "*O que está sendo silenciado quando se fala sobre comunidade numa sociedade de classe onde as condições objetivas de vida comunitária não podem existir?*"

A dificuldade encontra-se desde já na propriedade da utilização do termo comunidade, já que não se define se a referência é a cidade, uma área metropolitana, ou o pequeno município de 3 mil habitantes, onde haverá maior contradição do que convergência entre mil interesses do fazendeiro, chefe político local, e os lavradores.

E mais. Em um país cujo aparelho de estado tem passado por profundas transformações em função do intenso processo de internacionalização de sua economia, a proposta de transferir a execução das políticas às esferas menos decisivas da vida nacional, ao mesmo tempo em que as medidas tomadas em outros domínios da vida pública têm largas repercussões no *modus vivendi* da população em seu conjunto, implica em correr o sério risco de que a prioridade à educação seja preconizada apenas pró-forma. Quando grande parte da vida na localidade é condicionada por determinantes que se definem em um âmbito extremamente complexo e exterior a ela, seria perigoso circunscrever o ensino aos seus estreitos limites, embora seja fundamental o processo político que tende a incorporar o que ela tem a contribuir a respeito das coisas que também lhe concernem.

Como contemplar as perspectivas de crescimento da participação municipal? Se o preceito da Lei Maior da educação, que induz à passagem gradativa da responsabilidade pelo ensino fundamental dos estados para os municípios, pode ser utilizado como princípio universal, é preciso convir que historicamente os dois sistemas conviveram sem atritos muito sérios, certamente porque nunca houve interesse das partes envolvidas em delimitar com precisão as suas próprias atribuições, mas agora, mediante essa nova realidade, torna-se imprescindível, distribuir recursos, como atribuições e

responsabilidades. O município não pode ficar responsável pelo ensino sem que existam todas as condições financeiras e aspectos legais que garantam a continuidade, quantidade e qualidade do ensino ministrado nas escolas.

As alterações propostas ou anunciadas pelas reformas previstas abrem novas perspectivas de atuação nas duas instâncias, e, a partir da reconhecida necessidade de disciplinar essas questões, não têm faltado sugestões visando ao estabelecimento de normas que assegurem maior racionalização das medidas a serem adotadas.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (14) na figura de seu dirigente maior, propõe uma estratégia gradualista de transferência das atribuições e recursos ao município que privilegia a elaboração de um plano de municipalização ao ensino cuja execução deve estar a cargo de órgão específico da Secretaria de Educação do Estado. Através desse plano procura-se estabelecer padrões mínimos da organização, funcionamento e desempenho, incluindo os referentes ao magistério e à assistência técnica, que visem a assegurar o preenchimento de condições básicas para a assunção da responsabilidade em relação ao ensino.

Antecede, porém, a qualquer tentativa de estabelecimento de normas e parâmetros, a necessidade de uma explicitação acerca do compromisso político que os informa. A ausência de uma política claramente definida no nível do estado, obedecendo à diretriz nacional mais ampla, que estabeleça prioridades e estratégias para o atendimento da população no que se refere ao ensino fundamental, aí incluindo não só primeiro grau regular, mas o ensino de adolescentes e adultos, pode dar margem à adoção de planos

14) Both (1997: 29) define o Ibam - Instituto Brasileiro de Administração Municipal como um órgão não-governamental, foi criado no Rio de Janeiro em 1952, tendo como objetivo ajudar a administração municipal, direta ou indiretamente, segundo o autor, o Ibam presta um excelente trabalho de acompanhamento, evitando problemas administrativos.

locais ou regionais de municipalização de redes ou serviços que levem à extrema dispersão de recursos, pela falta de referencial que permita aos poderes locais melhor situar sua participação no quadro geral da demanda e da oferta educativa.

É essa definição que pode criar ou não condições para o cumprimento de quaisquer normas que porventura venham a ser estabelecidas, visto que a questão não é de caráter meramente técnico ou administrativo.

Existem outras questões que precisam ser olhadas com cuidado, entre elas, por exemplo, a manutenção do pessoal aposentado ou, ainda, questões eminentemente relacionadas com o currículo escolar e com os aspectos didático-pedagógicos. É ela que também terá de dar conta dos casos em que, a despeito de esforços feitos, os municípios não tiverem condições de atingir padrões mínimos de desempenho.

Uma outra linha de orientação da descentralização do ensino, tem discutido a conveniência e possibilidade de municipalizar vários dos serviços nas redes escolares, ou de regulamentar aqueles que já vêm sendo prestados em função de acordos mútuos entre estados e municípios. Nesse caso incluem-se a merenda, a construção e manutenção dos prédios escolares, o provimento do equipamento escolar e material de consumo, os serviços médico-odontológicos e a contratação de pessoal de apoio administrativo (secretários, escriturários, inspetores de alunos, serventes). Essa nova postura tampouco dispensa uma explicação da política educacional do estado em relação a cada especificidade regional ou municipal. Se o ensino pretendido deve ser de qualidade e em quantidade suficiente a toda sociedade, naturalmente que a transposição de responsabilidades do Estado para os municípios deve levar em consideração todos os aspectos, sejam educacionais, como financeiros, políticos ou sociais.

Pela falta de um compromisso explícito com a oferta dos serviços de ensino fundamental que atendam mais e melhor do que vêm atendendo aos grupos majoritários da população, têm-se justificado, ao longo de largos períodos, acordos entre estados e municípios em função dos quais adotou-se um passa-moleque na legislação que estipulava a aplicação de percentuais fixos nesse nível de ensino, de modo a poder empregá-los na criação ou implementação das pré-escolas municipais.

Isso ocorreu não só onde o atendimento estadual ao ensino fundamental era considerado relativamente satisfatório, pelo menos quanto ao ensino regular, mas também em estados absolutamente deficitários em relação ao ensino básico. Estes estados, utilizando-se de estratégias peculiares, à base da participação e do voluntariado, têm seus maiores esforços e escassos recursos no atendimento pré-escolar em detrimento do ensino fundamental, concentrados quase que exclusivamente nas séries iniciais.

Se a criação da pré-escola responde a uma demanda igualmente legítima da população é preciso ter claro que não se pode desviar os mesmos e poucos recursos, não só financeiros, que estão faltando ao suprimento do ensino básico à população mais pobre naquilo que consiste num de seus fundamentos: o acesso à escola e a permanência no ensino de 1º grau de 8 anos.

4.1. Municipalização em Uberlândia

A história da municipalização do ensino em Uberlândia, teve o seu início através da criação do Conselho Municipal de Educação, em 24 de novembro de 1972 através da Lei n. 2.138. Essa lei em termos práticos não passou de uma burocracia, atendendo às exigências do Conselho Estadual

de Educação. O Conselho era composto por servidores municipais e estadual, sindicalistas, comissão de educação da câmara municipal, professores, alunos e pais de alunos. O conselho, mesmo tendo como objetivo a normatização global do sistema municipal de ensino, não foi colocado em prática, sua estagnação continuou até 1997, quando o Prefeito Municipal, através do Decreto n. 7382 de 03 de setembro de 1997, regulamenta o Conselho Municipal de Educação, e somente através da Portaria n. 5622 de 23 de setembro de 1998 é que membros do Conselho são designados.

Como se observa, existe uma morosidade muito grande para a criação de medidas administrativas no município, mesmo existindo problemas e a necessidade de órgãos deliberativos para gerenciar (de forma consultiva também), o vasto leque de atividades e de determinações na educação do município.

Segundo o Decreto (N. 7382/1997) assinado pelo Prefeito Municipal o Conselho Municipal de Educação deverá assegurar aos grupos representativos da comunidade a participação na definição das diretrizes da educação na busca da qualidade dos serviços educacionais:

- zelando pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ao ensino;
- formular prioridades curriculares, acompanhar o censo da população em idade escolar, criar e ampliar escolas municipais; acompanhando e fiscalizando a aplicação de recursos públicos destinados à educação;
- normatizar prioridades curriculares que promovam um ensino de qualidade, expansão e comprometimento do sistema com a democracia e as necessidades globais da sociedade;

- estruturar regimento, calendário, grade curricular, como monitorar o processo de municipalização das escolas da rede pública estadual;

- incentivar a integração da rede municipal de ensino com a rede federal, estadual e particular; sugerindo medidas que visem a expansão qualitativa e quantitativa do ensino no município;

- visa, ainda, opinar, acompanhar, fiscalizar e sugerir providências quanto às questões de professores e funcionários, e das medidas relativas a estrutura física, materiais pedagógicos e questões financeiras.

O Conselho Municipal de Educação será composto por membros efetivos e seus respectivos suplentes (Portaria Nº 5.622 de 23 setembro de 1.998), com representação dos seguintes segmentos: Secretaria Municipal de Educação, comissão de Educação da Câmara Municipal, Associação de Especialistas da Educação da rede municipal de ensino, representante da 40ª superintendência Regional do Ensino, da Secretaria Municipal de Finanças, da Universidade Federal de Uberlândia, do conselho Escolar de Pais da rede municipal, dos Servidores das Escolas Municipais, dos professores e dos alunos da rede municipal, do Conselho Municipal da criança e do adolescente, do Juizado da Infância e da Juventude, da Secretaria Municipal de Saúde, da Associação dos Estabelecimentos Particulares de ensino e da Associação Comercial e Industrial de Uberlândia;

A justificativa do projeto de lei mostra que a criação do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia, ao normatizar todos os parâmetros educacionais do município, deve contribuir tanto para a melhoria nas condições de trabalho, como nos objetivos do ensino. Por isso, os mentores deste projeto, propõem um trabalho conjunto entre Estado, autoridades municipais e segmentos sociais, os principais interessados em melhorar o nível do ensino nas escolas.

O Conselho Municipal de Educação se transformou em órgão permanente, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, através da Lei Nº 7.035 de 19 de dezembro de 1.997.

Quanto a criação e normatização do sistema municipal de ensino, sua criação ocorreu através do Projeto de Lei Complementar Nº 016 de 28 de novembro de 1997. Além de instituir o Sistema Municipal de Ensino, estrutura a organização administrativa e técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Educação.

O Sistema Municipal de Ensino deve planejar, organizar, normatizar e gerir a rede municipal de ensino. O sistema deve assegurar às unidades escolares públicas de educação básica, que o integram, os progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

O Sistema Municipal de Ensino deve, ainda, assegurar às unidades escolares, segundo às peculiaridades locais, as regulamentações necessárias aos parâmetros educacionais (Regimento Escolar, Currículos, Carga horária), cursos e orientações didático-pedagógicas.

A Prefeitura Municipal de Uberlândia possui uma grande estrutura física e um corpo profissional colocados à disposição da clientela estudantil, e tendo em vista as adaptações do município quanto as novas leis (Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Prefeitura Municipal, através da Lei Complementar nº 186 de maio de 1998, após analisada e aprovada na Câmara Municipal, foi então sancionada pelo Prefeito Municipal, regulamentando toda a estrutura (criada pelo Projeto de Lei Nº 016/97) do ensino no município, atualizando e dando novos direcionamentos ao sistema educacional considerado modelo para muitas regiões do país, e que agora, se moderniza visando o atendimento global das novas exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº

9394/96), dos novos parâmetros econômicos e políticos impostos pela globalização e, finalmente, pelas exigências das tendências neoliberais adotadas pelos governantes brasileiros, como a municipalização por exemplo.

Na justificativa do Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal, o Prefeito esclarece que o processo de municipalização deve ocorrer de forma sistêmica, gradual, utilizando-se as estruturas e profissionais existentes. No entanto, muitas questões não foram explicadas, como os problemas empregatícios e salariais, já que os dois sistemas, o estadual e o municipal se confrontam, tendo funcionalidade e parâmetros diferentes.

Segundo a justificativa do Prefeito, o município vai absorvendo, nos próximos anos, a rede estadual que corresponde ao Ensino Fundamental, sendo municipalizadas primeiro as unidades de ensino que atendem as primeiras séries.

