

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO



1290005506



FE

TCC/UNICAMP C823m

Marcelo Samuel da Costa

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO
EM MOGI GUAÇU 1997-2009

PREZADO LEITOR

Ao retirar o material bibliográfico, você se torna responsável por ele. Esperamos que faça bom uso e que tenha cuidado pois se houver qualquer dano (rabisco, recorte, etc.) ou extravio do mesmo, você será o responsável pela reposição.

A DIREÇÃO

CAMPINAS

2011

98987700

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

Marcelo Samuel da Costa

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO
EM MOGI GUAÇU 1997-2009**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentada à Faculdade de Educação da
UNICAMP, para obtenção do título de
bacharel em Pedagogia, sob orientação do
Profº Drº Zacarias Pereira Borges.**

CAMPINAS

2011

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

UNIDADE:	FE
Nº CHAMADA:	TecelUnicamp
	C823m
V:	EX:
Tombo:	5506
PROC.:	13011
C:	D: X
PREÇO:	11,00
DATA:	14/04/11
CÓD. TÍTULO:	75377

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**
Bibliotecária: Rosemary Passos – CRB-8ª/5751

C823m Costa, Marcelo Samuel da.
A municipalização do ensino em Mogi Guaçu – SP 1997-2009 / Marcelo Samuel da Costa. -- Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Zacarias Pereira Borges.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

I. Municipalização do ensino. 2. Educação. 3. Políticas públicas. I. Borges, Zacarias Pereira. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

11-041-BFE

Professor Orientador Drº Zacarias Pereira Borges

Professora Drª Marta Leandro da Silva
Segunda Leitora

Data:

**Dedico esse trabalho à minha
família, que esteve comigo
durante todo este caminho.**

AGRADECIMENTOS

Neste momento, gostaria de agradecer a todos que colaboram com a minha graduação, pessoas que foram importantíssimas para que eu tivesse força para superar dificuldades e momentos em que desistir seria o caminho mais fácil a percorrer.

Meus agradecimentos ao Professor Zacarias Pereira Borges, por sua orientação e disponibilidade para a realização deste trabalho, e principalmente pela demonstração de apoio e amizade comuns aos que tem um grande coração.

Agradeço também à Professora Marta pela colaboração e disponibilidade para ser leitora desse trabalho.

A todos os professores e funcionários da Unicamp que estiveram presente durante o nosso curso.

É necessário fazer uma lembrança a um professor que esteve com minha turma no ano de 2008, Carlos Eduardo de Oliveira Klebis, foi paraninfo da turma de 2006, e foi quem disse que algo inspirador para nós. Que não teria medo de entregar a educação do seu filho a nós. Tenho certeza que se nós somos competentes para tanto, ele tem grande parcela de culpa nisso. Valeu Edu.

Tenho que lembrar vários amigos que passaram pelo meu caminho neste período de graduação, tanto da faculdade como fora dela, para representá-lo, faço um agradecimento especial ao meu companheiro de trabalho e grande amigo, Ricardo, e minha amiga querida Flávia, pessoas que eu conheci durante a passagem pela faculdade, e que demonstraram serem dignas de grande confiança e respeito

Aos amigos da faculdade, que represento pelas queridas colegas, Marcela, Marciene, Viviane, Larissa e Fernanda, um grande grupo de amigas que me adotou, ficarão lembradas em meu coração, com certeza.

À querida amiga Bárbara, uma grande pessoa que passou pelo meu caminho, cuja amizade eu levarei para sempre.

Meus irmãos, Donizete e Carlinhos, como sou o caçula da família, eles tiveram que me aturar, e sempre foram companheiro, apesar da idade às vezes nos distanciar, eu tenho certeza do amor e do apoio dos dois.

Aos meus pais, Seu Joaquim e Dona Luzia, infelizmente minha mãe não está mais comigo para compartilhar esta alegria, mas tenho certeza que ela está feliz por mim, e meu pai que é um companheiro e sempre se esforçou para que eu tivesse a oportunidade de ir além.

Minha querida amada filha Angélica, um imenso presente de Deus no decorrer do curso, é minha inspiração e faço tudo por ela, como em diversos momentos eu necessitei de força para seguir em frente ela é responsável por isso.

E por último e por isso mais importante de tudo, a minha melhor amiga, minha companheira, minha amada esposa Deangela, tenho a convicção que só sou pedagogo hoje, pelo exemplo que essa professora de grande caráter e competência me demonstrou. Espero que em algum momento da minha vida como educador eu tenha pelo menos uma parcela da dedicação, do amor à profissão que ela tem, agradeço a ela também a paciência e colaboração nos momentos mais difíceis tanto da faculdade, como da vida, não poderia nem nas minhas mais sinceras orações pedir a Deus alguém melhor que ela. Dê eu te amo.

“O Professor Mediocre expõe.

O Bom Professor explica.

O Professor Superior demonstra.

O Grande Professor inspira.”

Willian Arthur Ward (1921-1994)

Escritor e Professor

RESUMO

A Municipalização do Ensino iniciada na década de 1990 constitui um processo de grande relevância no cenário educacional Brasileiro. Induzida pela Lei Federal 9394/96 que estabelece as Leis de Diretrizes e Base da Educação, e pela Lei Federal 9424/96 que cria Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a Municipalização do Ensino Fundamental atingiu totalidade dos Municípios Brasileiros.

Mogi Guaçu Cidade do Estado de São Paulo com 139.836 habitantes entra nesse processo em 1997 com a aprovação da Lei Municipal 3427/97 que autoriza a parceria Estado-Município para Desenvolvimento da Educação, e com a Lei Municipal 3428/97 que institui o Ensino Fundamental Municipal, criando a Escola Municipal de Ensino Fundamental “Profª Cleonice Aparecida Cruz Kilburn Thiele”.

Em âmbito nacional a discussão sobre descentralização do ensino não é nova, para analisá-la é necessário lembrar o Ato Adicional de 1834 que toca pela primeira vez nas obrigações de Províncias, passando por períodos históricos nacionais.

Entre discussões sobre a real motivação do processo de Municipalização e sobre sua eficiência, esse caminhou pelo final da década de 1990 e seguiu até os dias de hoje sem muitas mudanças, apenas em 2007 com a Lei Federal 11494/07 que criou o FUNDEB, a Municipalização do Ensino passou por pequenas correções principalmente no tange a devolução de recursos retidos aos municípios que aderiram ao processo, além de agregar novos elementos a serem levados em conta no momento da distribuição destes recursos.

Mogi Guaçu, não fica fora das discussões sobre a eficiência do processo de municipalização e também expõe deficiências no que se refere à questão

PALAVRAS CHAVES: Municipalização do Ensino, Educação e Políticas Públicas.

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AICA	Assistência Integrada a Criança e Adolescente
APEOSP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
CA	Ciclo de Alfabetização
CASMOÇU	Centro de Ação Social de Mogi Guaçu
CEI	Centro de Educação Infantil
CF	Ciclo Final
CI	Ciclo Intermediário
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FEG	Fundação Educacional Guaçuana
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OEA	Organização dos Estados Americanos
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

Introdução	12
1 – Um breve histórico sobre a Descentralização do Ensino no Brasil: A Municipalização no contexto legal	18
1.1 -- Ações do império sobre a Descentralização do poder no ensino e instrução básica	18
1.2 - Primeiro período republicano e suas influências no caminho da Descentralização	21
1.3 - Governo Vargas e suas contribuições para a Descentralização do ensino	23
1.4 – A Descentralização no contexto pós Vargas	27
1.5 – O regime militar e suas influências para a Descentralização do Ensino	29
1.6 – A Redemocratização Sócio-política no Brasil: A Descentralização no contexto legal	31
2 - O financiamento da educação básica pós LDB 9394/96: Os fundos contábeis (FUNDEF E FUNDEB) e suas implicações para Municipalização do Ensino	34
2.1- Legislação Federal	34
2.2 – A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: Legislação Estadual (1980 a 1996)	40
3 - Mogi Guaçu e a condução do processo de Municipalização do Ensino	44
3.1 - A trajetória da rede municipal de Mogi Guaçu: 1877 a 1997	45
3.2 - O processo de Municipalização do Ensino em Mogi Guaçu (1997-2009): desafios e impasses	47
Considerações Finais	62
Bibliografia	66

INTRODUÇÃO

Analisar a Municipalização do Ensino no Brasil requer olhares sobre diferentes momentos da política educacional brasileira.

As inúmeras tentativas em direção à descentralização do ensino ocorrida principalmente nas décadas de oitenta e noventa do século passado, não eram consonantes com outros períodos históricos em que a centralização dos rumos da educação era prioridade.

A cidade de Mogi Guaçu do Estado de São Paulo conta com 139.836 habitantes¹ e tem um papel importante na economia regional, apresenta um orçamento anual em torno de R\$240.681.833,30². Tornar-se importante um estudo sobre sua educação nos últimos anos, particularmente no período final da década de noventa do século passado.

O período em que ocorreu o processo de Municipalização do Ensino é de grande relevância para a educação do município. Nesse momento histórico a Municipalização do Ensino entra em cena, de forma induzida, nas questões de políticas públicas no Brasil.

Chama a atenção na verdade a corrida pela "guarda" do ensino, visto que nesse período acontece a troca do comando das escolas, principalmente as de Ensino Fundamental, do poder mais centralizado, o estado, para o mais próximo da população, o município.

A grande preocupação sobre o processo de municipalização, que ainda causa discussões, é se ela abrange simplesmente o ensino ou se tem caráter mais abrangente tendo como horizonte também a educação em seu aspecto mais amplo.

¹ Estimativa IBGE 2009

² Orçamento de 2008, dados Secretaria Municipal de Finanças

O que pode parecer apenas questão de mero conceito, na verdade é importantíssimo no que se refere ao processo em si e na forma como o município vê a questão educacional sob sua responsabilidade.