Mediante o que foi exposto pelo Prefeito Municipal de Uberlândia, algumas questões ficaram pendentes, entre elas, os recursos orçamentários do município. Não existem dotações para a ampliação do sistema de educação do município; e, além disso, existem problemas quanto aos profissionais e até quanto ao remanejamento dos alunos de uma unidade a outra, já que a Prefeitura, apesar da invejável infra-estrutura disponível, não pode oferecer vagas para alunos que precisam receber ajuda no transporte.

Percebe-se na Secretaria Municipal de Educação que as propostas de municipalização causam preocupação, dúvidas e incertezas, uma vez que o município de Uberlândia possui uma proposta de ensino em andamento, que já produz benefícios para uma enorme clientela escolar, e a ampliação dos compromissos educacionais com uma maior clientela, poderia comprometer a linha mestra adotada pelos órgãos que cuidam da educação no município.

As propostas de municipalização do Estado, mesmo existindo os delineamentos legais (LDB) e as propostas financeiras via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério, projeto criado pelo Governo Federal, provocam inúmeros questionamentos e dúvidas. As autoridades do município temem quanto ao repasse dos recursos financeiros União/Estado e a adequação do quadro de profissionais (plano de carreira, estabilidade no emprego) existente no município e, finalmente, todo o processo de delineamento e desenvolvimento das propostas educacionais já em andamento no município.

As maiores dúvidas e incertezas ficam concentradas nas possibilidades, nos momentos e meios de repasses financeiros, uma vez que os problemas econômicos do país são notórios e que existem excessos de burocracia e entraves políticos em todos os repasses de verbas, desde a esfera federal a estadual, e desta para os municípios e as diferentes unidades de ensino.

A municipalização do ensino nos impõe uma leitura crítica do cenário sócio, político, educacional e econômico da sociedade brasileira, configurando oportunidades, limitações e barreiras que envolvem uma decisão deste porte. A eficácia da municipalização dependerá, essencialmente, do compromisso e da participação da coletividade para sua implantação, tanto no que diz respeito a responsabilidade de ofertas de oportunidades educacionais; garantia de padrões qualitativos pedagógicos e administrativos necessários, como forma de fortalecer os municípios e das pessoas que lideram o processo local.

A Prefeitura Municipal de Uberlândia, através da Secretaria Municipal de Educação no decorrer dos últimos anos vem construindo um projeto educacional voltado para vencer os principais obstáculos que dificultam o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem dos alunos nas escolas.

O projeto educacional construído e implementado nas unidades escolares, procura sanar as dificuldades relacionadas à estrutura física das escolas, agilizando assim espaço digno para se ensinar; montou-se um aparato quanto a equipamentos; foram criadas propostas de plano de carreira do magistério bem como a elaboração de capacitação arrojada do magistério.

Segundo o que foi visto, os projetos de ensino desenvolvidos ao longo da história do país, sempre foram idealizados numa visão de homem e sociedade centralizados num padrão de normalidade estabelecido a partir do referencial de uma minoria que domina através do poder da mais valia e legítima a divisão de classes.

Dentro desta perspectiva, a escola recebe em seu bojo todas estas contradições em decorrência de ser um local que se trabalha com as diferentes classes sociais. Nisto a mesma é usada em muitos momentos como meio de manipulação e controle, onde o fracasso é visto como sucesso pelo poder dominante no momento que aliena e não possibilita o indivíduo o domínio do saber elaborado.

Partindo do pressuposto de se construir um sistema de ensino fundamental baseado nos princípios que determinam uma educação real, clara e identificada com as especificidades da clientela escolar, foram implementados projetos visando o resgate do verdadeiro aprendizado por parte do educando; propiciando orientação e acompanhamento ao aluno e sua família; movendo ações para exercitar a capacidade crítica, o autocontrole e cidadania. E segundo o que foi divulgado amplamente pelas autoridades municipais, a municipalização proposta foi considerada como um ato de violência contra o município de Uberlândia, com uma estrutura e projetos próprios, e que ficaria inibido de gerenciar o seu próprio destino.

4. 2. Sistema Municipal de Ensino: Uberlândia MG.

4.2.1. O início do processo de municipalização:

A implementação da municipalização das Escolas Estaduais em Uberlândia, foi iniciada a partir da assinatura do convênio 62.1.3. 825/98 , em 05 de janeiro de 1998, publicado no jornal oficial do Estado, o "Minas Gerais", em 13 de agosto de 1998, entre a Prefeitura Municipal de Uberlândia e a Secretaria de Estado da Educação, que previa a municipalização das primeiras séries do Ensino Fundamental, o repasse de verbas, a montagem de estruturas físicas suficientes, questões de assistência (alimentação, material escolar, transporte) aos estudantes e treinamento e acompanhamento dos educadores, bem como a duração do processo (cinco anos).

Segundo o convênio, o município de Uberlândia deveria absorver toda a clientela (Ensino Fundamental) da rede estadual, em etapas (anuais), até a transferência total de todos os estudantes, segundo as possibilidades e os repasses dos recursos do FUNDEF, via Secretaria de Estado da Educação.

A princípio o município de Uberlândia, atendendo a primeira exigência do convênio, assume 5.017 alunos usando salas em 17 Escolas Estaduais. Segundo informações obtidas junto à coordenação do ensino médio e municipalização da 40ª Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia, o município deveria assumir 14.151 (quatorze mil cento e cinquenta e um) alunos, sendo que a diferença de 9.134 alunos não atendidos, continuaram sendo atendidos na rede estadual de ensino.

Em sua cláusula oitava, fica estabelecido que o convênio vigorará por 05 (cinco) anos a contar da data (05 de janeiro de 1998) de assinatura. Esclarece, ainda, em sua cláusula primeira, que o presente convênio objetiva a cooperação Estado/Município, mediante a divisão de encargos proporcionalmente aos recursos de que ambos dispõem para aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, com vistas à promoção da educação de qualidade na escola pública de Minas Gerais. Em sua cláusula primeira define que a meta ora proposta será viabilizada integralmente entre os partícipes pela soma de esforços e investimentos, conforme a capacidade financeira de cada um e pela divisão de responsabilidades, obedecidas suas condições específicas, devendo atingir prioritariamente o ensino fundamental.

Em ofício n.º 006 / 99 da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia, que data de 11 de Janeiro de 1999, a Secretária Municipal de Educação, Ilar Garotti, esclarece que o município deixou de receber em 1998, aproximadamente R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) referentes aos repasses de verbas do FUNDEF- 9424/96 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), conforme levantamento da Secretaria Municipal de Finanças. No ofício, a Secretária Municipal Ilar Garotti, cita o convênio n.º 62.1.3. 825 / 98, que permite a continuidade da Municipalização, dentro dos parâmetros: o número de alunos e unidades escolares municipalizadas poderão ser acrescidos mediante aditivos.

A Secretaria Municipal de Educação resolve então ampliar o convênio, através de termo aditivo, assumindo a partir de 1999 as 13 (treze) Escolas Estaduais abaixo relacionadas, integrando a rede municipal de ensino mais 8.622 (oito mil seiscentos e vinte dois) alunos, em conformidade com estudos feitos junto à 40ª Superintendência Regional de Ensino.

1. E.E. Bom Jesus

2. E.E. Custódio da Costa Pereira
3. E.E. Coronel José Teófilo Carneiro
4. E.E Prof^a. Alice Paes
5. E.E. Enéias de Oliveira Guimarães
6. E.E. Enéias Vasconcelos
7. E.E. Rotary
8. E.E. do Parque São Jorge
9. E.E. Rio das Pedras
10. E.E. José Gomes Junqueira
11. E.E. Osvaldo Rezende
12. E.E. Jardim Ipanema
13. E.E. Sete de Setembro

Foi enviada proposta de Termo Aditivo ao Convênio n^o 62.1.3.825/98 celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Município de Uberlândia, à 40^a Superintendência Regional de Ensino, que o Secretário de Estado e Educação de Minas Gerais, Prof^o. João Batista dos Mares Guia, cumprindo as Leis Federais, assina e encaminha Resolução n^o 9548 / 98: autorizando a continuidade da Municipalização das Escolas Estaduais de Uberlândia. Transfere 13 escolas do Estado para o Município em data de 17 de dezembro de 1998, com efeitos a contar de 31 de dezembro de 1998.

4.2.2. Problemas na municipalização das escolas estaduais no município de Uberlândia.

O processo parecia caminhar ; município e SEE/MG se entendiam bem. A parceria caminhava em função das metas propostas, no entanto, a pedido dos vereadores, Geraldo Jabbur Braga, Aniceto Ferreira Santos, Francisco Hélio de Oliveira, Lisa Fernandes Prado, Geraldo Gomes Rezende Jr., Sérgio Lúcio de Almeida e Renato César Correa Bouças foi expedido

(08 de janeiro de 1999) Mandado de Segurança determinando a suspensão da Municipalização.

Os vereadores alegaram ilegalidade do ato de municipalização assumido pela Secretaria Municipal de Educação e Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, contrariando o Art. 3º da Lei Estadual 12.768/98 de 22 de janeiro de 1998, o Art. 3º que prescreve que a descentralização e/ou transferência de escolas de ensino pré-escolar e fundamental da rede pública do Estado aos municípios, depende de lei municipal autorizativa. E segundo os vereadores, não existe lei municipal que autorize a transferência e nem está em tramitação na Câmara Municipal de Uberlândia, nenhum projeto de autoria do Prefeito Municipal ou de Vereador, disciplinando ou autorizando a municipalização de Escolas Estaduais. Não foram consultados quanto ao termo aditivo nº 62.1.3.825/98 que faz a transferência das 13 escolas do Estado para o Município em data de 17 de dezembro de 1998.

O Prefeito do Município de Uberlândia e a Secretaria Municipal de Uberlândia, na defesa, afirmam que o processo de municipalização ocorre através de mecanismos de cooperação (convênio celebrado em 05/01/1998) e já se encontra em fase de implantação há mais de um ano, portanto, antes da Lei Estadual Nº 12.768/98.

E além destas considerações, Prefeito e Secretária Municipal afirmam que o convênio celebrado com o Estado, foi firmado com base no:

- Art. 208 da Constituição Federal de 1988 que impõe a municipalização como garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito;

- Art. 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Nº 9.394/96) que afirma que cabe a cada Município, matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, ao ensino fundamental;

reunião na Segunda- feira, 02 de Fevereiro de 1999, com a Secretária Municipal de Educação, Ilar Garotti, para discutir apenas a forma como o Estado vai acomodar os cerca de cinco mil alunos de 1ª série de 1º grau que haviam sido municipalizados no início do ano de 1998. Os primeiros processos de municipalização, anteriores ao das 13 escolas, seriam mantidos, palavras de Elena Maria Alves.

O Jornal Correio publica nota anunciando que "Ano letivo começa na Segunda- feira, dia 8" e que "Município continua com alunos". A superintendente regional de ensino afirma que as matrículas feitas nas 13 escolas municipalizadas no final do ano de 1998 e que voltaram para o gerenciamento do Estado estão garantidas.

Em relação aos funcionários contratados e efetivos, Elena ressaltou que estes terão suas vagas garantidas, mas os contratos vão ser utilizados de acordo com as vagas existentes: "Tanto podem ocorrer contratações como dispensas", afirmou.

Em reunião com os professores envolvidos com a municipalização a Secretária Municipal de Educação, Ilar Garotti, afirmou que a Prefeitura não tem interesse na municipalização e o processo foi mesmo anulado. Ela ressaltou que, até o ano 2.000, o Município não realizará a municipalização. Novas salas serão construídas e, se possível, outras escolas para abrigar os alunos da cidade, mas nenhuma escola do Estado passará para o Município.

De acordo com a Secretária Municipal de Educação, na municipalização feita no ano de 1998, 5.017 mil alunos da rede estadual de 1ª série de 1º grau foram adotados pelo Município. Deste número, 3.005 mil permaneceram em prédios das escolas municipais e o restante, em salas ociosas das escolas estaduais. Este ano, o critério será o mesmo: Os cerca de 2 mil alunos serão distribuídos em turmas nas salas ociosas das

15 escolas que fazem parte da listagem. Nada será mudado. A secretária ressaltou que os alunos vão continuar sob responsabilidade da Prefeitura.