Both (1997, p.09) faz essa distinção entre o conceito de Municipalização da Educação e Municipalização do Ensino, tecendo o seguinte argumento:

"A diferença fundamental entre municipalização do ensino e municipalização da educação reside na concepção de homem. Enquanto aquela concebe o educando como ser em mudança comportamental principalmente por meio do ensino-aprendizagem, o que não deixa de ser amplamente válido, esta encara o educando como uma questão também pluridimensional, em que o resultado da educação se manifesta em forma de mudança comportamental e bem estar social. Entende-se, assim, atingir o educando de uma forma ampla e ao mesmo tempo profunda."

No final da década de 1990, mais precisamente em dezembro, é induzida a adesão dos municípios ao processo de Municipalização do Ensino, tendo em vista a atrelação da municipalização a liberação de recursos próprios dos municípios retidos pelo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), fundo criado pela Lei Federal 9424/96.

Mogi Guaçu entra nesse processo no ano de 1997, segundo dados da Secretaria de Educação do Município, nesse primeiro momento 21 professores do regime estatutário do Estado de São Paulo ficaram cedidos ao Município através do primeiro termo de convênio firmado entre a Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu.

A Municipalização do Ensino não pode ser considerada em si um problema, mas a descentralização e o esvaziamento de discussões de âmbito nacional podem levar a um enfraquecimento da mobilização dos profissionais da educação. Nessa linha de pensamento, Nogueira (in Martins et al., 2004 p.28), afirma:

"Sendo assim será melhor uma comunidade nacional autônoma e soberana, integrada territorial e socialmente justa e equilibrada, do que uma toda estilhaçada em interesses federativos e/ou corporativos, vazia de política e de coordenação, alienada culturalmente. Não é possível confundir abertura e integração econômica com desestruturação deliberada das bases físicas institucionais e culturais do Estado. Municipalismo é saudável, até como modo de resistir e se opor a centralismos sufocantes, mas não pode ser levado até o ponto de rejeitar o pertencimento a um todo maior, no qual e partir do qual se pode planejar a distribuição dos recursos e a redução das desigualdades coletivas. Sem esses espaços maiores repletos de significado histórico-cultural, referências e valores, não há como caminhar para a estruturação de efetivas e generosas formas supranacionais de vida comunitária, autêntica unificação do gênero humano de que falava o jovem Marx."

Sob esse ponto de vista Nogueira não é o único a ter esse pensamento, no que diz respeito à descentralização do comando e da coordenação do ensino, ele faz coro como boa parte dos especialistas em políticas públicas.

Ainda sobre o esvaziamento das discussões gerais e sobre as perdas que pode ocorrer com a municipalização, Both (1997 p.103) argumenta sobre a fragmentação sindical e a representação do professorado:

"Nota-se que as maiores preocupações das classes docentes, com relação à municipalização, prendem-se ao possível enfraquecimento de seu poder reivindicatório e às perdas salariais e de benefícios. No entanto, sabe-se que aos defensores da municipalização interessa dar maior qualidade ao ensino, sem prejuízo financeiro e de direitos aos recursos humanos que o administram e o desenvolvem, na certeza de que a força de negociação das entidades classistas encontra-se diretamente relacionada à qualidade de sua organização."

O ponto central da pesquisa é o processo de Municipalização do Ensino em Mogi Guaçu tendo como fonte primária o estudo da legislação nacional que o impulsionou na década de 1990 e que o comanda ainda hoje no Brasil, também os documentos legais do Estado de São Paulo sobre este processo, além de analisar a legislação do município.

Em consonância com esta indagação foram estabelecidos os objetivos da pesquisa em questão:

- a) Analisar a implementação da Municipalização do Ensino Fundamental no município de Mogi Guaçu;
- b) Traçar um histórico da Descentralização do Ensino no Brasil a partir do Ato Adicional de 1834;
- c) Analisar a Legislação Nacional, Estadual e Municipal que induziram a municipalização do ensino em Mogi Guaçu;

A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo, no Governo Mário Covas, com a secretária Tereza Roserley Neubauer da Silva, trilhou um caminho interessante e bastante peculiar se comparado aos tomados até então.

O Estado de São Paulo, por intermédio do Decreto Estadual 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, elaborou o Programa Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental, explicitando as considerações sobre o projeto:

“Considerando a necessidade de melhoria da qualidade e da equidade do ensino público fundamental, através da distribuição mais adequada de responsabilidades entre Estado e municípios; Considerando a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilidade, numa percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta;

Considerando, finalmente, a necessidade de se dar continuidade ao disposto no artigo 240 e nos §§ 1.º e 2.º do artigo 249 da Constituição do Estado, objetivando a melhoria e expansão do Ensino Público Fundamental, de modo a propiciar a todas as crianças condições de real acesso a escola e que nela permaneçam e progridam.” (São Paulo, Decreto Estadual 40.673/96)

No mesmo ano de 1996, a instituição da Lei Federal 9.424 de 24/12 /96, que criou o FUNDEF, fruto da aprovação da Emenda Constitucional 14/96, provocou uma verdadeira corrida à Municipalização do Ensino, tendo como norte o aporte de recursos financeiros colocando no FUNDEF, que eram devolvidos aos Municípios e Estados na relação proporcional ao número de alunos matriculados e mantidos no Ensino Fundamental.

Com todos esses subsídios, fica clara a necessidade de cada município estudar e analisar de forma crítica esse processo, como foram suas bases e a que preço ele ocorreu.

Sobre o processo de municipalização e as iniciativas governamentais Arelaro (In Oliveira et al., 1999 p. 65) afirma:

“O processo de municipalização no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do governo, visando adequar o estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não respostas a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular”.

A autora critica basicamente a postura tomada na Municipalização do Ensino que em muitos casos é vista com solução para todos os problemas da educação e para a democratização desta, na verdade é apenas mais um instrumento.

Esse projeto tem como ponto de partida o levantamento bibliográfico de documentos e legislação sobre as práticas do processo de municipalização no Estado de São Paulo no geral e especificamente no Município de Mogi Guaçu.

O levantamento e seleção das obras para a realização de leituras e de resenhas das mais significativas tiveram como objetivo aprofundar o referencial de análise do tema.

O estudo da bibliografia percorreu todo o desenvolvimento do projeto da pesquisa. Paralelamente foram analisados documentos oficiais e estudos produzidos na área de políticas públicas, municipalização e descentralização do ensino.

A pesquisa empírica foi desenvolvida através de estudos de documentos oficiais do município de Mogi Guaçu juntamente com os documentos frutos da política educacional do Estado e da União.

Esse trabalho teria enfoque entre o período de 1997 e 2007, mas para tratar de outras realidades do processo de municipalização foi estendida sua abrangência até 2009, desta forma contempla a criação do FUNDEB e a transição de governo ocorrida no Município de Mogi Guaçu.

CAPITULO I

UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL: A MUNICIPALIZAÇÃO NO CONTEXTO LEGAL

Não é possível falar sobre a municipalização³ do ensino no Brasil sem contar os movimentos iniciais ainda nos tempos do império sobre a descentralização da instrução básica sendo repassadas as províncias pelo Ato Adicional de 1834.

A idéia de descentralização do ensino (e a municipalização é a sua mais importante forma) não começa então em 1996 com a Lei Federal 9424/96 ou com decretos estaduais desse mesmo ano, ela tem história um pouco mais remota como veremos.

1.1 AÇÕES DO IMPÉRIO SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER NO ENSINO E INSTRUÇÃO BÁSICA

A análise da descentralização do ensino remete ao Ato Adicional de 1834, que deve ser considerado um marco inicial sobre toda esta discussão, este ato contemplava em seu teor resoluções sobre a educação brasileira colocando em questão as responsabilidades das províncias.

³ A municipalização é a forma mais importante de descentralização da educação, sendo assim, Both (1997 p. 78) a define "como a transferência de competências administrativas e da responsabilidade pela administração e pelo desenvolvimento dos ensinos pré escolar e fundamental dos estados aos municípios, de forma gradual, progressiva e diferenciada, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte da União e dos próprios estados"

O Ato Adicional teve a importância de desencadear a discussão sobre centralização e descentralização no Brasil Imperial: A legislação educacional era tarefa de que esfera do poder? Que atribuições na área educacional ficariam a cargo das províncias?

Na esteira dessas definições o Ato Adicional estabelecia como atribuição das Assembléias Provinciais, legislar sobre instrução pública. No artigo 10º parágrafo 2º explicita esta situação:

“Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.”

Na seqüência desta atribuição, as províncias, para dar andamento a esta nova condição, convocam as Câmara Municipais com o intuito de apoiar na tarefa de promover a instrução pública.

Essas medidas não eram benesses para as províncias e nem muito menos aos municípios, até por que não vieram com meios técnicos e financeiros para que estes pudessem prover a educação com as condições necessárias para realmente desenvolvê-la.

Esse primeiro enfoque no papel das províncias e municípios, apesar de gerar mais controvérsias do que melhorias, pode de fato ser considerado um começo das discussões e dos rumos descentralizadores no ensino público no Brasil.

Oliveira et al. (1999 p.18) sobre as controvérsias geradas pelo Ato Adicional:

“A interpretação dada ao Ato Adicional, encarregando as Províncias do ensino primário e secundário, não foi aceita pacificamente. Juristas, políticos, educadores questionaram a exclusão do Poder Central do campo da instrução primária e secundária. (...) prevalecendo aquela interpretação, ou seja, caberia às primeiras, com o auxílio dos Municípios, prover a escolarização inicial além da secundária para população.”

Entre o Ato Adicional de 1834 e a Constituição de 1891, diversas iniciativas foram tomadas nas províncias, Oliveira et al.(1999 p.19) relata algumas das mais relevantes:

“Criar colegiados nos municípios para cuidar da questão do ensino, para tanto foram instituídos os Conselhos Municipais de Inspeção, em Alagoas, criados em 1854 e extintos em 1864; na Bahia, a Comissão composta por um ou mais membros em 1842, o Conselho de Instituição Pública em 1850, o Conselho Municipal de Instrução Pública em 1870; no Rio de Janeiro o Conselho Municipal de Instrução Primária, em 1849, e o Conselho de Instrução em cada Município, em 1871; em São Paulo o Conselho de Instrução, em 1871; no Espírito Santo as Juntas Escolares em 1875; no Paraná, o Conselho Literário por Distrito, em 1857, e o Conselho de Instrução em cada Município, em 1874; em Santa Catarina os Conselhos Municipais foram extintos em 1881, não havendo registro da data de criação;”

Estes indicativos mostram o perfil do movimento descentralizante do ensino ocorrido no século dezenove no período do império, que na verdade teve mero caráter paliativo, visto que em momento algum aparece de forma convincente o fomento de um instrumento de financiamento deste ensino seja nas províncias, ou seja, nos municípios.