O desenvolvimento do regime de colaboração entre a União os Estados e os Municípios impõe-se como prioridade absoluta na conjugação de esforços visto que as condições necessárias que viabilizam seu pleno desenvolvimento não apresentam - se suficientes tanto no município de Uberlândia como em outros municípios mineiros.

A partir dos entraves entre os vereadores, a Secretaria Municipal de Educação e o Estado, o processo de Municipalização em Uberlândia entrou em grande turbulência, chegando ao colapso total com a posse do novo Governador Itamar Franco no início de 1999. Dessa forma, no final de janeiro de 1999, em nome do Governo do Estado, o Secretário de Estado da Educação de Minas Gerais, o Sr. Murílio de Avellar Hingel, através do Ofício 0179/99, suspende por tempo indeterminado a municipalização do Ensino Fundamental, alegando dificuldades na implementação do processo, e prometendo estudos sistematizados para que a municipalização possa ocorrer com maior transparência, e com objetivos bem definidos.

O ofício do Senhor Secretário da Educação colocou um ponto final no processo de municipalização das escolas estaduais, todas as decisões já tomadas foram suspensas. O Secretário da Educação, no entanto, afirma que as portas para a retomada de negociações para a municipalização devem continuar abertas, uma vez que existem determinações legais que exigem a municipalização.

4.3. Novas perspectivas para a municipalização no Estado

Buscando sanar todas as dúvidas e entraves no processo de municipalização do ensino no Estado, o Secretário de Estado da Educação de Minas Gerais, tendo por base as atribuições das Constituições Federal e

Estadual, os Art. 10 e 11 da Lei Federal N. 9.394/96 e do Parecer CEE N° 838 de 08/01/94, resolve através da Resolução N° 76 de 31 de maio de 1999, que a municipalização de escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino, ficará à critério dos municípios, segundo os seus interesses. Portanto, cada município deverá organizar o seu próprio sistema de ensino, suas propostas e objetivos educacionais.

Essa Resolução define o processo de municipalização, delineando todas as questões, tanto no que se refere as responsabilidades quanto estruturas físicas, aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, colocando um ponto final nos entraves políticos e administrativos entre o Estado e os municípios mineiros.

4.4. Considerações gerais sobre a municipalização

Fazendo um paralelo entre as diretrizes legais e a realidade do país, percebe-se com clareza algumas lacunas extremamente sérias e que comprometem a manutenção e desenvolvimento do ensino. Os problemas se concentram basicamente nos repasses de recursos da União para o Fundo e deste para os Estados.

Os confrontos ocorridos entre o município de Uberlândia e o Governo do Estado mostram claramente que nem sempre são possíveis o estabelecimento de colaboração, de trabalho conjunto, de acordos entre Estado e Municípios para a efetivação da municipalização. A colaboração proposta no texto constitucional e reforçada pela LDB, literalmente não ocorre porque existe um jogo de interesse político, falta

coerência e, finalmente, os recursos não chegam. E quando chegam, são insuficientes para o desenvolvimento de todas as propostas e/ou trabalhos em andamento.

Analisando as repercussões resultantes da implementação do dever constitucional de assegurar educação com qualidade e equidade para todos, percebe-se que, enquanto muitos municípios lutam contra as deficiências originadas dos minguados orçamentos, o Prefeito Municipal de Uberlândia procura levar as questões da municipalização do ensino para os campos político e administrativo.

Segundo as justificativas da Secretaria de Educação do Município de Uberlândia, a existência no município de uma grande estrutura de ensino, propostas pedagógicas em andamento, dificultaram sobremaneira o processo de municipalização. Temia-se por exemplo, problemas estruturais (rede física) e funcionais, qualidade do ensino ministrado, equidade na capacitação e valorização dos profissionais e entraves nos repasses de verbas.

Como se observa na prática, existem muitas controvérsias nas negociações e nas decisões tomadas pelo Estado e pelo Município de Uberlândia. Não se questiona, por exemplo, os avanços e as melhorias obtidas a partir da Constituição Brasileira de 1988 e da Lei das Diretrizes e Bases da Educação. Existe medo, descontentamento e até pessimismo quanto às ações práticas. Dificilmente projetos arrojados, apoiados por leis ou não, têm continuidade, pois os recursos, a manutenção e o desenvolvimento das propostas continuam atrelado a interesses políticos de cada região, e, infelizmente, estes interesses não constituem os anseios da maior parte da população, e, muito menos, têm continuidade.

Dessa forma, é preocupante a municipalização do ensino, mesmo existindo aparatos legais, como já foi afirmado, democráticos e com uma

universalização invejável. Infelizmente, a lei determina mas não faz cumprir o repasse, e nem pode evitar desvios dos recursos ou a utilização destes recursos em projetos que nada têm a ver com os propósitos das leis educacionais.

Mesmo enfrentando todos os problemas, o país não pode abrir mão de propostas de redemocratização, de projetos que buscam melhorar, em todos os aspectos, as relações sociais, a cultura, a profissionalização e sonhos da população brasileira. É preciso lutar, portanto, para que a qualidade do ensino, sua universalização, seja uma realidade para todos os setores da sociedade, principalmente para os segmentos mais pobres, os mais dependentes e/ou que residem em locais distantes dos grandes centros produtivos e/ou urbanos do país.

Segundo o Secretário Municipal de Educação e Cultura de Betim e presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime -M.G - Carlos Roberto de Souza, na Revista do Legislativo, os maiores conflitos existentes entre os Estados e os municípios, quanto ao processo de municipalização, têm como base as questões de transferências de recursos. Segundo ele:

" A Lei do Fundo apresentou, na sua aplicação em Minas, alguns problemas para os municípios. Tais problemas colocaram em risco a própria aplicação da lei, e, muito mais, o seu propósito de estabelecer a equidade na aplicação dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação pública mineira. O primeiro e principal deles é o ritmo acelerado de municipalização ocorrido em 1997. Enquanto nos seis anos anteriores ocorreu uma municipalização de 160 mil matrículas, só no ano de 97 presenciamos a municipalização de 400 mil, o que representa quase 15% do total das matrículas públicas do ensino fundamental em nosso Estado. Essa Transferência brutal de encargos do

Estado para os municípios, num tempo tão curto, faz com que estes tenham enormes dificuldades de gerenciamento e financiamento, o que compromete a qualidade do ensino." (Souza, 1998: 3).

A afirmação permite perceber claramente que, por trás da idéia de se estabelecer equidade na distribuição dos recursos públicos, estamos assistindo a uma transferência de obrigações dos outros entes da Federação para os municípios, sem a devida transferência de recursos penalizando-os de maneira irreversível, pois os mesmos são os que estão mais susceptíveis às pressões populares por mais serviços e os que têm a menor possibilidade de alterar sua política de arrecadação.

Segundo a Emenda n.º 14, da Constituição Federal, dos 25% da receita tributária dos Estados a serem investidos na educação, 15 % compõe parte da receita do Fundo - uma conta bancária onde são depositados os recursos repassados pela União, pelos Estados e Municípios. De acordo com informações que constam na Revista do Legislativo (n. 21), outro problema, que também vem-se repetindo, é a retenção de recursos do Fundo que seriam passados aos municípios. Os municípios em débito orçamentário, mesmo em relação a compromissos assumidos em outras áreas, não têm recebido os recursos financeiros para a manutenção dos projetos educacionais em andamento. O processo de descentralização é estabelecido mediante convênio assinado entre Estado e municípios. Caso o município esteja no cadastro de inadimplentes, por força do sistema orçamentário e/ou não cumprimento de outros compromissos assumidos, os recursos são bloqueados até que se comprove alguma iniciativa, por parte da prefeitura, para a solução da inadimplência junto às Secretarias de Estado. As prefeituras não concordam com esta retenção.

A secretaria alega que os recursos são do Fundo até chegarem ao Estado, mas a liberação deve obedecer a lei estadual sobre convênios. As

Prefeituras defendem que a liberação não está condicionada a nenhum outro dispositivo legal e, por isso, a inadimplência não pode servir de impedimento.

Segundo o presidente da Comissão de Educação da Assembléia, deputado José Maria Barros, *"o Legislativo está fazendo um levantamento de todos os problemas existentes, assim como das queixas de falta de repasse: Se o município recebeu a responsabilidade de administrar a educação, ele tem que contar com recursos para isso"* (Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1999). Para o deputado Gilmar Machado (1997), autor da lei que estabeleceu critérios para a descentralização do ensino em Minas Gerais, o Estado não poderia reter recursos vinculados ao Fundo.

O chefe de gabinete do Secretário de Educação, Alencar Santos Vianna Filho, discursando na Assembléia do Estado, afirma que":

"(...) a retenção da verba do Fundo por causa da inadimplência, muitas vezes provocadas por questões meramente políticas é, sem dúvida alguma, uma questão jurídica complicada. O bloqueio dos recursos está sendo automático. Mudar essa situação não é decisão apenas de uma Secretaria. A Secretaria de Educação, por exemplo, nada pode fazer. Talvez o Tribunal de Contas ou a própria Assembléia possam pronunciar-se sobre o assunto" (Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1999).

Em reportagem do Jornal Correio de Uberlândia de 18 de Março de 1999, a Municipalização é questionada. O Secretário de Educação de Minas, Murílio de Avellar Hingel, afirmou que o processo de municipalização do ensino, feito até 31 de Dezembro de 1998, é um caminho sem volta. Ele defendeu, no entanto, a criação do Sistema Mineiro de Educação para tratar do assunto de forma mais organizada e racional.

Ainda que em Minas a municipalização da Educação seja um processo em andamento, a legislação que criou o FUNDEF e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, consagrou diretrizes importantes para o setor educacional: a relação custo/aluno; a transferência de recursos destinados ao financiamento da educação pública; redirecionamento dos objetivos e postura do ensino e valorização do magistério.

Mesmo enfrentando problemas na sua implementação, a municipalização é sem dúvida alguma uma grande perspectiva de melhorias para o ensino no país, no entanto, como afirma Mello (1995:55) *"a municipalização não é um bem em si e que é preciso dar um conteúdo concreto (...) ao debate sobre a sua implementação/desenvolvimento"*. A autora defende o debate amplo, essencialmente entre os profissionais da educação e segmentos sociais próximos às escolas (associações de bairro e as famílias dos alunos).

Esse debate tem uma grande importância na adequação do sistema de ensino, como do gerenciamento do processo administrativo das escolas, tanto nos aspectos financeiros, como pedagógico e no atendimento às prioridades (alimentação, transporte e assistência médico odontológica) da clientela escolar.

CAPÍTULO V

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96) desenvolvem um grande e global processo de reforma educacional, promovendo mudanças radicais no sistema de ensino. As mudanças são democráticas, sem dúvida alguma, mas como foi observado na implementação da municipalização em Uberlândia, não existiu transparência nas decisões burocráticas e políticas, não existindo a participação e co-responsabilidade de segmentos da sociedade local. A participação e envolvimento dos segmentos sociais próximos às escolas são imprescindíveis para o fortalecimento da autonomia da instituição escolar, da direção, da prática pedagógica e do próprio processo de municipalização.

Como existem pontos obscuros nas questões de descentralização/responsabilidades políticas e financeiras entre Estado e Município (reais condições das escolas e do corpo de profissionais), realizamos nas redes estadual e municipal, diretamente envolvidas com o processo de municipalização, pesquisas (questionário em anexo) entre professores, especialistas e administradores, tendo como objetivos, a coleta de informações sobre postura e perspectivas dos profissionais que trabalham na educação, sobre o processo de municipalização, e subsídios para a defini-

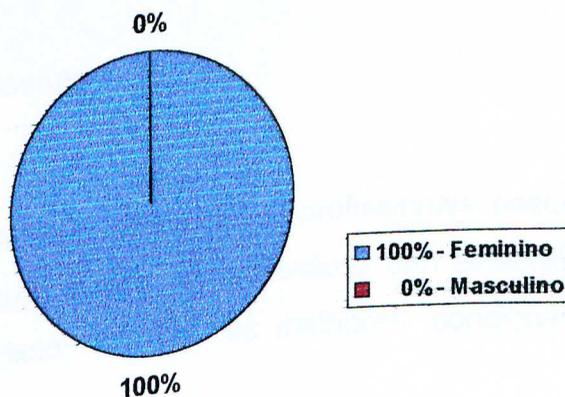
ção de prioridades, planos de ação e estabelecimento de canais para discussão de novas propostas, já que o processo de municipalização não caminhou como fora planejado inicialmente pela Prefeitura Municipal de Uberlândia e a Secretaria de Estado da Educação.