Não aparece contemplado como seria o suporte técnico aos municípios para a implantação da instrução de caráter público, além de problemas na relação com as províncias seja no enfoque educacional bem com na relação administrativa.

Both, (1997 p.22) sobre esse período também tece comentário como o transcrito abaixo:

“O período imperial caracteriza-se, por excelência, por uma forte centralização política, o que permitiu que o país conservasse um Estado quase sempre unitário, não oportunizando sua divisão. Mas como em paralelo ao governo da situação há a manifestação da oposição, idéias centralizadoras e descentralizadoras de poder (...). As idéias descentralistas encontram certo espaço com a promulgação do Código do Processo Criminal (29/11/1832) e da Reforma Constitucional (12/8/1834), delegando aos municípios o exercício de atribuições judiciárias e policiais”.

Notam-se tanto nas descrições feitas pelos dois autores citados acima, que existiam movimentações pró- descentralização do ensino mesmo que o regime imperial não fosse exatamente um entusiasta da idéia.

O embrião para a discussão sobre os rumos do ensino estava colocado, mesmo que em diversos pontos no regime imperial a instrução pública e a estrutura educacional davam seus primeiros passos.

1.2 PRIMEIRO PERÍODO REPUBLICANO E SUAS INFLUÊNCIAS NO CAMINHO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Com o advento da República em 1889, de certa forma a esperança em um estado com base federativa e relativa autonomia dos estados era presente no sentimento dos idealistas republicanos, e em tese também no povo como um todo.

A centralização do poder na União não tinha ressonância nos ideais republicanos, na Constituição Federal de 1891, a primeira da República Velha, a idéia de federação já aparece e também voltam à discussão, ou melhor, a inserção do assunto instrução primária e profissional que estaria a partir deste momento histórico decididamente sob responsabilidade dos Estados, garantindo ainda a criação de instituições de ensino superiores e secundárias sob responsabilidade da União.

Abaixo segue texto do artigo 68 Constituição de 1891 que diz respeito sobre os municípios, reputo como uma idéia bem interessante de como não se cumprir o que esta em lei, segue:

"Do Município

Art. "68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."

Essa autonomia registrada nesse artigo da primeira Constituição Republicana diz sobre a organização administrativa dos entes citados, não logicamente contemplando as responsabilidades e atribuições de caráter social como a educação, saúde dentre outros, a organização e manutenção da instrução básica pertencia aos estados.

Sobre essa primeira investida republicana nos rumos educacionais, Oliveira et al.(1999, p.19) afirma:

"A Constituição de 1891 consagrou a federação, deu maior autonomia aos Estados (...). Em relação ao ensino, manteve a dualidade de sistemas, reservando à União o direito de "criar instituições de ensino superior e secundário nos estados" e "prover a instrução secundária no Distrito Federal", aos estados cabendo a instrução primária e na prática também a educação profissional."

A decisão e a realização de medidas de caráter social e organização dos direitos sociais estavam a cargo quase que de maneira única ainda com a União, sob esse aspecto em nada mudou o fato do sistema de governo ter sido alterado.

Ainda na República Velha outro movimento de alinhamento centralizador seria tomado, em 05 de abril de 1911, com a Reforma Rivadavia, Decreto nº 8659/1911, com pontos que retrocedem no que tange a descentralização administrativa do ensino:

"Art. 5º O Conselho Superior do Ensino, criado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, à sua total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino;

Interessante notar a idéia centralizadora dos atos da reforma acima passa a firme segurança de que um órgão com caráter unificante no que tange a decisões

sobre o ensino além de tomar para si poderes nunca concedidos anteriormente aos entes federativos ou provincianos (no período do império).

Com a Reforma Rivadavia criou-se então um super conselho com plenos poderes sobre os estados e municípios, e sob a supervisão da União.

Como se pode notar os movimentos com relação à descentralização dos rumos do ensino no Brasil não tem uma via de mão única, até esse momento histórico seguem a conveniência da União.

A década de 1920, marcada no Brasil por problemas econômicos relacionados com o nosso principal produto de exportação a época, o café, os momentos constantes de impasse político e as diversas convocações de estado de sitio culminaram na tomada do poder por Getulio Vargas.

1.3 GOVERNO VARGAS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO

O período de 1930 a 1937 é marcado pela centralização do poder, visto que é um período ditatorial com a forte presença do presidente Getulio Vargas, já no período posterior entre 1937 a 1945, com o Estado Novo acontecem algumas mudanças no contexto administrativo com reflexo na conduta do governo também na educação.

Logo no início da primeira fase de seu governo Getulio Vargas cria o Ministério da Educação e Saúde, (no período do Império os assuntos educacionais estavam sob a tutela da Secretaria de Assuntos de Estudo dos Negócios Do

Império, no início da República foi concebido o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, de 19 de abril de 1890 a 26 de dezembro de 1892, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores agregaram essas obrigações após essa data até a criação da pasta ministerial específica).

Deve-se notar a ocorrência da Reforma de Francisco Campos em 1931, Decreto Federal 19.890/31, que deu grande ênfase no ensino secundário estabelecendo seu conteúdo programático e sua estruturação pedagógica.

O teor da reforma tem forte presença das influências ditatoriais do regime de Vargas como se pode constatar na criação de um serviço rígido de inspeção, segue trecho do capítulo da reforma sobre o assunto:

“Do serviço de inspeção

Art. 51 Subordinado ao Departamento Nacional do Ensino, é criado o serviço da inspeção aos estabelecimentos de ensino secundário, sendo seus órgãos, junto àqueles, os inspetores e os inspetores gerais (...)

Parágrafo único. O Ministro da Educação e Saúde Pública, por proposta no Departamento Nacional do Ensino, criará novos distritos, ou fará nova distribuição dos estabelecimentos de ensino por distrito, sempre que o aconselharem as exigências da inspeção.

Art. 53. A inspeção permanente em cada distrito será exercida pelos inspetores e caberá aos inspetores gerais a incumbência de percorrer os distritos não só fiscalizar a marcha dos serviços, como para solucionar divergências suscitadas entre os inspetores e os dirigentes dos estabelecimentos de ensino.”

A conceituação de inspeção dá um caráter de controle mais próximo ao do poder central, os inspetores são instrumentos direto da União nas questões do ensino nos distritos, atuando como organizadores e fiscalizadores.

Em mais um momento não se toca na instrução primária, que em tese tem sua responsabilidade ainda nas mãos dos Estados, sob regime supervisão do poder central, nos moldes da Reforma Rivadavia citada também neste trabalho.

Em 1932, temos uma voz dissonante nas correntes da centralização e pela democracia não apenas nos assuntos educacionais, mas com reflexo em todo o

contexto social, o documento conhecido com O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”.

A presença do tema descentralização da educação também aparece no Manifesto:

“a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e as necessidades regionais” (Azevedo, s/ data p. 69).

O teor do manifesto contesta entre outros assuntos a relação próxima da educação com a religião, sobretudo a influência católica, além de atacar de forma contundente algumas ações governamentais e também outros educadores que se alinhavam ao pensamento estatal.

Sobre este documento educacional histórico Azevedo (1964) tece o seguinte comentário:

“Num clima em que predominavam as forças de estagnação e, depois da Revolução de 30, as da desordem e do tumulto, a elite dos educadores cumpriu o seu dever e mostrou-se à altura do seu tempo e de sua missão. As elites de hoje, políticas e educadoras, parecem, no entanto, hesitar não só diante da desordem que se instalou – uma desordem por assim dizer, “organizada” – como em face dos redutos reacionários de resistência às transformações escolares impostas pelas profundas mudanças que se produzem em à volta de nós, em todos os domínios das atividades humanas. Não souberam ainda tomar um rumo nessa encruzilhada da educação entre dois mundos. Tendo diante de si diversos caminhos – dois ou três – um dos quais apontando no plano do Manifesto não decidiram por nenhum deles.”

Ainda no contexto da ditadura Vargas em 1934 é promulgada a terceira Constituição Federal, com estabelecimento do regime presidencialista e a volta da eleição direta para presidente, além de estabelecer o retorno das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

Na área educacional foram concebidas as responsabilidades da União no que concebia o ensino nos Territórios e no Distrito Federal, e o complemento nas

atividades dos estados no que dizia respeito a provimento de recursos, conforme seu artigo 156:

"Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos."

Segundo Azevedo, (1964 p. 683-684), sobre a constituição, essa evocava uma "política nacional de educação de conformidade com os postulados e aspirações vitoriosas na Conferencia de Niterói, em 1932, e no Manifesto dos Pioneiros pela reconstrução educacional no Brasil"

Passando-se os anos de 1935 a 1937 em que o país passou por períodos de estado de sítio, foi outorgada a Constituição Federal de 1937, suprimindo diversas garantias conquistadas na constituição anterior.

Mais uma vez o movimento "sanfona" apresenta-se em relação à autonomia dos estados e municípios sobre a educação e seus financiamentos e o que era pior neste texto legal o desaparecimento da educação com direito de todos.

O ensino profissionalizante e o pré-vocacional estavam estabelecidos no documento como dever do Estado e preconizado as "classes menos favorecidas", como sabemos até os dias de hoje o ensino profissionalizante tem caráter mais assistencialista do que educacional.

1.4 A DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO LEGAL PÓS VARGAS

No primeiro movimento deste período posterior a Era Vargas é efetivada a Reforma Capanema gestada toda no período do Estado Novo e finalizada no dia 04 de janeiro de 1946 com a edição do Decreto 8529/46.