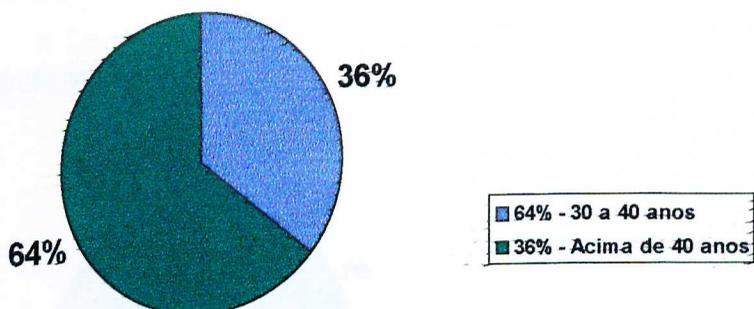
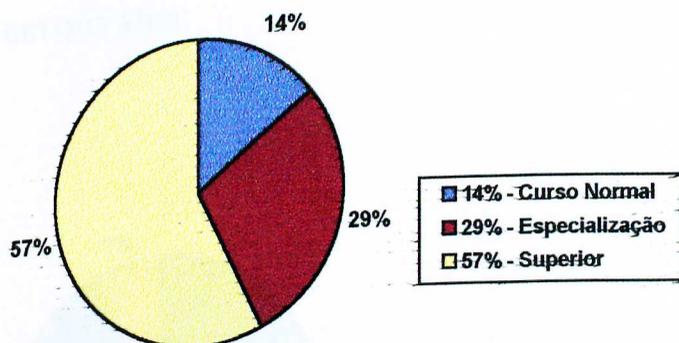
Foram distribuídos quarenta e cinco questionários (modelo anexo) para profissionais (administradores, especialistas e professores) de três escolas, sendo duas estaduais e uma da rede municipal de ensino, escolas que atendem a uma clientela de classe média-alta, média e baixa, sendo uma localizada no centro da cidade, outra no intercentro (bairro intermediário entre o centro e a periferia) e a terceira num bairro de periferia.

A primeira parte do questionário procura caracterizar os profissionais das escolas. Segundo os resultados colhidos nos questionários, observa-se que os pesquisados têm características individuais (faixa etária, conhecimentos acadêmicos e experiências profissionais) bem semelhantes, o que pode produzir homogeneidade do trabalho pedagógico. Dessa forma, os pesquisados reúnem melhores condições/postura para opinar sobre o processo de municipalização do ensino.

Os gráficos a seguir fornecem e/ou mostram as qualidades/aptidões dos profissionais (administradores, especialistas e professores) das escolas do município de Uberlândia.

- Sexo:

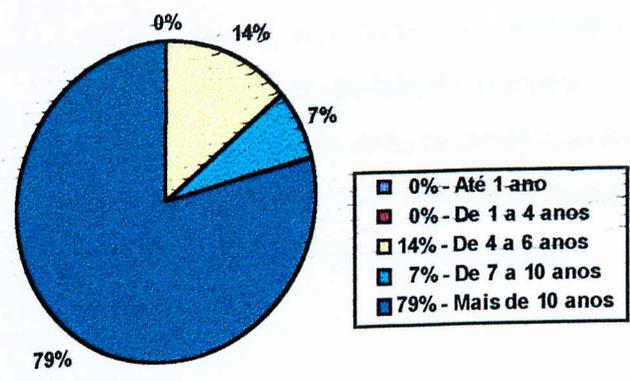


- Idade**- Escolaridade:****- Experiência profissional**

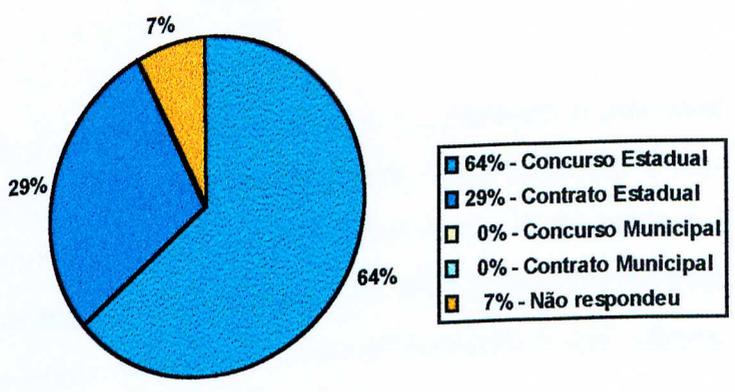
Os subsídios coletados mostram que os profissionais pesquisados têm experiências (estão a muito tempo na profissão e têm estabilidade no emprego) profissionais, por isso, reúnem as melhores condições para

questionamentos, sugestões de caminhos alternativos para que as propostas educacionais (melhoria profissional e do ensino, projetos pedagógicos, culturais e científicos) em andamento do município, não sejam interrompidas.

- Experiência profissional

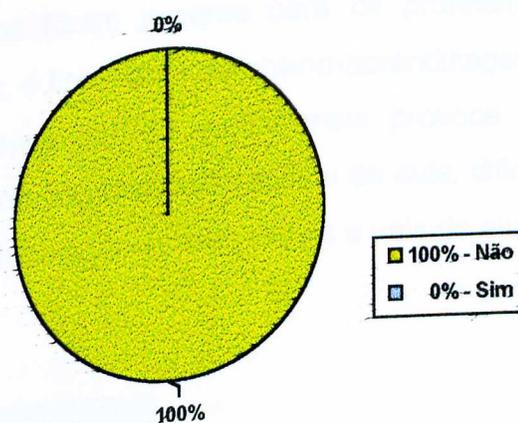


- Situação na escola em que atua:



Na segunda parte do questionário, as questões buscam informações, entre os profissionais, quanto à implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9394/96) e seus principais reflexos na clientela escolar, segundo necessidades e possibilidades específicas (de cada escola) e/ou globais (do município como um todo).

Conforme o gráfico a seguir, percebe-se que todos os profissionais pesquisados afirmaram que o processo de municipalização ocorreu sem consulta às bases (profissionais das escolas), implementada aleatoriamente, sem preparação e cuidados quanto a adequação da rede física e nem quanto aos profissionais (que segundo eles, muitos ficariam desempregados).

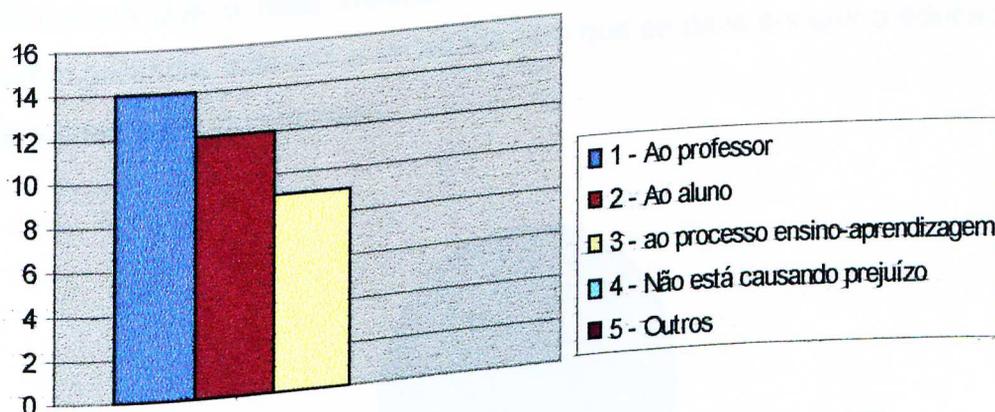


Percebe-se que os profissionais da educação consideram o processo de municipalização em Uberlândia talvez como um ato inconseqüente e com conotações meramente políticas, prejudicando seriamente o andamento e a harmonia dos trabalhos escolares, uma vez que as discussões provocaram descontentamento e incertezas quanto ao futuro profissional e até mesmo em relação às metas educacionais já estabelecidas.

Existe unanimidade quanto ao caráter da municipalização em Uberlândia. O processo foi desenvolvido aleatoriamente, sem consulta às

bases (escolas) e sem estudos quanto às particularidades da clientela escolar. Isso demonstra claramente que as propostas tinham um caráter meramente político, buscavam atender interesses políticos e econômicos (aglutinação de verbas e dividendos políticos) de determinados setores da sociedade (partidos políticos), daí os grandes entraves, uma vez que o choque de interesses prevaleceu, dificultando sobremaneira a implantação da municipalização.

Quanto aos prejuízos diretos ao ensino, os pesquisados afirmam que as discussões provocaram uma grande instabilidade nas escolas, gerando conseqüentemente prejuízos profissionais (professores, especialistas e administradores), como aos pais e conseqüentemente aos alunos. Os dados a seguir mostram em ordem decrescente (segundo os profissionais pesquisados) que os prejuízos foram maiores para os professores das escolas, depois para os alunos, e finalmente ao ensino-aprendizagem. Para muitos professores o remanejamento de profissionais provoca grandes mudanças nas escolas, refletindo naturalmente em sala de aula, dificultando, cada vez mais, os relacionamentos entre escola, alunos e pais de alunos.



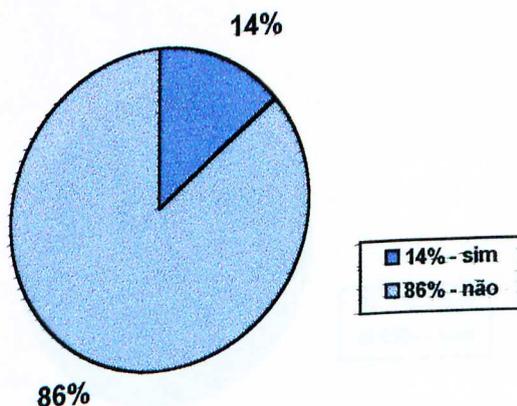
Para os profissionais pesquisados, a instabilidade profissional (dos professores do estado que são transferidos para a rede municipal

aleatoriamente, esfacelando a carreira profissional e os direitos trabalhistas adquiridos) foi o aspecto que mais gerou dificuldades para implementação da municipalização.

Segundo os entrevistados, mais uma vez os governantes não estão olhando os interesses da sociedade (educação de qualidade, melhorias sociais, etc.) e nem os interesses dos trabalhadores da educação, muitos deles com uma grande bagagem acadêmica e longos anos em sala de aula.

Analisando o gráfico a seguir, contrariando o que afirmam as autoridades educacionais (do Estado e do Município), dificilmente a municipalização, resolverá os problemas econômicos ligados à educação. Segundo eles, a distribuição de recursos (entre União, Estados e Municípios) nunca ocorre de forma equitativa, os desvios e atrasos sempre são constantes.

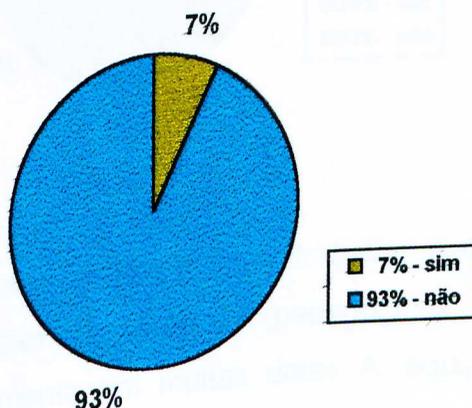
A municipalização com certeza, segundo as perspectivas dos pesquisados (cerca de 86% do total), comprometerá ainda mais a economia dos municípios e conseqüentemente os trabalhos pedagógicos. Muitos afirmaram que o mais importante para o binômio educador/ensino não é quem gerencia, mas sim a seriedade com que se deve encarar a educação e quem faz parte do processo.