Em seu teor trata outra vez da normatização do ensino primário já com abrangência nacional, abaixo segue o modelo de financiamento proposta pelo decreto lei 8529/46:

"Dos recursos para o ensino primário

Art. 45. Os Estados e o Distrito Federal reservarão cada ano, para manutenção e desenvolvimento de seus serviços de ensino primário, a cota parte das rendas tributárias de impostos, fixada no convênio, de que trata o Decreto lei nº 4 4.958, de 14 de novembro, de 1942. Igual providência tornará a União, quanto aos orçamentos dos Territórios.

Art. 46. Os recursos destinados ao ensino primário, pelos Municípios, por força do convênio referido no artigo anterior, poderão ser incorporados às cotações estaduais, em cada Estado, ou terem aplicação direta, segundo os acordos estipulados entre os Municípios e a administração estadual respectiva.

É evidente a abertura a participação dos municípios, mesmo que seja apenas como membros secundários nas decisões e nas orientações sobre o financiamento da educação primária, mas sua importância passa a ser lembrada com maior frequência nas legislações aprovadas neste período histórico.

Logo após o fim do Estado Novo, é promulgada a Constituição de 1946, que estabelece outra vez a autonomia dos Estados e Municípios, restabelece a participação orçamentária na educação nos moldes da Constituição de 1934, aumentando esta para 20% nos Estados e Municípios e 10% para a União, este orçamento sempre atrelado a renda proveniente de impostos.

Nesse período anterior entre dois momentos de governo ditatorial teve a gestão de alguns projetos educacionais importantes, como a elaboração das Leis de Diretrizes e Bases da educação, enviada ao Congresso Nacional pelas mãos do Ministro da Educação, Clemente Mariani, em 1948.

Esse projeto tramitou pelo Congresso Nacional por 13 anos sendo discutido e sancionado sob a denominação de Lei de Diretrizes e Bases (4024/61) quando “os municípios vêm crescer sua autonomia com relação ao ensino, ainda que em consonância com os Estados. As responsabilidades organizativas e administrativas do município encontram espaço de atuação principalmente no ensino primário da zona rural”. (Both, 1997 p. 66).

O real movimento municipalista e descentralizador aparece com grande força e pode-se concluir que para o tema esta legislação passa a história como marco.

Mesmo notando que em um primeiro momento as responsabilidades dos municípios aparecem na educação na zona rural, tido a época (e ainda hoje) como secundária no âmbito educacional.

Outra atribuição dos municípios de acordo com a “L.D. B é a chamada anual da população de sete anos para a matrícula na escola primária (Art. 29). Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios ficaram encarregados do “levantamento anual do registro de crianças em idade escolar” e igualmente, do “incentivo e fiscalização de freqüências às aulas” (Art. 28)”. (Oliveira et al., 1999 p. 23).

1.5 O REGIME MILITAR E SUAS INFLUÊNCIAS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO

Três anos após o golpe militar fortemente apoiado pela classe média e o empresariado nacional, além de influência do capital externo é outorgada a Constituição de 1967, com marcação dos Atos Complementares e Institucionais que foram à base do início do regime militar.

“A centralização aumentou com a Emenda Constitucional de 1969, outorgada pela junta militar que estava no poder, diminuindo consideravelmente a autonomia dos Estados e Municípios nas áreas políticas, financeiras e administrativas. Quanto à educação, a constituição de 1967, de modo geral, manteve os mesmos pontos da anterior, estendendo, porém, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos sete aos 14 anos e não fazendo referências aos mínimos orçamentários para a educação.” (Oliveira et al., 1999 p.24-25).

Em alguns pontos já era difícil voltar atrás no que tange a descentralização do ensino, era ponto superado a participação dos municípios nas decisões educacionais, voltando a lembrar que nesse período esta participação era incipiente, mas existente.

Outro marco importantíssimo sobre a participação dos municípios nas diretrizes educacionais foi à Lei Federal 5692/71, sobre esse documento legal Both (1997 p.67) comenta:

“Que trata da reforma do ensino de primeiro e segundo graus que abre considerável campo de ação para o município atuar administrativamente no primeiro grau, com perspectivas de uma gradual municipalização do ensino.”

A abertura para a discussão sobre uma eventual municipalização do ensino primário é dada neste momento, que poderia em um primeiro olhar não ser o melhor, o Brasil passava pelo pior momento político e ideológico de sua história, com um

regime militar centralizador e que transmitia uma falsa idéia de democracia com a adoção do sistema bipartidarista.

Com toda esta supra-estrutura voltada a visão centralista, começam a despontar as idéias de transferência de responsabilidade do ensino aos municípios e também despontam outras teses de caráter descentralizador como o comunitarismo que merece o seguinte comentário de Cunha (1991 p.378-379):

“Nos anos 70, um novo termo foi ganhando espaço no vocabulário político e especialmente, no educacional: comunidade: dizia-se que a escola deveria ser voltada para a comunidade; que a gestão da escola deveria ser comunitária; que somente com a participação da comunidade seria possível uma escola democrática é que seria a verdadeira escola pública”.

À frente em sua análise sobre esta idéia comunitarista, Cunha (1991 p.379) traz a tona às discussões iluministas sobre o assunto:

“Os filósofos iluministas combatiam tais comunidades alegando que elas forçavam a se ver o homem como membro dessa corporação, daquela irmandade religiosa, ou, ainda servo daquele barão.”.

Nos anos 70 no Brasil, se dá na Igreja Católica o movimento das comunidades eclesiais de base, difundida pelo país todo e que tiveram grande influência nas pequenas cidades e nas questões sociais.

Não aprofundarei a história e os desenrolares deste movimento, para não aumentar o foco, já que o tema inicial é municipalização, mas no cerne das duas vertentes tem uma condição similar, gerir as questões sociais para um núcleo menor, sendo que os problemas e as eventuais resoluções partam da própria localidade, seja município ou comunidade.

Agora passa ao centro da discussão sobre descentralização do ensino, seus benefícios e problemas, visto que o que caminho de entregar o ensino aos entes municipais era sem volta.

Passados os anos 70, com o início das tentativas de redemocratização brasileira, também passa ser questionado o financiamento da educação, “em decorrência, no ano de 1983 foi aprovada a “Emenda Calmon”, pela qual os mínimos orçamentários para a educação foram alterados, cabendo a União a aplicação de pelos menos 13% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25% da receitas de impostos e transferências. Como a regulamentação só se deu em 1985, sua aplicação ocorreu a partir do exercício de 1986.” (Oliveira et al., 1999 p.27).

1.6 A REDEMOCRATIZAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO LEGAL

Com muitas ocorrências de experiências de municipalizações, e com participação cada vez maior dos entes municipais nas discussões sobre demanda sociais, em 1986 é criada a UNDIME, (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), a fim de questionar e cobrar um maior destaque para a atuação dos municípios nas questões da educação e ao final uma verdadeira municipalização desta importante demanda social.

A elaboração da nova constituição seguia a esperança de ser um texto com diversas menções a liberdade, já que carregava a nova fase política brasileira pós regime militar, e o país já possuía um presidente civil apesar de ter sido eleito de forma indireta.

Sobre este período Oliveira et al. (1999 p.27) afirma:

“Durante a elaboração da nova Constituição, a questão da municipalização do ensino voltou, com maior vigor a ser discutida. No Art. 40, Título IX, das Disposições Transitórias, do Projeto da Comissão de Sistematização, foi dado um prazo Máximo de cinco anos para a transferência ao Município do ensino pré-escolar e fundamental. A reação por parte dos educadores, entidades e associações de classe, foi imediata. Um assunto tão controvertido foi colocado nas Disposições Transitórias, além do que, na ocasião, a atenção dos constituintes estava voltada para duração do mandato do presidente e não para o problema da municipalização. Diante de tantas manifestações, o texto final da Constituição teve este artigo suprimido.”

Não há dúvida sobre a ampliação da autonomia dos Estados e Municípios com a aprovação da Constituição de 1988.

No documento ficam estabelecidos os novos parâmetros orçamentários para educação, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o teor dos Artigos citados:

“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (...).”

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

Já na década de 1990, o papel do Estado passa a ser questionado, sua contribuição como impulsionador econômico é colocada em xeque por diversas conjunturas internacionais que tende a dar valor a um Estado enxuto, e como mais flexibilidade nas ações, esta visão dar a conotação para a descentralização dos rumos do ensino, a municipalização não é mais uma horizonte é uma realidade nas discussões de políticas públicas de educação.

A estrutura de uma política ligada a organismos externos faz pensar as políticas públicas de outra maneira, Barreto & Vigevani (In Martis et al., 2004 p.33) afirmam sobre esta circunstância:

“No caso brasileiro, o novo consenso internacional estabelecido frente aos padrões macroeconômicos globais gerou uma nova postura do governo brasileiro, que consistiu em perseguir critérios universalmente aceitos de

competitividade e de produtividade, além de fixar uma imagem de credibilidade e confiabilidade. A abertura da economia brasileira, as políticas de estabilização macroeconômicas e de ajuste estrutural e o acordo com o FMI foram iniciativas realizadas nesse contexto, com vetores de uma maior inserção externa do país."

Sob este contexto de Neoliberalismo que segue as principais medidas sobre a municipalização do ensino, não ficando esta sem sua influência.

Esta proximidade entre o pensamento descentralizador, muito comum a organismo de fomento como o Banco Mundial, entre outros, e o processo de municipalização do ensino na década de 1990, é bastante citado por alguns especialistas na área educacional.

Sobre esta condição Oliveira et al.(1999 p. 13) faz a seguinte afirmação:

"A descentralização do ensino (...), vem ocorrendo nos últimos anos, em quase todos os países latino-americanos, implantada tanto em governos democráticos quanto em ditaduras militares. É de se registrar, ainda, que organismos internacionais ligados à promoção da educação têm recomendado a descentralização: Nações Unidas, Banco Mundial e OEA."

Mais contundente nesta análise Ludwig (In Giubilei, 2001 p. 37), tece o seguinte comentário:

"Pensamos que o enorme esforço realizado pelo governo federal para que os municípios assumam a administração do ensino fundamental tem como motivação básica o avanço do neoliberalismo, cujos seguidores apregoam e praticam a desregulamentação, o controle dos gastos públicos e a privatização entre outras propostas. O próprio Banco Mundial, principal financiador de projetos educativos apóia, decididamente, medidas descentralizadoras, porquanto seus dirigentes encontram-se preocupados apenas com a eficiência econômica."

É sob críticas sobre sua real motivação e com a tensão entre os entes federativos que a legislação que ira induzir a Municipalização do Ensino no Brasil é elaborada na segunda metade da década de 1990.

CAPITULO 2

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÓS LDB 9394/96: OS FUNDOS CONTÁBEIS (FUNDEF E FUNDEB) E SUAS IMPLICAÇÕES PARA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

A segunda metade da década de 1990 foi o período que apresentou diversos movimentos pró municipalização do ensino, com legislação em âmbito nacional que induziram de modo categórico este processo.

Alguns estados saíram na frente também neste período, até por que já contavam com experiências minimamente bem sucedidas, mesmo apresentando resistências locais como era o caso de São Paulo

É importante ressaltar o Decreto Estadual 40.673 em São Paulo, que propõe o convênio Estado-Município para o desenvolvimento da educação é efetivado antes da Lei Federal 9424/96, Lei esta que criava o FUNDEF.

2.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

Neste período destaca-se a lei 9424 de 24 de dezembro de 1996, que foi o principal indutor do processo de municipalização do ensino, por ser responsável pela criação do FUNDEF.

Anteriormente a lei citada acima, desdobraram diversas discussões sobre alteração na constituição de 1988, no que tange os conceitos da educação e a participação da União, Estados e Municípios.

Nesta esteira ainda em 1995 é enviado ao Congresso Nacional por meio do executivo federal a PEC 233-A95 com proposta de alteração em inúmeros pontos da constituição, dentre eles os Artigos 34, 206, 207, e ainda outras questões de Disposições Transitórias.

Este novo movimento culminou após passagem pelas duas casas do congresso na Emenda Constitucional 14/96, Oliveira et al. (1999 p. 29) enumera as alterações mais relevantes dessa Emenda:

"É prevista a intervenção nos Estados e Distrito Federal quando não forem aplicados os mínimos orçamentários em educação (Art. 34, e); alteração procedente e que dá coerência interna a texto constitucional, uma vez que os Municípios eram passíveis desta medida; (...)

Art. 60 das Disposições Transitórias rezava que o poder público destinaria por um prazo de 10 anos, pelo menos 50% do orçamento da educação "para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental"; a Emenda determinou que a União deve aplicar nunca menos que 30% para esta destinação (§ 6º) e que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem destinar 60% para estas atividades; prevê ainda a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundo ou Fundão, de natureza contábil."

É necessário notar que apesar de todas as regulamentações e alterações provenientes desta emenda, deve-se destacar a criação do FUNDEF, elemento de importância maior no que se refere à municipalização.

É uma obrigação do município aderir ao cuidado próprio na etapa da Educação que hoje se chama de básica, mas no momento ainda se dividia em Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Ainda na composição das responsabilidades e financiamento público vale constatar a presença destes dispositivos na LDB lei 9394/96, na titulação da

legislação denominada "Dos Recursos Financeiros", vale destacar os seguintes itens enumerados abaixo:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

É clara a intenção nestes artigos da "nova LDB", criar a interrelação de força econômica no modelo educacional que advém das discussões sobre a prática descentralizadora das novas legislações, além de mais uma vez colocar em lei o conceito de colaboração entre os entes federativos.

O município passa a ser centro importante de decisões e de fomento da educação nacional, tem neste momento a obrigação de cuidar dos assuntos relacionados ao ensino, e também é membro financiador.

A gestão educacional toma um novo rumo no que concerne às relações de força, apesar de que os municípios não têm como em um primeiro momento acabar com eventuais problemas estruturais da educação brasileira.

Mesmo neste momento histórico para a descentralização dos rumos da educação aparecem vozes dissonantes em relação ao real motivo da municipalização

Sobre este viés ideológico este momento na política brasileira também tem similaridade em outros países da América latina que seguem, como dizem alguns estudiosos, as cartilhas neoliberais de organismos econômicos internacionais, como Banco Mundial e FMI.

Como boas partes das medidas que impulsionaram a municipalização se deu no período logo após a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, identificado como próximo aos ideais neoliberais, pode-se afirmar que isto contribuiu para que esse movimento tenha vários posicionamentos contrários, mesmo que a descentralização do comando do ensino traga diversos benefícios.

Seguindo a análise da legislação ainda em dezembro de 1996, é sancionada a Lei 9424/96, considerada por boa parte dos analistas na área de gestão educacional a mola propulsora para o processo da municipalização do ensino no Brasil.

Esta legislação é a responsável pela regulamentação do FUNDEF, além de criar diversos mecanismos de fomento de recursos para a manutenção do Ensino Fundamental e Educação Infantil, que a partir deste divisor de águas tem no Município seu principal garantidor.

Segue abaixo trechos da legislação promulgada em 24 de dezembro de 1996, um dia após a divulgação da "nova LDB", importante para o debate sobre descentralização do ensino.

"Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 12 de janeiro de 1998;

Sobre o caráter e as conseqüências que são provenientes da lei 9424/96, Saviani (2008 p.88) tece o seguinte comentário:

"Numa apreciação sintética, de caráter conclusivo, cabe observar que, se essas medidas tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas se limitaram, no entanto, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recurso e, além disso, reduzindo a participação financeira da União através da Emenda ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Como resultado, o custo mínimo por aluno foi fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais), cifra irrisória comparada com valores praticados pelos países que lograram generalizar o acesso e permanência ao ensino fundamental."

Ainda sobre a emenda 14 e a lei 9424/96, Saviani (2008 p.89) afirma:

“Além disso, a política educacional decorrente dessas medidas acabou inviabilizando em diversos municípios, a manutenção, em quantidade e qualidade, programas de educação infantil, de educação especial e de educação de jovens trabalhadores especialmente naqueles municípios que, tendo em vista a cobertura do Estado no âmbito do ensino fundamental, decidiram investir seriamente nessas modalidades educacionais (...).”

A visão de Saviani demonstra a preocupação com os rumos dessa municipalização que por um viés teve o mérito de aproximar a tomada das decisões da realidade educacional, mas também apresenta o problema de esquecer algumas condições da educação brasileira sob um panorama mais nacionalizado.

Na seqüência deste período ainda em 1997 são iniciados os movimentos para a formulação do Plano Nacional de Educação, com diversos pontos sobre a participação conjunta de União, Estados e Municípios, sendo aprovado em 2001 sob Lei Federal 10.172/01.

O PNE foi aprovado com duração de 10 anos contemplando todas as áreas da educação com ênfase na cooperação União, Estados e Municípios, o início do texto do Plano, remete ao Manifesto dos Pioneiros da Educação, visando dá um sentido histórico a discussão sobre qualidade de ensino e reconstrução educacional.

Ainda na década de 1990, são aprovados os PCN (Parâmetros Curriculares Nacionais) que tem o intuito de manter certa coerência entre os conteúdos programáticos da educação, visando não acontecer distorções, o que era plausível visto que na municipalização pode ocorrer a perda do horizonte mais amplo.

Logicamente os PCN são relevantes no que diz respeito a estabelecer uma temática nacional para educação brasileira, não necessariamente porem tem muita relação como o processo de municipalização, mas vale ressaltar que os dois movimentos são contemporâneos.

Em 28 de dezembro de 2006 a medida provisória que estabelece novas regras para a educação básica entra em vigor, criando em substituição ao FUNDEF, o FUNDEB, (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que norteia as novas condições da educação brasileira e que muda as perspectivas do processo de municipalização também.

O FUNDEB acaba por ser regulamentado em 20 de junho de 2007 sob a Lei Federal nº 11494 com as mudanças mais relevantes elencadas abaixo:

Mudança na composição do fundo, e o aumento de pessoas atendidas, já que esta nova redação incorpora a educação infantil, educação especial, educação de jovens e adultos, ensino médio e também o ensino profissionalizante de nível médio..

Também contempla a aplicação de recursos em entidades de atendimento a educação infantil conveniadas e de caráter filantrópico e comunitário como segue a abaixo:

“Disposições Gerais

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.”

O FUNDEB agrega novas modalidades da educação básica a serem atendidas pelos municípios, uma crítica feita ao FUNDEF era não computar os alunos matriculados na EJA (Educação de Jovens e Adultos) em escolas municipais, por exemplo, no cálculo do custo aluno, para efeito de repasse de recursos.

A crítica passa a ser outra, no FUNDEB, esse abrange a EJA, a Educação infantil e também o Ensino Médio, sem prover mais recursos na conjuntura global do

repasse, já que sua fundamentação é semelhante ao FUNDEF, não havendo novos parâmetros orçamentários.

Callegari (2009 p.16), sobre a criação do FUNDEB e a condição de provimento de recursos desse fundo, comenta:

“Em outras palavras nessa nova sistematização chamada FUNDEB, entram mais alunos que dinheiro, pelo menos nos estados onde não há complementação da União. E esse desequilíbrio se fará sentir, antes mesmo que a lógica do FUNDEB produza efeitos indutores à criação de novas vagas, especialmente em creches, pré-escolas, EJA e ensino médio.”

Sob esse novo documento legal, vários ajustes são realizados na condução do processo de municipalização, mas nada que mude a sua implantação em âmbito nacional, ou que faça o processo retroceder.

Diversos movimentos e documentos legais são aprovados nos estados para garantir o processo de municipalização, e São Paulo é pioneiro deste nos anos 90 como veremos a seguir.

2.2 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO:

LEGISLAÇÃO ESTADUAL (1980 A 1996)

Em São Paulo ocorrem diversas iniciativas em prol a descentralização do ensino ainda na década de 1980, dentre elas a Municipalização da Educação Infantil em 1983 com o Decreto Estadual 21.810, de 26 de dezembro de 1983, Decreto esse que autorizou o Executivo Estadual a celebrar convênio com municípios para o desenvolvimento da educação pré-escolar.

No ano de 1984 em 19 de junho o Governo do Estado edita o Decreto Estadual 22.379 tratando sobre a Municipalização da Merenda Escolar, com a aprovação deste decreto a Secretaria de Estado da Educação poderia conceder subvenção aos municípios para o fornecimento de merenda escolar.