Para a maior parte dos entrevistados, a municipalização será um péssimo negócio para os municípios menores e com poucos recursos financeiros. Todos os municípios terão dificuldades para manter e ampliar a rede física, as estruturas necessárias para a manutenção do ensino de qualidade. Muitos pesquisados consideram a máquina administrativa extremamente incoerente, incapaz de gerenciar/controlar os condicionantes políticos, sociais e financeiros que permeiam, não só a educação como os demais setores da sociedade.

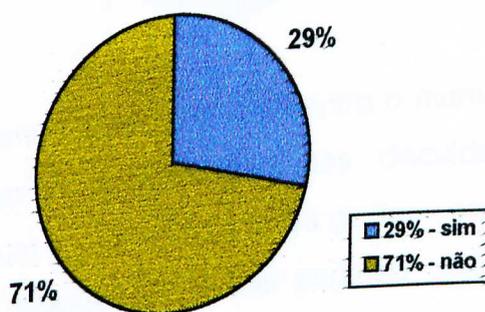
E quanto às melhorias salariais dos profissionais da educação, o pessimismo é muito grande. O gráfico a seguir mostra que apenas 7% dos pesquisados acreditam em melhorias, a grande maioria acha que as perspectivas salariais ficarão cada vez mais distantes. Segundo os profissionais pesquisados (93%), a melhoria salarial para a educação (federal, estadual ou municipal) sempre foi e continuará sendo o último item a ser pensado pelos governantes, embora esteja previsto nas leis.

Percebe-se nas entrelinhas das respostas dos profissionais pesquisados, uma grande preocupação com a manutenção do emprego. Segundo eles, não existem ações efetivas, como indicadores de receitas para os salários dos profissionais da educação. Educação não é prioridade para o governo.



O gráfico mostra claramente que os profissionais da educação pesquisados, simplesmente não acreditam, são extremamente pessimistas quanto aos salários. A municipalização não será um canal para a ampliação de salários. Não existe vontade política, portanto, as soluções não virão apenas com a municipalização do ensino; as escolas do estado e do município, enfrentam problemas, faltam materiais escolares, carteiras, assistência médica, odontológica, os salários ficam sempre em último lugar; para muitos governantes, o salário é baixo, mas não se pode fazer nada.

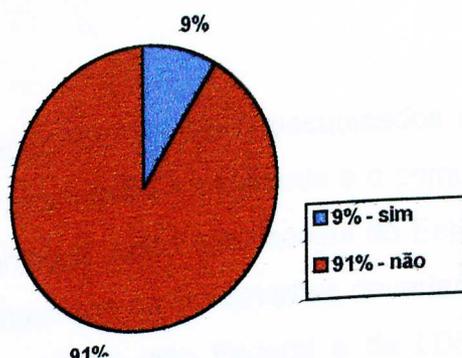
Quanto à qualidade do ensino ministrado nas escolas, os pesquisados (29%) são otimistas, acreditam que o nível do ensino deve melhorar. Os demais, a grande maioria (71%) são pessimistas, afirmam que a qualidade do ensino, independente da rede ser estadual ou municipal, significa valorização profissional, definição de uma política educacional coerente, sistematizada. Estes profissionais acreditam muito mais na queda da qualidade do ensino, acham que os problemas serão mais constantes com o aumento da clientela escolar.



Não se pode negar que existe um bom trabalho pedagógico nas escolas do município, reflexo dos projetos (pedagógicos, científicos e culturais) que estão em andamento em muitas delas. A equipe (técnicos,

especialistas, administradores e professores) da Prefeitura de Uberlândia, trabalha estes projetos com alunos e pais em todas as regiões do vasto município e todos temem pelo futuro destes projetos, principalmente pela ampliação dos espaços e da clientela escolar.

Quanto à melhoria da estrutura física e pedagógica das escolas, os pesquisados (91%) afirmam que já ocorre falta de verbas, tanto nas escolas estaduais como nas municipalizadas, portanto, os problemas já existem e poderão ser maiores, principalmente nas escolas municipais, dependentes do sistema político municipal, muitas vezes antagônico aos interesses dos governantes estaduais, o que com certeza fortalecerá as dificuldades, principalmente o repasse de verbas essenciais à estruturação e a ampliação da rede física.



Sobre o antagonismo político existente entre o município e o Estado, existe unanimidade quanto à ampliação das dificuldades do ensino ministrado nas escolas, um processo que exige gastos constantes, diários e a falta e/ou atraso do repasse de verbas poderão dificultar o processo ensino-aprendizagem.

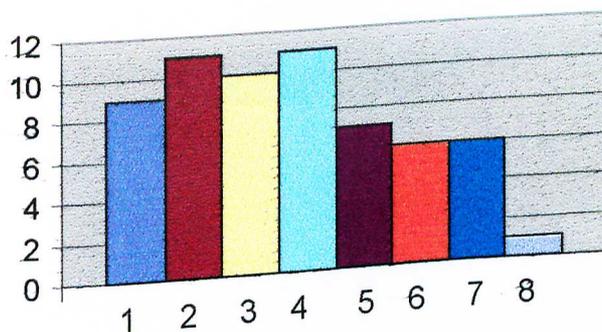
E quanto aos problemas que poderão ser resolvidos de imediato com a municipalização do ensino, os profissionais pesquisados afirmam que a valorização da educação precisa deixar de ser apenas slogan de campanha política, como também não pode ser conduzida apenas segundo a vontade dos governantes.

Os pesquisados afirmam que existe muita burocracia nos órgãos que cuidam do ensino no município: morosidade e falta de vontade no atendimento e na busca de soluções para problemas imediatos (que surgem no dia-a-dia) e mesmo nas propostas a longo prazo, como o desenvolvimento de atividades pedagógicas específicas, pesquisas científicas ou mesmo o acompanhamento de crianças com dificuldades de aprendizagem.

Respondendo em bloco sobre questões relativas ao cumprimento das diretrizes legais, tanto em termos administrativos, como no estabelecimento de currículo, relacionamentos entre escola e família dos alunos, desempenho técnico-administrativo e do corpo docente, os pesquisados elegeram as prioridades que devem ser resolvidas de imediato. O gráfico a seguir oferece uma visão bastante clara das prioridades eleitas pelos profissionais das escolas.

A maior parte dos aspectos citados pelos pesquisados se referem à parte pedagógica da escola, o que mostra a seriedade e o compromisso dos profissionais que atuam no município, tanto nas escolas do Estado como do Município. Os pesquisados acham que os governantes deveriam colocar em prática as diretrizes legais (da Constituição Federal e da LDB), com isso resolveriam em grande parte os problemas do ensino brasileiro; outro ponto importante citado pelos pesquisados foi a democratização dos relacionamentos entre governo, escola e os segmentos sociais próximos à escola; com a aproximação com os pais de alunos, por exemplo, poder-se-á desenvolver relacionamentos de aprendizagem em melhores condições.

**Questões que devem ser resolvidas pela municipalização do ensino,
por ordem de prioridades, segundo os entrevistados.**



- 1 - Cumprimento das diretrizes no Plano de Educação (64%)
- 2 - Promoção da adequação das diretrizes estabelecidas no plano às necessidades e interesses dos alunos e da comunidade (78,5%)
- 3 - Centralização das decisões, excesso de burocracia, etc.(71,5%)
- 4 - Oportunização de uma melhor participação dos envolvidos no processo educacional, na administração escolar, na estruturação do currículo, no relacionamento entre professores, alunos, etc.(78,5%)
- 5 - Melhoria do desempenho do corpo Docente(50%)
- 6 - Melhoria do desempenho do corpo Discente(43%)
- 7 - Melhoria do desempenho do corpo técnico-administrativo(43%)
- 8 - Não votou(7%)

Como se percebe, grande parte dos entrevistados são a favor da descentralização do sistema educacional. No entanto, muitos defendem o processo desde que existam condições de trabalho, tanto nos aspectos materiais, como na valorização profissional e nos relacionamentos entre Estado e Município, e finalmente entre a administração pública e as escolas, professores, pais de alunos, alunos e demais segmentos sociais que constituem a sociedade uberlandense.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a gestão democrática e a descentralização do ensino público devem ocorrer sistematicamente em todos os Estados e municípios. Trata-se de um princípio revolucionário que colide com a tradição conservadora e centralizadora da sociedade, e conseqüentemente da escola brasileira.

Não se tem dúvidas de que o processo de democratização da sociedade e da escola é um processo inovador, que busca garantir novas perspectivas em termos de liberdade e de autonomia para os brasileiros, por isso mesmo, deve ser um processo de cooperação e de interdependência das pessoas, dos grupos e dos segmentos sociais, não podendo ser, de forma alguma, apenas medidas políticas, paliativas e/ou esfaceladas do contexto global.

Fica claro, portanto, que caberá ao dirigente municipal, enquanto representante do povo, a condução do processo, buscando programar, organizar e executar ações, definir prioridades no âmbito do ensino municipal, em termos de proposta orçamentária de custeio e de investimentos em obras, equipamentos e recursos pedagógicos, tendo como objetivos específicos, o desenvolvimento dos projetos educacionais, da busca de soluções para as questões mais urgentes de cada comunidade.

A municipalização do ensino, entendida como um processo de inter-relações e de divisões de compromissos, representa sem dúvida alguma, possibilidades para que os municípios, não obstante suas localizações geográficas e/ou situações sócio-econômicas, possam ter liberdade e autonomia para estruturar e desenvolver suas propostas pedagógicas, conforme suas necessidades e/ou especificidades.

A Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação - regulamenta a Constituição, explicitando com extraordinário avanço a questão da descentralização e da autonomia escolar. A descentralização, na perspectiva de democratização e construção de um federalismo cooperativo, envolve, diretamente, algumas condições básicas para que o processo de parceria (Estado e Município) seja colocado em prática. Entre as perspectivas, estão:

- definição clara de competência com redistribuição do poder decisório (desburocratiza os processos centralizadores de gestão);
- transferência de encargos e responsabilidades, acompanhada de repasse dos meios necessários à execução dos serviços descentralizados;
- garantia da participação dos setores sociais no processo decisório por meio de conselhos regionais com representação dos diversos segmentos da comunidade (incorpora processos de tomada de decisões mais próximos da escola).

Como se vê, a municipalização do ensino não é simplesmente uma transferência de encargos e serviços ao poder municipal, estabelecendo um sistema de ensino onde União e os estados não tenham responsabilidades e poder. Deve-se entender esse processo como sendo uma descentralização do poder, no qual a União, estados e municípios devem ser fortalecidos. Para que o regime de colaboração previsto na Constituição tenha êxito, o sistema de parceria deve ser estruturado a partir do diálogo, da reciprocidade

e igualdade de condições.

Os conflitos entre o município de Uberlândia e o Estado durante o processo de transferência da clientela das escolas estaduais para o sistema de ensino do município, ocorreram pela falta do diálogo, da participação e preparação do sistema municipal de ensino quanto à absorção da clientela da rede estadual de ensino; da absorção desordenada dos profissionais da educação; das dúvidas quanto a manutenção do sistema de ensino; e, finalmente, de entraves políticos, reflexo da falta de articulação de todas as esferas de governo e da comunidade.

Entendemos que o processo de municipalização é importante, representa sem dúvida alguns avanços significativos no processo de redemocratização da sociedade brasileira, mas deve existir a participação, o envolvimento dos profissionais da educação, como da comunidade, os reais interessados na implementação e desenvolvimento da municipalização. A partilha de responsabilidades entre Estado e municípios deve ser um movimento ação-reflexão-ação, na busca da melhoria da qualidade da escola, do ensino e conseqüentemente da coletividade.

O processo de municipalização deve ser visto como uma necessidade para a criação de uma nova cultura escolar, onde a responsabilidade de todos facilitará a criação de um ensino de qualidade para o país e a formação de cidadãos mais comprometidos com a construção democrática. O processo deve ser global e não envolver apenas parte das responsabilidades, como foi proposto para o município de Uberlândia.

Na relação entre Estado e Município deve ficar claro que o sistema de partilha não será do ônus, mas de encargos e serviços de qualquer natureza, e que esse processo deve ser imbricado e sistematizado na organização, na

criação e manutenção de estratégias de desenvolvimento, da capacidade e competência das pessoas e grupos sociais do município.

A transferência pura e simples de responsabilidades do ensino (do Estado para os Municípios), com certeza trará sérios prejuízos à autonomia administrativa, financeira e pedagógica dos municípios e das escolas. Os questionamentos feitos durante a pesquisa de campo para este trabalho (anexo), mostram que a forma de municipalização do ensino em Uberlândia, com certeza, foi firmada (entre Estado e Município) de forma;

- desvinculada de um projeto global e democrático (muitas escolas municipalizadas não tinham as mínimas condições físicas e os profissionais necessários, parecendo que a demanda social não necessitava e/ou desejava o processo);

- o processo foi restrito somente a uma transferência da execução de encargos e serviços e, por isso, limitada à descentralização do poder político;

- autoritária: a tomada de decisões ficou restrita à cúpula do Poder Executivo (titular da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria de Estado de Educação), sem o envolvimento do Legislativo (o que levou os vereadores ao mandado de segurança), dos partidos políticos, da sociedade civil, dos educadores e suas entidades representativas. Um processo limitado no tempo e no espaço, abrupto, não-criterioso; não planejado; não-apoiado tecnicamente; não-acompanhado, nem avaliado; foi um processo realizado sem preparação prévia, sem preocupação com a extensão de possíveis dados à população e ao pessoal de ensino.

A interrupção do processo de municipalização em Uberlândia foi sem dúvida alguma um gesto acertado, do ponto de vista político e técnico. O país vive momentos de grande efervescência política, econômica e social. Pode-se afirmar com certeza que o momento atual é de grandes incertezas. Nesse caso, a

municipalização ficaria, sempre, sujeita à turbulência político/econômica e administrativa, infelizmente tão comum na sociedade brasileira. Assim, o importante processo de democratização da sociedade, ficaria, por exemplo, sujeito à incerteza financeira e política quanto à solução dos problemas fundamentais que permeiam a municipalização, como encargos e serviços, as questões relativas aos recursos humanos, pagamento de pessoal, questões trabalhistas, e ao patrimônio escolar.

Ficou claro que a municipalização não pode ser considerada apenas como uma transferência pura e simples do ensino estadual para a rede municipal. A municipalização deve ser um processo desejado pelos governos e pela população. Mas a municipalização não pode ser uma questão isolada do contexto global da sociedade. Ela deve caminhar com a democratização da sociedade. Na prática, a municipalização vem ao encontro das necessidades de diminuir o tamanho do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz, e que literalmente coíbe a iniciativa das pessoas. Por isso, a municipalização precisa ser entendida como uma partilha do poder de decisão, de adequação do processo ensino-aprendizagem segundo necessidades e potencialidades da clientela escolar e das comunidades locais.

Entendida dessa forma, a municipalização passa a ser um instrumento importantíssimo no processo real da democratização das decisões, da formação de alianças e parcerias, de abertura de canais de participação, de planos estratégicos, nos quais existam transparência, objetividade e envolvimento da comunidade. É de suma importância que os problemas de ordem política, transferência de recursos financeiros e parâmetros específicos para as propostas educacionais sejam amplamente discutidos pelas autoridades municipais e estadual, ampliando-se o leque de novas perspectivas para escolas, profissionais da educação e o próprio ensino.

Dentro destes parâmetros, o sistema ganhará com certeza novos adeptos e novos espaços, novas formas de organização e, logicamente, novos projetos para a implantação de sistemas de parcerias mais amplos e literalmente democráticos, no qual, a população brasileira tenha ampliada as condições para exercer os seus direitos.

BIBLIOGRAFIA

- ÁVILA, V. F. de. **Municipalização do Ensino - da falácia utópica ao realismo competente.** In: **Tecnologia Educacional.** Rio de Janeiro, ABT, v. 22, p 18-21, jul/out. 1994.
- AZANHA, José Mário Pires. **Educação: temas polêmicos.** São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino. In: Brasília, **Em Aberto**, ano 5 (29): 2 - 8, jan/mar. 1986.
- BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental.** Campinas, SP: Papirus, 1997.
- CAIXETA, Nely. Como Gatos Magros podem virar tigres. Revista Brasil em **EXAME.** São Paulo: Editora Abril, set/97, p.p. 42 - 48.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Todas as Constituições do Brasil.** São Paulo, Atlas, 1971.
- CAPANEMA, Clélia de Freitas. A Organização do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação.** Brasília, n.1 e 2, p. 22 - 26, jan. dez. 1991
- CHAUÍ, Marilena. Ideologia e educação. **Educação & Sociedade.** São Paulo, v. 6, n.2, p.p. 25 - 37, jan. 1980.
- CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1991.

JORNAL CORREIO, **Escolas voltam para rede Estadual de Ensino**
Decisão que anulou a municipalização de 13 escolas estaduais,
Uberlândia, 29 de janeiro de 1999.

_____, **Municipalização é questionada,** Uberlândia, 18 de março de
1999.

LAHÓZ, André. A Pobreza do Debate. Revista **EXAME**, N. 20. 6/Outubro
1999, p. 136-146

MACHADO, Gilmar. Reformas na Educação: In: **Uma leitura crítica.**
Belo Horizonte, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais,
1997.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo, et alli. **A descentralização da**
Administração Pública na Educação. São Paulo, Fundação Escola de
Sociologia Política, 1985 (Mimeografado).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação Pública.
Em Aberto. Brasília, INEP, n. 32, p.p. 109 - 152, 1994.

MELLO, Guiomar Namó. Municipalização do ensino: equívocos, más
intenções e novas perspectivas. In: **Social Democracia e Educação:**
teses para discussão. São Paulo, Cortez, 1990, p. 71-86.

MOREIRA, Francisco M.; RIBEIRO, Francina M. **Comentários sobre a**
Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.
9.394/96. Belo Horizonte, Assembléia Legislativa do Estado de
Minas Gerais, 1997.

- NETZ, Clayton. Investimento sem risco: a qualidade da educação é decisiva para o sucesso do país. Revista **Exame**, N. 15, jul. 1996, p. 412-54.
- PILETTI, Nelson. **História do Brasil**. São Paulo, Ática, 1996.
- RAMA, Leslie, M. J. S. **Legislação do Ensino**: Uma introdução ao seu estudo. São Paulo, EPU, 1987.
- ROMANELLI, O. **História da Educação no Brasil (1930 - 1973)**. Petrópolis: Vozes, 1978.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.
- FEIXEIRA, Francisco José Sá (org.). **Municipalização em Debate**. Belo Horizonte: CNEC - Campanha Nacional de Escolas de Comunidade, 1989.
- VERAS, M. E. B e VIEIRA, S. L. **Política Educacional Brasileira na Atual Conjuntura**. Fortaleza: UFCE, Maio/1994 (Mimeografado).
- VERAS, M. E. B. **Regime de Colaboração: Papel da União, dos Estados e dos Municípios**. Fortaleza: UFCE, 1994 (Mimeografado).
- VIEIRA, S. L. **O Público e o Privado na Educação Brasileira**. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1994 (Tese de concurso para professor-titular em Educação Brasileira: Política Educacional).
- XAVIER, Antônio Carlos da R. et alli. **Gestão Educacional: Experiências Inovadoras**. Brasília: IPEA, 1995.

WAHRHAFTIG, Ramiro. Desafios da Educação Municipal. In: **1º Seminário para Dirigentes Municipais de Educação**. Belo Horizonte: UNDIME, 1998, p.p. 131 - 175.

FONTES DOCUMENTAIS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - 1999
(ALEMG) - Implementação do Fundo provoca polêmica e dúvidas.
Revista do Legislativo. (INTERNET: [http:// W.W.W. almg.
Gov/br/revis leg/ revista 21](http://www.almg.gov.br/revisleg/revista))

_____ **Educação - LDB e do (SIC) FUNDEF têm impacto
sobre os municípios mineiros.** (INTERNET: [http:// W.W.W. almg.
Gov/br/revis leg/ revista 21](http://www.almg.gov.br/revisleg/revista)).

BRASIL. MEC. **A educação no Brasil na década de 80.** Brasília: MEC, 1990
_____ **Plano decenal de educação para todos (1993-2003).**
Brasília: MEC, 1993.

_____ **Parâmetros Curriculares Nacionais.** Secretaria de
Educação Fundamental, Brasília: MEC, 1998. 148 p.

_____ **Conheça as experiências-modelo de implementação em
municípios das cinco regiões do País - Tire suas dúvidas sobre o
Fundo. Jornal do MEC - Órgão Oficial do Ministério da Educação.**
Brasília, ano XII, n. 10, jun. 1999.

_____ **Programa de Apoio aos Secretários Municipais de
Educação. PRASEM: Caderno de Atualização do Guia de Consulta.**
Brasília: Projeto Nordeste, 1998.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional . (lei n ° 9. 394/ 96); 20/12/96, Brasília: Subsecretária de Edições Técnicas, 1997.

BRASIL. Secretaria de Educação a Distância. Salários mais Altos. In. **Revista TV Escola**, N. 16, Agosto/Setembro. 1999, p. 3 - 41.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição 1988**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília MEC/SEF 1998

MINAS GERAIS, SEE/MG E UNDIME/MG. **Desafios da Educação Municipal: 1º Seminário para Dirigentes Municipais de Educação**. Belo Horizonte, 1998

MIRANDA, Glaura Vasquez de (relatora). **Parecer nº 500/98 do Conselho Estadual de Educação**. Belo Horizonte, SEE/MG, 1998.

MONTEIRO, Angélica; LEAL, Guaraciara Barros. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. In: **Coleção Brasil**: Instituto Teotônio Vilela. Brasília, FNDE, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. **Projeto de Lei Complementar nº 016/97**. Uberlândia, Gabinete do Prefeito, 1997.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA - **Ofício nº 006/ 99 - S. M. E. - GS - Circular**, 08 de janeiro de 1999.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO PARA DIRETORES, PROFESSORES E ESPECIALISTAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - MG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E ARTES
PROGRAMA DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

QUESTIONÁRIO

Sr (a) Professor(a)

Este questionário tem o objetivo de conhecer o ponto de vista do administrador escolar e do professor quanto ao processo de municipalização do Ensino Fundamental, que no momento encontra-se em compasso de espera.

Os dados coletados servirão para a elaboração de dissertação de Mestrado em Educação na Universidade Federal de Uberlândia. Posteriormente, estes dados estarão disponíveis para consulta.

Não é necessário identificação. Desde já agradecemos.

Elizabeth Coelho de Sousa

Aluna do Programa de Mestrado em Educação da UFU

1. IDENTIFICAÇÃO

1. Professor

Diretor

1.1. Idade Sexo: Feminino Masculino

1.2. Nível de escolaridade

Curso Normal Superior Especialização Mestrado Outros

1.3. Experiência profissional (tempo de trabalho na área da educação)

até 1 ano 1 a 4 4 a 6 7 a 10 mais de 10anos

1.4. Situação atual na escola em que atua:

- Trabalha como contratado na rede estadual de ensino.
- Trabalha como contratado na rede municipal de ensino.
- Aprovado em concurso promovido pelo Estado.
- Aprovado em concurso promovido pelo Município.

2. QUESTÃO SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

2.1. No seu entender, a municipalização do ensino vem sendo implantada conforme as leis Educacionais do País e as reais necessidades e possibilidades da clientela escolar?

Sim Não

Justificativa: _____

2.2. No seu ponto de vista, a municipalização do ensino tem caráter mais:

Pedagógico

Político

Justificativa: _____

2.3. Você acha que a municipalização do ensino está causando alguma forma de prejuízo?

. ao professor

. ao aluno

. ao processo ensino-aprendizagem

. não está causando prejuízo

. Outros

Justificativa:

3. QUESTÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

3.1. Você Acha que com a municipalização os problemas relativos aos recursos financeiros serão resolvidos?

Sim

Não

Justificativa:

3.2. Você acha que haverá ampliação da rede física e melhoria das condições de trabalho?

Sim Não

Justificativa:

3.3. Você acha quem com a municipalização haverá melhoria salarial dos profissionais da educação?

Sim Não

Justificativa:

4. QUESTÕES SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE.

4.1. Você acha que a municipalização poderá vir a ser um instrumento eficaz para edificar um ensino de qualidade, tanto em nível pedagógico como administrativo?