Ainda em 1984 é editado o Decreto Estadual n.º 22.758 que obriga a criação do conselho municipal da merenda escolar a fim de orientar a aquisição e armazenamento da merenda escolar este decreto também proibiu o uso da subvenção estadual para o pagamento de pessoal e a aquisição de combustível e veículos para a distribuição da merenda.

Já no ano de 1985 aconteceu a aprovação da Lei Estadual 4.717 autorizando o Executivo Estadual a firmar convênios entre Estado e os Municípios com o objetivo de realizar reformas necessárias ou a construção de novos prédios para sediar escolas públicas estaduais, localizadas nos territórios dos municípios.

Segundo Borges (2002 p.85) sobre esta legislação estadual:

“Poucas Prefeituras Municipais assinaram tais convênios, pois a maioria dos municípios não possuía experiência na construção de escolas, não tinha pessoal especializado e o número de construções não recompensava a formação de tal *know how*”. (...) “Aqueles Prefeituras Municipais que celebraram os convênios, adaptando projetos fornecidos pelo próprio Estado, conseguiram muitas vezes diminuir o custo da obra, revertendo assim a economia para outra obra necessária ou até mesmo ampliação da própria obra construída”.

Nessa seqüência de legislações estaduais pró municipalização do ensino destaca-se em 1987 o Decreto Estadual 27.265 que cria o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública – PROMDEPAR, com o intuito de suprir demanda de pessoal de suporte administrativo das escolas estaduais. Segundo este decreto os Municípios ou a Associação de Pais e Mestres tiveram a oportunidade de firmar os convênios

para contratação de Serventes, Escriturários e Inspectores de Aluno para as escolas estaduais.

Ainda na década de 1980, em 1989 é dado o início para as discussões sobre a municipalização do ensino em escala estadual, é editado o Decreto 30.375 criando o "Programa de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo". Como explicação para tal medida o poder Executivo Estadual centrou-se no fato de que a ação conjunta Estado-Prefeitura-Comunidade seria capaz de estabelecer melhores padrões para a educação no estado.

Segundo Borges (2002 p.163), este Programa não caminhou de forma tranqüila, o autor faz a seguinte afirmação sobre as pressões exercidas para barrá-lo:

"Foi com muita dificuldade que o Programa de Municipalização teve de caminhar: de um lado professores temerosos, aglutinados por suas entidades representativas, especialmente a APEOESP, pressionaram vereadores para não aprovarem a Lei Municipal necessária para que os prefeitos pudessem aderir em nome do município, ao programa e, assim, firmarem os convênios; por outro, as garantias eram desiguais; ao passo que o Prefeito se asseguraria na Lei aprovada pela câmara de vereadores, o Governo do Estado somente se obrigava por meio de decreto, o qual poderia a qualquer instante ser revogado o alterado, ao sabor do Governador (...)."

O fato é que estava lançada a discussão e não tardaria a acontecer o desencadeamento do processo de municipalização no Estado de São Paulo, em âmbito nacional também.

Na década de 1990, é editado o Decreto Estadual 32.392 de 24/09/1990 que permitia aos municípios celebrar o Termo de Cooperação Intergovernamental com o Estado, sendo participante ou não participando do Programa Municipalização descrito pelo Decreto 30.375/89.

Sobre esta nova investida do Executivo Estadual em face da municipalização Borges (2002 p.177) afirma:

“Foi uma nova estratégia para conseguir-se uma municipalização de fato e dentro do possível político. Esta medida municipalizadora não foi aceita pela esmagadora maioria dos municípios: apenas 36 municípios do Estado e o Município da capital que tinham anteriormente ao Decreto um termo de cooperação em moldes semelhantes, assinaram o Termo de Cooperação Intergovernamental.”

Na série histórica sobre a municipalização já em 1996 é editado o Decreto Estadual 40.763 de 16/02/1996 constitui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado - Município para atendimento ao Ensino Fundamental. Foi à legislação que faria o Executivo Estadual conduzir à descentralização do ensino no Estado de São Paulo.

Este Decreto orientou as celebrações de convênios Estado-Município a partir da aprovação em âmbito nacional da Emenda Constitucional 14/96 que deu origem a Lei Federal 9424/96, em conjunto esses dois documentos legais impulsionaram a municipalização no Estado de São Paulo.

CAPITULO 3

MOGI GUAÇU E A CONDUÇÃO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Mogi Guaçu tem como marco inicial do processo de Municipalização do Ensino Fundamental a Lei Municipal nº 3428 de 1997 de 08 de maio de 1997, criando a primeira escola de Ensino Fundamental no município.

O processo de Municipalização do Ensino em Mogi Guaçu foi realizado em três administrações municipais distintas, sendo iniciado no mandato Prefeito Walter Caveanha do PTB (1997-2000), passando pelos dois mandatos do Prefeito Helio Miachon Bueno do PMDB (2001-2004: 2005-2008), e culminando como o mandato do Prefeito Paulo Eduardo de Barros do PV iniciado em 2009.

O início do processo de municipalização foi relativamente tranqüilo visto que a administração municipal da época era alinhada com o pensamento do governo do estado, valendo lembrar que a criação da primeira escola municipal é bem próxima a criação do FUNDEF.

O passar da condução do processo mesmo nas administrações municipais subsequente, não apresentou alterações ou adequações em seus rumos, muito mesmo contestações sobre possíveis erros ou falhas nos termos de convênios firmados.

Mogi Guaçu, como algumas cidades do interior paulista, teve no passado algumas experiências em relação à educação descentralizada anterior ao processo de municipalização da década de 1990, como a criação da FEG (Fundação

Educacional Guaçuana) e também a criação de programas de assistência a crianças e adolescentes, segue abaixo a descrição de algumas dessas experiências mais relevantes.

3.1 A TRAJETÓRIA DA REDE MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU: 1877 A 1997

O início da história de Mogi Guaçu como município data de 09 de abril de 1877.

Na educação o primeiro grupo escolar foi estruturado em 1913 agregando diversas salas isoladas do centro da cidade, esta escola ainda existe sob o nome de EEPG "Padre Armani".

No que se refere a investidas municipais no rumo da descentralização do ensino temos algumas experiências relevantes.

Em 1961 sob a lei nº 330 de 12 de setembro de 1961 é criada a FEG (Fundação Educacional Guaçuana), com o objetivo de garantir formação profissional para os munícipes. No início de suas atividades oferecia o curso ginásial e colegial comercial.

Hoje a FEG oferece desde a Educação Infantil até cursos técnicos profissionalizante de nível médio.

Em 1964 é criada o Centro de Ação Social de Mogi Guaçu (CASMOÇU), em 1965 sob lei nº 45 de 28 de junho de 1965, este é declarado de utilidade pública.

Este centro tem atuação na assistência social, e hoje é responsável pela manutenção de três centros de educação infantil integrada a rede filantrópica com apoio municipal.

Na década de 1970 surgem em Mogi Guaçu as primeiras “pré – escolas” com fraco atendimento público, sendo oferecidas vagas em regiões mais centralizadas da cidade.

Com o passar da década de 1980 na esteira do Decreto Estadual 21.810, de 26 de dezembro de 1983, a oferta de vagas nas pré- escolas aumentam, passando à cidade a conta realmente a contar com uma rede municipal pré- escolar.

Ainda nesta década é celebrado convênio com ministério da educação para o desenvolvimento do programa de municipalização da merenda escolar a rede pré- escolar.

Este convênio é autorizado em 26 de agosto de 1986, através da secretaria de Estado de educação de São Paulo.

Na década de 1990 várias escolas de educação infantil são criadas e também é criado o programa AICA (Assistência Integrada a Criança e Adolescente) com intuito de um atendimento integral a criança e ao adolescente, oferecendo cursos profissionalizantes em diversas áreas com parceria com a unidade local do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial).

3.2 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM MOGI GUAÇU(1997-2009): DESAFIOS E IMPASSES

O primeiro passo na trajetória da municipalização em Mogi Guaçu se dá com a aprovação da lei municipal 3427 de 08 de maio de 1997, que autoriza a Prefeitura celebrar convênio com a Secretaria de Estado da Educação para o Desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, no moldes do Decreto Estado nº 40673 de 16 de fevereiro de 1996.

Ainda em 8 de maio de 1997, é aprovada a lei municipal nº 3428, que institui o Ensino Fundamental Municipal, criando assim a primeira escola nos moldes da parceria Estado-Município, a Escola Municipal de Ensino Fundamental “Profª Cleonice Aparecida Cruz Kilburn Thiele”.

Em 11 de julho de 1997, é aprovada na Câmara Municipal a lei que institui o Conselho Municipal de Educação, com as seguintes atribuições mais relevantes:

- Fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino;
- Colaborar com o poder público na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação;
- Zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas;
- Propor normas para a aplicação de recursos públicos, em educação, no município;

O Conselho Municipal de Educação, neste primeiro momento passou a ser composto por 16 membros, com representação do poder executivo municipal, do legislativo, da Secretaria Municipal de Educação, da Fundação Educacional Guaçuana, de instituições de ensino superior com sede no município, da Delegacia de Ensino sediada em Mogi Mirim, dos diretores de Escola, representante dos

professores da rede estadual, municipal e particular, dos pais de alunos do conselho municipal da criança e do adolescente, dos grêmios estudantis e dos funcionários de escola.

Após este início dado pela administração municipal preparando o campo para a municipalização do ensino na cidade é hora do próximo passo que é estabelecer as bases do termo de convênio com a Secretaria de Estado da Educação.

O Termo de Convênio inicial foi assinado em 16 de setembro de 1997, sob o Processo nº 1624/97 da Secretaria de Estado da Educação, os termos do convênio seguem como parâmetros o acesso universal ao Ensino Público Fundamental, que atendem ao disposto nos artigos 211, 212 da Constituição Federal, e no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição Estadual.