Sim Não

Justificativa:

4.2. Na sua opinião, as estruturas das escolas já municipalizadas oferecem melhores condições de ensino (instalações físicas, recursos didáticos, aperfeiçoamento do professor, dos conteúdos e métodos)?

Sim

Não

Justificativa:

4.3. Quais os problemas que você acredita que deveriam ser resolvidos de imediato pela municipalização do ensino? (coloque nos parênteses, de 1 a 5 segundo a prioridade)

- () Cumprimento das diretrizes no plano de Educação;
- () Promoção da adequação das diretrizes estabelecidas no plano às necessidades e interesses dos alunos e da comunidade;
- () Centralização das decisões, excesso de burocracia, etc.;
- () Oportunização de uma melhor participação dos envolvidos no processo educacional, na administração escolar, na estruturação do currículo, nos relacionamentos entre professores, alunos, etc.;
- () Melhoria do desempenho do corpo docente;
- () Melhoria do desempenho do corpo discente;
- () Melhoria do desempenho do corpo técnico-administrativo.

Justificativa:

Observação: Se julgar necessário, justifique suas respostas.

ANEXO II

SÍNTESE DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO

SÍNTESE: QUESTIONÁRIOS PARA DIRETORES E PROFESSORES

Questionário aplicado aos Professores-Intercentro

2. QUESTÕES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO.

2. 1 No seu entender, a municipalização do ensino vem sendo implementada conforme as Leis educacionais no país e as reais necessidades e possibilidades da clientela escolar?

Justificativas:

- Não estão sendo adequadas às necessidades políticas (interesses).
- Não, porque "eles" quiseram implementá-las de uma vez, da noite para o dia sem pensar, nos problemas posteriores que surgiram, por exemplo, desemprego de muitos funcionários.
- Não houve uma estruturação da rede física para atender a demanda da clientela.
- Não, pois as escolas que estão sendo municipalizadas não foram consultadas.
- Não, pois é uma questão mesmo de política.
- Não, pois visa interesses políticos.

- Não, pois 13 escolas que iriam ser municipalizadas; os professores, funcionários e comunidade não foram consultados.

2.2. No seu ponto de vista, a municipalização do ensino tem caráter mais:

Pedagógicos

Político

Justificativas:

- Políticos, pois no Brasil tudo gira em torno de um grupo político.
- Político, visando verbas governamentais.
- político, pois não há preocupação com o caráter pedagógico, pois visa a distribuição de verbas.
- Político, pois há apenas interesse político, não há preocupação com o caráter pedagógico.

2.3. Você acha que a municipalização do ensino está causando alguma forma de prejuízo?

Justificativas:

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino - aprendizagem) Porque nas escolas onde há as duas modalidades (Municípios e Estados) não há entrosamento pedagógico, portanto não há segmento no que foi iniciado, no município.
- (ao professor) Muitas vezes o professor perde o trabalho.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino - aprendizagem) Causa insegurança ao professor e ao aluno gerando assim prejuízo no processo ensino-aprendizagem.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) O professor fica inseguro e isto atrapalha o processo ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, o aluno.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Não estão olhando nem para professor, nem para aluno, muito menos para o processo ensino-aprendizagem.

3. QUESTÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS.

3.1. Você acha que com a municipalização os problemas relativos aos recursos financeiros serão resolvidos?

Justificativas:

- Não, porque a distribuição de recursos, nunca é respaldada na íntegra como deveria, sempre há alguns "desvios" , contas fantasmas, etc., etc., etc...

- Não, pois os grandes problemas financeiros da educação são gerados pelo desvio de verbas.

- Não, pois muitos serão desviados.

- Não, pois o município já está com problemas financeiros.

- Não, pois se aumenta o número de escolas, aumenta também as despesas.

3.2. Você acha que haverá ampliação da rede física e melhoria das condições de trabalho?

Justificativas:

- Não, pois isso também pode ocorrer se a verba necessária for para as escolas estaduais e for bem administrada.
- Não, pois o que será feito com os trabalhadores da rede estadual? Serão dispensados? Remanejados? Não existem vagas.
- Sim, pois é realmente o que deveria acontecer.
- Não, pois continuará como está.
- Não, pois isto não é de interesse político.

3.3. Você acha que com a municipalização haverá melhoria salarial dos profissionais da educação?

Justificativas:

- Não, pois melhoria salarial para os profissionais da Educação, tanto estaduais quanto municipais, é o último item a ser pensado, pelas cabeças que dirigem a Educação.
- Não, pois os educadores não são valorizados profissionalmente e não servem aos interesses dos governantes. Para que valorizar?
- Sim, se realmente as Leis LDB forem cumpridas.

- Não, haveria um aumento substancial na folha de pagamento.
- Não, pois a média entre professores do estado e município é praticamente a mesma.
- Não. Já não acredito mais na melhoria salarial dos profissionais da Educação.

4. QUESTÕES SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE.

4.1. Você acha que a municipalização poderá vir a ser um instrumento eficaz para edificar um ensino de qualidade, tanto em nível pedagógico como administrativo?

Justificativa:

- Não. Para edificar um ensino de qualidade em nível pedagógico-administrativo não depende da municipalização mas sim, da competência profissional de cada um, dentro de sua área.
- Não, pois educação só é prioridade no Brasil em época de campanha política.
- Não, porque os governantes não estão preocupados com a área pedagógica e sim com a política e resolverem a parte financeira do município.
- Sim, pois acredito que seria um ensino de qualidade tanto quanto é na rede estadual.

- Sim, pois poderá, se forem usados os critérios da municipalização e não da maneira que está ocorrendo.

- Não, porque a preocupação não é tanto com a qualidade, e sim arrecadar fundos.

4.2. Na sua opinião, as estruturas das escolas já municipalizadas oferecem melhores condições de ensino (instalações físicas, recursos didáticos, aperfeiçoamento do professor, dos conteúdos e métodos)?

Justificativas:

- Não vejo diferença entre escolas municipais e estaduais.

- Não, pois os professores estão, na maioria, com muita dificuldades.

- Não, pois na educação a rede estadual está caminhando à frente do município.

- Não, pois ainda não existe em Uberlândia nenhuma escola totalmente municipalizada.

- Sim, pois pelo menos a rede municipal oferece um bom aperfeiçoamento ao professor.

- Não. Continuam da mesma forma ou pior porque nem o município administra, nem o estado.

- Não, pois acho que não mudou nada.

- Não. Tudo isso pode ser oferecido também pela rede estadual, com a mesma verba oferecida ao município.

4.3. Quais os problemas que você acredita que deveriam ser resolvidas de imediato pela municipalização do ensino? (Coloque nos parênteses, de 1 a 5 segundo a prioridade).

Justificativa:

- Eliminar um pouco a burocracia e o número de reuniões para sobrar mais tempo para elaboração de material.

Questionário aplicado aos diretores e especialistas

2. QUESTÕES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO.

2.1. No seu entender, a municipalização do ensino vem sendo implementada conforme as Leis Educacionais do país e as reais necessidades e possibilidades da clientela escolar?

Justificativa:

- Não vejo deste ângulo, vejo como vontade política sendo adaptada aos governos estaduais.

- Não, pois a municipalização em nossa região aconteceu de forma arbitrária, não ocorreu consulta às bases, e pesquisa com o objetivo de atender as reais necessidades da clientela.

2.2. No seu ponto de vista, a municipalização do ensino tem caráter mais

Pedagógico Político

Justificativas:

- Só político. Quando o pedagógico é prioritário o processo se dá gradativamente, seguindo uma linha de ação sem que exista acordos políticos.

- Político. A preocupação girou em torno da Lei do Fundão (garantia dos repasses de recursos).

2.3. Você acha que a municipalização do ensino está causando alguma forma prejuízo?

Justificativas:

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem, outros) A comunidade também tem prejuízo, vivemos tensos, angustiados, sem saber como ficará o nosso emprego no ano seguinte.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Ao professor - remoções e inseguranças, excedência de pessoal. Ao aluno - as escolas parcialmente municipalizadas, perdem sua identidade. Processo Ensino-aprendizagem - não há uma integração entre estado e município, que favoreça a relação ensino-aprendizagem.

- (ao processo ensino-aprendizagem) A insegurança que o processo tem gerado, provoca prejuízos ao processo ensino-aprendizagem.

3. QUESTÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS.

3.1. Você acha que com a municipalização os problemas relativos aos recursos financeiros serão resolvidos?

Justificativas:

- Não. Enquanto não houver no país uma política educacional honesta a municipalização não resolverá os problemas financeiros.

- Não. Os repasses dos recursos financeiros são insuficientes. Não há preocupação com a rede física.

- Sim. Se realmente houver o repasse das verbas previstas, serão pelo menos minimizados.

3.2. Você acha que haverá ampliação da rede física e melhoria das condições de trabalho?

Justificativas:

- Sim. Se os repasses vierem realmente para o município fica mais fácil os pedidos se concretizarem.

- Não. Com a municipalização ocorreu desemprego, cargos excedentes, arroxo salarial. Muitos serviços designados, não renovaram seus contratos.

3.3. Você acha que com a municipalização haverá melhoria salarial dos profissionais da educação?

Justificativas:

- Não. Houve época que o salário era diferenciado, hoje eles se igualam.
- Não. A média salarial entre Estado e Município é praticamente a mesma.

4. QUESTÕES SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE.

4.1. Você acha que a municipalização poderá vir a ser um instrumento eficaz para edificar um ensino de qualidade, tanto em nível pedagógico como administrativo?

Justificativas:

- Não conheço a filosofia de educação do município. Mas por amostragem acho que o município vem desenvolvendo um bom trabalho.
- Sim. Centralização das decisões, menos burocracia, poderá facilitar o intercâmbio professor/secretarias, formando um instrumento para a melhoria do ensino.
- Sim, em função da definição de tarefas.

4.2. Na sua opinião, as estruturas das escolas já municipalizadas oferecem melhores condições de ensino (instalações físicas, recursos didáticos, aperfeiçoamento do professor, dos conteúdos e métodos)?

Justificativas:

- Desconheço.
- Não conheço em Uberlândia nenhuma escola que tenha sido totalmente municipalizada.

4.3. Quais os problemas que você acredita que deveriam ser resolvidos de imediato pela municipalização do ensino? (coloque nos 1 a 5 segundo a 1 a 5 segundo a prioridade).

Justificativas:

- A educação tem que ser levada a sério neste país, tem que deixar de ser instrumento político para época de eleição.
- Considero todos os aspectos acima inter-relacionados e dependentes uns dos outros. Não podem ser tratadas de forma isolada.

Questionário aplicado aos Professores - Centro

2. QUESTÕES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO.

2.1. No seu entender, a municipalização do ensino vem sendo implementada conforme as Leis Educacionais do país e as reais necessidades e possibilidades da clientela escolar?

Justificativas:

- Não. Vem sendo feita a mercê da vontade política do governo do Estado.
- Quanto as necessidades, ficando muito a desejar, levando a questionamentos sobre a viabilidade das soluções propostas para problemas existentes.
- Sim. De acordo com as leis, mas longe de atender a clientela escolar.

- Não está sendo implementada conforme as necessidades do país e das prefeituras.

- Não. Está sendo implementada conforme necessidades e possibilidades do Estado e Prefeitura e nunca a clientela escolar.

- Não. Porque eles estão querendo colocar a responsabilidade no município.

- Não. Por interesses políticos.

- Não. Tem sido visado mais os interesses políticos.

2.2. No seu ponto de vista, a municipalização do ensino tem caráter mais

Pedagógico

Político

Justificativas:

- É extremamente político. Pedagógico seria se eles realizassem um processo gradativo, no entanto vai e volta, sem barganhas.

- Político. Não está visando o ensino-aprendizagem, mas sim quem assume a responsabilidade na realidade é a equipe da escola.

- Político. Até o momento, mas político do que pedagógico.

- Político. Porque os políticos estão visando mais o seu lado do que a clientela.

- Político. os políticos envolvidos na municipalização não estão visando a melhoria do ensino e sim maior comodidade para o Estado e responsabilidade para o Município.

- Político. Porque eles estão querendo colocar a responsabilidade no Município.

- Político. Não são feitas consultas às bases: clientela.

- Político. Porque na realidade pouco se colocou em prática ficando as propostas presas às discussões e a interesses políticos.

2.3. Você acha que a municipalização do ensino está causando alguma forma de prejuízo?

Justificativas:

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Com isto muitos professores perderam seus empregos.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem e outros comunidade) Como vem acontecendo, está causando angustia, tensão e ansiedade em todos envolvidos.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Esse processo está gerando insegurança.

- (ao professor) O desemprego.

- (ao professor) O professor tanto do Estado quanto do Município ficaram sem trabalho devido a falta de emprego.

- (ao professor) Como ficará a situação dos professores do estado, concursados e não empossados? Perderão o concurso? Se eles forem aproveitados na prefeitura, tudo bem, o que acho difícil acontecer.

- ((ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Está prejudicando à todos.
- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Desemprego, mudança de escola, no ensino e etc.

3. QUESTÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS.

3.1. Você acha que com a municipalização os problemas relativos aos recursos financeiros serão resolvidos?

Justificativa:

- Não. Pois poderá ocasionar maior tumulto.
- Não. porque tanto um como o outro estão financeiramente péssimos.
- Não. Pois enquanto no país não houver uma política honesta de valorização da educação com repasses da União e do Estado para este fim, o problema continuará. Pois existem municípios que não possuem recursos e dependem destes repasses.
- Não. Pois o importante e necessário não é quem assume, município ou estado, mas sim a seriedade com que se deve encarar a educação e quem faz parte do processo.
- Não. E não está sendo.
- Não. Há municípios muito pobres e não terão condições de manter o ensino e terão dificuldades com o pouco que o governo lhes repassar.

- Não. Porque o município não terá condições financeiras para arcar com mais escolas.

- Não. Porque foi apenas troca de Estadual para Municipal.

- Não os problemas não são gerados em nome de quem administra, mas como se administra.

3.2. Você acha que haverá ampliação da rede física e melhoria das condições de trabalho.

Justificativas:

- Não. Pois nunca sobra verba para a educação.

- Sim. Desde, que o município receba verba para isto. É mais fácil cobrar do município do que do governo, porque estamos mais próximos.

- Não. Pois tudo é uma questão de conscientização e vontade política.

- Não. Pois a educação não é prioridade do governo.

- Não. Porque as prefeituras não têm recursos financeiros para investir nas escolas.

- Não. Porque as prefeituras não têm recursos financeiros para arcar com essa despesa.

- Não. Pois exemplos vistos no ano de 1998, que escolas ficaram com período intermediário e promessas que seria por 3 meses quando durou o ano todo.

- Não haverá, desde que não haja um consenso com relação a educação.

3.3. Você acha que com a municipalização haverá melhoria salarial dos profissionais da educação?

Justificativa:

- Não acredito, pois com a municipalização está ocorrendo maior desemprego.

- Não. Pois o padrão salarial do estado e do município são equivalentes, não havendo perspectiva de melhora.

- Não. Pois depende muito da consciência e seriedade dos governantes.

- Não, porque as prefeituras não têm recursos financeiros.

- Não. Até benefícios adquiridos estão sendo cortados, não acredito que para os novos funcionários melhorará a situação.

- Não. Pois o município não dá conta nem do atual.

- Não é de interesse político melhorias na educação.

- Não, porque o município não tem condições de assumir esse compromisso.

4. QUESTÕES SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE.

4.1. Você acha que a municipalização podera a vir a ser um instrumento eficaz para edificar um ensino de qualidade, tanto em nível pedagógico como administrativo?

Justificativas:

- Não. Pois deveria haver maior interesse dos governadores para melhorar o ensino.
- Sim, neste aspecto acredito que sim, porque a filosofia da educação do município e este vem desenvolvendo um ótimo trabalho tanto no nível pedagógico como administrativo.
- Não. Pois deve se levar em conta a valorização real do profissional para que o serviço proposto tenha qualidade.
- Sim, futuramente.
- Não. Pois acho que não vai melhorar com as grandes dificuldades que a escola enfrenta.
- Não acho que vai melhorar, pois a preferência dos pais é pela Escola Estadual, pelo nível pedagógico e qualidade do ensino oferecido atualmente.
- Não, porque para haver um ensino de qualidade tem quem se valorizar o profissional e oferecer condições de desempenho eficaz.

4.2. Na sua opinião, as estruturas das escolas já municipalizadas oferecem melhores condições de ensino (instalações físicas, recursos didáticos, aperfeiçoamento do professor, dos conteúdos e métodos)?

Justificativas:

- Não. O que porventura melhorou é pelo fato de ser necessário e estar planejado e não por ter municipalizado.
- Às vezes.

- Não, nem todas as escolas tem as condições exigidas tanto nas estaduais e municipais, por falta de verbas.

- Não tenho conhecimento de nenhuma escola municipalizada.

- Não, pois existem escolas municipalizadas que a diretora, nem se quer dá atenção as séries municipalizadas.

- Não mudou nada.

- Não, pois como a questão é política, as propostas não foram, nem serão praticadas. Tem que se ter vontade política.

4.3. Quais os problemas que você acredita que deveriam ser resolvidos de imediato pela municipalização do ensino? (Coloque nos parênteses, de 1 a 5 segundo a prioridade).

Justificativas:

- A valorização da educação precisa deixar de ser slogan de campanha política e deixar de ser conduzida conforme a cabeça dos governantes, sendo responsabilizada e penalizada pelo déficit público. Discutiu-se tanto sobre o plano decenal, onde está ele? Nas gavetas do governo?

- Todo processo educativo passa pelo profissional que deve ser respeitado e valorizado para que possa desempenhar o exigido.

- Mais importante que estado ou município é o ser humano. Independente de quem assuma a educação tem que se valorizar o ser humano e respeitar o profissional.

Questionário aplicado aos professores - Periferia.

2. QUESTÃO SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO.

2.1. No seu entender, a municipalização do ensino vem sendo implementada conforme as Leis Educacionais do país e as reais necessidades e possibilidades da clientela escolar?

Justificativas:

- Sim. Creio que não esteja atendendo às reais necessidades dessa clientela.
- Não. A municipalização esbarra numa questão muito delicada que é seu quadro de funcionários.
- Não. Porque está visando somente o caráter político, deixando de lado os planos pedagógicos.
- Não. A municipalização vem sendo implementada de acordo com interesses políticos do Estado e Municípios.
- Não. Ninguém é consultado.
- Sim. Pois a municipalização veio para atingir o que foi colocado na questão. É natural que, nesse período de transição, isto não ocorra como deveria ser.
- Sim. Quanto as necessidades e possibilidades da clientela deixa muito a desejar.

2.2. No seu ponto de vista, a municipalização do ensino tem caráter mais

Pedagógico Político **Justificativas:**

- Político. Pois a medida que surgem novas eleições sempre surge algo diferente, mas que não há uma seqüência, principalmente quando se refere a gastos.

- Político. Porque teve início justamente no período de transição (eleições), onde nem os governantes tem opiniões comuns sobre o tema.

- Político. apesar disso, o pedagógico será contemplado.

- Político. Pois não está sendo visado o ensino-aprendizagem, mas sim, quem assume a responsabilidade.

2.3. Você acha que a municipalização do ensino está causando alguma forma de prejuízo?

Justificativas:

- (ao professor, ao aluno) Eles são forçados a ir para uma escola que não escolheram.

- (ao professor) O prejuízo é no quadro de professor da rede estadual.

- (ao professor, ao aluno, ao processo ensino-aprendizagem) Se um elo está solto é impossível ter harmonia.

-(ao professor, ao aluno) Sim, ao professor, insegurança em seu local de trabalho e ao aluno prejudica-o no processo aprendizagem.

- (não está causando prejuízo) É natural, como já escrevi, que nesse período de transição ocorrerá resistências, dificuldades ou até mesmo prejuízos.

-(ao professor, ao aluno, ao ensino-aprendizagem) Esse processo está gerando muita instabilidade e insegurança.

3. QUESTÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS.

3.1 Você acha que com a municipalização os problemas relativos aos recursos financeiros serão resolvidos?

Justificativas:

- Creio que não, já que a educação não é prioridade para nossos governantes.

- Sim, pois todo repasse de verbas será de uma forma dinâmica.

- Não, no momento atual, pois precisa haver uma organização mais detalhada sobre repasse de verbas.

- Não. Positivamente no início da municipalização os problemas sobre recursos financeiros serão resolvidos, e ao passar dos anos teremos os mesmos problemas.

- Não. Nesse momento isto ainda não foi resolvido. O que falta é uma real distribuição dos recursos, e muita vontade política.

- Não. Pois falta seriedade na maneira de se encarar o processo da educação.

- Não. Pois poderá ocasionar maior tumulto.

- Sim. Pois dependerá do Conselho Municipal de Educação.

3.2. Você acha que haverá ampliação da rede física e melhoria das condições de trabalho?

Justificativas:

- Não. Porque eles vão perceber que tem prédios do Estado vazios

- Não. Pois continuará como está.

- Sim. Acredito nisso pois os interesses (professor, alunos, pais e administradores) estarão mais próximos de onde ocorrem as decisões sobre educação, e as ações poderão ser mais rápidas e precisas.

- Não. Pois tudo é uma questão de conscientização.

- Não. Pois isso não foi feito até hoje, mesmo com o processo em andamento.

3.3. Você acha que com a municipalização haverá melhoria salarial dos profissionais da educação?

Justificativas:

- Creio que não há nenhum projeto ou estudo nesse sentido.

- Não. Pois a melhoria salarial está relacionada a Lei de Diretrizes Básicas.

- Não. Pois a receita continua a mesma.

- Não. Pois a verba repassada para melhoria da rede física e melhoria salarial desaparecerá como todas as outras.

- Não, pois essa questão não depende de municipalização.

- Não acredito, pois as escolas municipalizadas não receberam nenhum recurso.

4. QUESTÕES SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE.

4.1. Você acha que a municipalização poderá a vir a ser um instrumento eficaz para edificar um ensino de qualidade, tanto em nível pedagógico como administrativo?

Justificativas:

- Sim desde que leve em questão a LDB.

- Não, porque o ensino de qualidade se adquire com pessoas de boa vontade. Tem que querer.

- Não, pois não será um municipalização, que fará com que a qualidade de ensino e o administrativo se torne mais eficaz.

- Sim, como já escrevi, como os interesses nesse processo estarão mais próximos de onde ocorre a educação, as ações, nesse sentido, serão mais eficazes.

- Sim, desde que se leve em conta a valorização do profissional.

- Não, pois se houvesse interesse dos governantes em melhorar o ensino, talvez a qualidade poderia estar em alta.

4.2. Na sua opinião, as estrutura das escolas já municipalizadas oferecem melhores condições de ensino (instalações físicas, recursos didáticos, aperfeiçoamento do professor, dos conteúdos e métodos)?

Justificativas:

- Não. Há muito a ser feito ainda.

- Não, pois de fosse por esse motivo as escolas municipais seriam o espelho da educação qualidade.

- Não existe diferença entre escola estadual e municipal.

- Sim, pois basta visitar unidades para perceber com clareza isso. E o "CEMEP" tem tentado projetos que visam justamente isso.

4.3. Quais os problemas que você acredita que deveriam ser resolvidos de imediato pela municipalização do ensino? (Coloque nos parênteses, de 1 a 5 segundo a prioridade).

Justificativas:

- Se todos esses fatores aqui apresentados, fossem cumpridos durante todo o processo de municipalização, os prejuízos não seriam tantos, como tem ocorrido.

- A partir da resolução da questão de excessiva centralização e excesso de burocracia, tudo se resolverá.

- O profissional deve ser respeitado e valorizado para que possa ter um bom desempenho.