Com a ratificação da parceria os compromissos de ambas as partes envolvidas ficam estabelecidas, sendo as mais relevantes as citadas abaixo:

É de responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação:

- Prestar assistência técnica ao Município para a gestão escolar, estruturação do órgão municipal de educação e do conselho municipal, do plano municipal de educação, estatuto do magistério municipal, plano de carreira e regimento das escolas;
- Colocar a disposição do Município, através de ato específico da autoridade competente, pessoal docente, técnico e administrativo para as ações que se façam necessárias a execução do Plano de Trabalho.
- Prestar apoio financeiro ao Município, de acordo com o estabelecido no plano de trabalho.
- Viabilizar a transferência dos terrenos e prédios escolares de propriedade do Estado, ao Município.

No que concernem as responsabilidades e obrigações assumidas pelo Município, segue abaixo as mais relevantes:

- Criar e instalar, e/ou garantir as atividades do conselho municipal de educação, nos termos da lei nº 9143, de março de 1995;
- Providenciar a elaboração do plano municipal de educação;
- Realizar estudos com entidades de classe representativas do magistério e com órgãos estaduais para elaboração do estatuto do magistério municipal e do plano de carreira;
- Assumir a construção, ampliação e reforma dos prédios das escolas, além de realizar manutenção preventiva e corretiva nos prédios transferidos a sua tutela, e assumir a responsabilidade sobre suas eventuais despesas de utilidade (água, luz, telefone);
- Realizar concurso público para ingresso em quadros próprios do município de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo, nos casos de expansão da rede e de reposição de pessoal;
- Comprometer-se a não pagar a menor do que o Estado para os profissionais do magistério do município, garantindo o princípio da equidade para todos;
- Garantir a continuidade da associação de pais e mestres.
- Fornecer merenda e transporte escolar ao educando das 1ª a 4ª series e/ou 5ª a 8ª series do ensino fundamental;

Este primeiro termo de convênio firmando, contemplava ainda a estimativa de valores aplicados nos anos de vigência na casa dos R\$ 1.145.566,72 (um milhão, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e cinqüenta e seis reais e setenta e dois centavos).

Com a assinatura do convênio passa-se então a ação de transferência do pessoal do magistério e do corpo de apoio, ainda em 1997.

Neste ano começam os entendimentos para a realização de concurso de ingresso para profissionais do magistério na recém criada rede municipal de Ensino Fundamental.

No ano de 1998 é feita a transferência completa de 7 escolas sob a tutela do estado para o município, sendo transferidos através de convênio de aditamento 21 professores titulares e um total de 991 alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental.

Em 23 de fevereiro de 1999, se dá a prestação de conta sobre a absorção de pessoal e de transferência de educando, além de constar a estimativa de valores médio aluno/mês estimado pelo FUNDEF, que no caso de 1999, foi de R\$ 495.895,59 (quatrocentos e noventa e cinco mil, novecentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos) para o período de abril a dezembro.

Na seqüência do ano de 1999, é assinado novo termo de convênio nos moldes da parceria estado-município, em 31 de março de 1999, reafirmando o compromisso do termo de aditamento anterior e dando nossos parâmetros a parceria.

Vale ressaltar que ainda neste período de setembro de 1997 a março de 1999, o plano de carreira e estatuto do magistério municipal não haviam saído do compromisso, e nem a mobilização para a realização dos encontros entre representante do magistério com técnicos da secretaria municipal de educação havia acontecido.

De mais relevante neste termo de aditamento podemos ressaltar:

Traçar a estimativa de repasse do FUNDEF conforme já descrito na prestação de contas de 23 de fevereiro de 1999, além de prover o valor de 893.994,60 (oitocentos e noventa e três mil, novecentos e noventa e quatro reais e sessenta centavos) referente a despesas com pessoal adido.

Os compromissos firmando entre os membros da parceira são os mesmo do documento anterior, acrescentando de relevante a prestação de contas do Município com relação a gastos com pessoal adido junto a Secretaria de Estado da Educação.

Fica claro que agora é de responsabilidade do município o fomento da educação em âmbito local, prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, já que no mesmo termo de convênio um de seus objetivos é o fortalecimento da autonomia do poder local na busca de uma escola publica de qualidade para todos.

Em 28 de março de 2000 é realizado um ajuste no termo de aditamento anterior para orçar em 2.585.737,50 (dois milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e cinqüenta centavos) para o ano de 2000 referente a repasse do FUNDEF, para suprir a relação aluno/mês, corrigindo uma distorção do censo escolar do MEC de 1999.

No ano de 2000, passa-se um maior número de escolas para a tutela municipal, de total de 8 escolas de porte médio que estavam sobre a responsabilidade do município agora se soma mais 3 de grande porte, além da construção de escola já sob o regime municipal, aumentando consideravelmente o de matrículas, saltando de 991 no fim de 1998 a 6.784 alunos em março de 2000.

O número de professores cedido à rede municipal também subiu de 21 em 1998 a 75 em 2000.

Neste período de 1997 a 2000, apenas as series iniciais do ensino fundamental estavam presente nos termos de convênios firmados, desta forma as 5ª a 8ª das escolas não municipalizadas foram transferidas para sede de escolas estaduais que possuíam o ensino médio até que o processo de municipalização se concretizasse por completo.

Nesse período novas unidades escolares também são construídas aumentando assim o número de alunos assistido pelo município além dos transferidos pelo estado, o município já a partir de 1997 passa a contar com alunos próprios.

No ano de 2001, acontecem às primeiras discussões sobre a alteração da lei municipal 3457/97 que criou do conselho municipal de educação e do embrião do plano de carreira do magistério municipal

Também neste ano é promovido novo concurso público para preenchimento de vagas para professores do ensino fundamental I, visto que em 19 de abril deste ano é assinado novo termo de aditamento ratificando as obrigações do município sobre a parceria Estado- Município, e sobre o processo de Municipalização do Ensino.

Para o ano de 2002, novos ajustes nos termos de convênios são realizados, chamando a atenção para diversos pontos contemplados no documento de 1997 não haviam sido realizados pelo poder municipal.

Ajustes nos valores de repasse sobre as despesas de pessoal também foram efetuadas neste novo termo de aditamento, assinado pelas partes (Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura de Mogi Guacu) em 30 de dezembro de 2002.

Como disse ainda em 2003, existem funcionando em diversas escolas dois regimes já que as series iniciais do Ensino Fundamental já estavam sob responsabilidade do poder municipal e as series finais ainda sob tutela do Estado.

Em 28 de maio de 2004 é assinado novo convênio em substituição ao de 1999, com validade para mais 5 anos.

Este novo documento ratifica as condições do primeiro com ênfase nas discussões sobre o estatuto do magistério e plano de carreira ainda não implementado pela administração municipal.

Este novo termo de convênio estabelece também o valor de repasse ao município sobre as despesas de pessoal simulando os gastos na vigência do presente termo.

Em 11 de abril de 2005 é assinado novo termo de aditamento para ratificar o convênio assinado em 2004 e em 21 de dezembro de 2006 e reti-ratificado este convênio a correção dos valores revestidos do FUNDEF para o ano de 2007

Em razão da alteração da lei 9424/96 é firmado novo termo de convênio sob as normas estabelecidas pelo FUNDEB ainda sob medida provisória 339 de 28 de dezembro de 2006.

Este novo termo é assinado em 21 de maio de 2007, chamando de novo a atenção para a criação do plano de carreira do magistério e do estatuto do magistério além da criação do plano municipal de educação.

A partir dessa nova concepção a administração municipal agiliza o processo de criação do plano de carreira e do estatuto do magistério sem leva em conta a participação do colegiado dos professores nas decisões.

No dia 07 de dezembro de 2007 é instituído o ESTATUTO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU sob lei complementar nº 880

O Estatuto tem por objetivo dirigir os rumos da educação básica sob responsabilidade do município, a rede municipal e rede municipalizada de ensino, assim como estabelecer os parâmetros dos ciclos de desenvolvimento dos educandos no Ensino Fundamental.

Este instrumento estabelece o Ciclo de Alfabetização (CA) com periodicidade de dois anos compreendendo a faixa etária de 6 a 7 anos, o Ciclo Intermediário (CI) com periodicidade de quatro anos na faixa etária aproximada de 8 a 11 anos, e Ciclo Final (CF) com periodicidade de três anos na faixa etária aproximada de 12 a 14 anos.

O estatuto compreende no seu artigo 9º uma distorção com relação a provimento de cargos em comissão.

O documento estabelece que os cargos de suporte pedagógico, que são os de Coordenador Pedagógico, Diretor de Educação Infantil, Diretor de Ensino Fundamental e Vice-Diretor de Ensino Fundamental, são de livre provimento, ou seja, são cargos escolhidos sem concurso público seja de este acesso ou de ingresso.

Tem de ser ressaltado sobre esta diretriz do estatuto do magistério, que estas nomeações podem ser realizadas entre professores com a habilitação desejada, mesmo sendo profissionais fora do quadro do magistério municipal, em outras palavras podem ser nomeados qualquer indivíduo que possua a habilitação plena em pedagogia e mesmo que esse não atue como professor.

A LDB, Lei 9394/96 estabelece, em seu artigo 67, parâmetros para provimento de cargos dos profissionais da educação, segue o parágrafo na íntegra que diz respeito a essa condição:

"Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;" (...)

Forma clara de como não deve ser conduzida a estruturação do magistério municipal, o que chama ainda a atenção que esta condição, apesar não constar em nenhum outro documento municipal anterior, era praticada desde o início do processo de Municipalização do Ensino Fundamental.

Como em 2009, o município contava com 24 escolas de ensino fundamental com pelo menos diretor e coordenador pedagógico, conclui-se que são pelos menos 48 cargos de livre provimento, podendo estes servirem para satisfazer interesses políticos de nomeação para acomodar aliados, é obvio que este seria o pior dos mundos, mas não se pode negar que exista essa possibilidade.

A condição descrita assemelha-se às diversas características negativas ressaltadas por Both (1997 p.101) como problemas da municipalização, uma delas o mandonismo:

"A questão do mandonismo e do clientelismo, por exemplo, pode representar certa força para administradores municipais em se tratando de contratação de professores, no remanejamento dos diretores ou na disponibilidade dos professores, todavia o poder reivindicativo, a capacidade de vigilância das populações e o direito ao exame das contas pelos munícipes (...) não permitem às municipalidades enveredar por caminhos de manobra fácil."

Esta situação não é nova, a livre nomeação destes cargos ocorre desde início do processo de municipalização e no ano de 2009 com a discussão de ajuste no Estatuto do Magistério esta situação vem sendo questionada.

Além disso, este documento é composto de 62 artigos de base administrativa tratando de temas como pontuação para atribuição de salas e remoção de profissionais da educação municipal, remuneração destes profissionais.

Em 18 de dezembro de 2007 é instituído o PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU sob lei complementar nº890.

Este documento é composto de 30 artigos com referencia a estruturação do quadro de profissionais do magistério municipal, com relação à progressão profissional estabelece a evolução por linha horizontal por antiguidade conforme Lei Municipal 2775/91 e por linha vertical de merecimento e conhecimento mediante reclassificação por progressão funcional.

Estabelece ainda parâmetros para critério de pontuação para progressão por mérito, atribuindo 5 níveis de graduação para o magistério municipal, sendo a progressão por nível acompanhada de 5% de elevação salário para cada aumento de patamar.

Contempla ainda a criação de comissão de gestão do plano de carreira, com intuito de operacionalização este instrumento e propor melhorias pontuais em seu conteúdo.

Em 2008 são iniciados os preparativos para a municipalização das três últimas escolas de ensino fundamental ainda sob responsabilidade do Governo do Estado, escola estas de dois bairros rurais e um distrito da cidade.

Em 29 de dezembro de 2008 é aprovada lei complementar nº 986, que altera a lei municipal 890/07 do Plano de Carreira do Magistério Municipal, no que se refere à pontuação e avaliação dos profissionais do magistério e na progressão profissional.

Em abril de 2009 é realizada uma licitação para aquisição de material apostilado para o Ensino Fundamental Municipal e Educação Infantil, vencendo a concorrência o sistema de ensino OPET, uma editora paranaense, com experiência

em elaborar sistemas de ensino para prefeitura e escolas particulares tendo atuação também no oferecimento de cursos de graduação e de capacitação para profissionais de educação.

A aquisição de material apostilado também é criticada uma vez que é possível pelo poder municipal elaborar seu próprio conteúdo pedagógico, pois dispõe de corpo técnico especializado, além de poder contar com material didático gratuito e de boa qualidade fornecido pelo MEC, os livros didáticos para todas as disciplinas.

O sistema de ensino adquirido apresentou, pelo menos, uma boa situação, colocou a disposição do quadro do magistério municipal um programa de formação continuada gratuita, como o intuito de aproximar o material apostilado do professor que o utilizaria, além de tratar de diversos temas relevantes para a formação do docente.

Ainda em 2009 as Escolas que iniciaram o processo de municipalização em 2008 são finalmente integradas à rede municipalizada de ensino.

Ao fim de 2009 o poder público municipal contava com 24 escolas de ensino fundamental, além da FEG, sob sua tutela com mais de 95% dos alunos das iniciais matriculados em suas dependências, com perspectiva da sua totalidade em 2010 devidos as novas incorporações finalizadas ainda no decorrer deste ano.

Abaixo seguem diversos quadros comparativos sobre a evolução de matrículas no ensino fundamental no período compreendido pela pesquisa além da evolução das incorporações e construção de novas unidades escolares do Ensino Fundamental, e também dados da Secretaria Municipal de Educação sobre posição geográfica das escolas de Educação Infantil, Centro de Educação Infantil e escolas de Ensino Fundamental.

Evolução das matrículas nas séries iniciais e finais do Ensino Fundamental em Mogi Guaçu no período de 1997 a 1999⁴.

FONTE: INEP

ANOS	REDE MUNICIPAL	REDE ESTADUAL
1997	2.318	17.680
1998	2.334	17.376
1999	3.324	16.111

Evolução das matrículas nas séries iniciais do Ensino Fundamental em Mogi Guaçu no período de 2000 a 2009.

ANOS	REDE MUNICIPAL	REDE ESTADUAL
2000	6.784	2.227
2001	6.931	2.164
2002	6.914	2.120
2003	6.825	1.953
2004	6.757	1.861
2005	6.814	1.387
2006	7.067	1.340
2007	8.023	460
2008	7.583	424
2009	7.707	410

⁴ Informações do INEP, até 1999 as informações de matriculados no ensino fundamental agregava séries iniciais e finais.

**Evolução das matrículas nas séries finais do Ensino Fundamental em Mogi
Guaçu no período de 2000 a 2009.**

ANOS	REDE MUNICIPAL	REDE ESTADUAL
2000	506	9.807
2001	515	9.106
2002	560	8.893
2003	564	8.408
2004	1.040	7.848
2005	1.604	7.581
2006	2.120	7.017
2007	2.601	6.241
2008	2.871	5.669
2009	3.140	5.327

Disposição Geográfica das unidades escolares municipais:

A Secretaria Municipal de Educação divide a cidade em 9 núcleos geográficos para facilitar o controle de matrículas e o suprimento de demanda dos alunos como transporte e também para atender melhor a oferta de vagas principalmente na rede de Centro de Educação Infantil, denominação utilização para substituir as antigas creches.

AREA 1	TOTAL DE UNIDADES
CEI	0
EMEI	2
EMEF	1
AREA 2	
CEI	0
EMEI	3
EMEF	2
AREA 3	
CEI	1
EMEI	5
EMEF	4
AREA 4	
CEI	
EMEI	4
EMEF	1

	AREA 5	TOTAL DE UNIDADES
	CEI	1
	EMEI	9
	EMEF	4
	AREA 6	
	CEI	0
	EMEI	3
	EMEF	1
	AREA 7	
	CEI	3
	EMEI	7
	EMEF	5
	AREA 8	
	CEI	4
	EMEI	6
	EMEF	6
	AREA 9	
	CEI	3
	EMEI	4
	EMEF	3
	TOTAL	
	CEI	13
	EMEI	43
	EMEF	25

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho de pesquisa teve a expectativa de analisar o processo de municipalização no município de Mogi Guaçu, relacionando-o com o processo histórico de descentralização ocorrido no país desde o Ato Adicional de 1834 passando por diversos períodos contraditórios sob este aspecto.

Fica claro que a Municipalização do Ensino ocorrida na década de 1990 não é um processo homogêneo entre os municípios que o seguiram, apesar de todos terem a mesma legislação como norteadora.

Cada cidade tem sua característica peculiar e acaba por fazer deliberações sobre essa legislação a sua maneira, mesmo que de certa forma esta situação beire a imprudência.

Mogi Guaçu apresenta diversos pontos positivos advindo do processo de municipalização como a proximidade nas discussões do ensino, criação de vários órgãos de apoio a criança, uma integração entre a secretaria de educação e a de promoção social a fim de proporcionar acompanhamento à família com problemas sociais que interfiram diretamente no rendimento escolar, apoio psicológico e médico a criança.

É importante, ainda ressaltar sobre os aspectos positivos a inclusão de alunos advindo da educação especial, além do enquadramento de portadores de deficiência vindo da APAE na EJA.

Como também devemos ressaltar os problemas, a cidade não conseguiu livrar-se de questões próximas ao coronelismo muito comum nos períodos de regime

autoritários, como a livre nomeação de profissionais para os quadros do magistério contrariando questões constitucionais.

A municipalização do ensino como podemos concluir não é uma solução em si, muito menos um problema a ser combatido e ultrapassado, é um processo consolidado, sem volta, e que deve ser fiscalizado para que não seja um fardo ao município que aderir a ele.

É fundamental que os munícipes tenham a visão de que a educação é um direito, portanto, deve ser de boa qualidade, seja ela oferecida pelo Estado ou pelo município.

A municipalização do ensino não pode encerrar em si todas as discussões e controvérsias sobre a educação brasileira, a descentralização provocada pela municipalização do ensino, não pode tornar-se um empecilho para o crescimento do oferecimento de vagas na rede pública de ensino, a melhoria de sua qualidade e muito menos na alienação do profissional da educação.

É evidente em cidade como Mogi Guaçu o enfraquecimento da representação sindical do professorado, a atuação do sindicato fica restrito a escolas estaduais em sua maioria de ensino médio, os profissionais da educação da cidade acabam sendo representados pelo sindicato dos funcionários públicos municipais, não que seja um problema a ação conjunta com os demais funcionários públicos, mas é salutar que os interesses dos professores devam ser discutidos de forma específica.

Outra situação que a municipalização do ensino traz é a questão salarial, um breve comparativo entre as cidades da região, ira demonstrar um grave problema de falta de padronização, a diferenças salariais dos profissionais da educação nos municípios é gritante.

Esta condição logicamente se dá pelo volume arrecadado e pela transferência de recursos do FUNDEB, que repassa recursos de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública municipais, mas leva em consideração também a arrecadação municipal.

Outros entraves também aparecem na questão de recursos humanos dos profissionais da educação, não existe um nível mínimo de atualização a estes profissionais.

Ainda em Mogi Guaçu, nos anos de 2003 a 2008, foi oferecida aos professores da rede municipal que não possuíam nível superior a oportunidade de realizá-lo sem custo, a adesão foi pequena, visto que em nenhum momento posterior em concursos públicos para professores do Ensino Fundamental e Educação Infantil foi aplicada a obrigatoriedade do nível superior em Pedagogia ou Normal Superior.

O aperfeiçoamento dos professores deve ser buscado pelo poder público para que estes possam oferecer um ensino de qualidade e também saibam lidar com constantes mudanças na clientela por eles atendida.

A municipalização do ensino nesta questão é positiva, já que cada município pode atacar seu problema de modo específico, sendo mais fácil detectar onde é necessário uma ação mais direta, o ente municipal é mais próximo a população e ao professor, desta forma é mais solícito as suas expectativas.

Em suma não podemos encerrar o assunto em uma pesquisa ou em alguns levantamentos históricos e numéricos parciais, o processo de Municipalização do Ensino é maior e mais complexo do este podem apresentar.

Essa pesquisa teve sempre o objetivo de estudar e traçar um paralelo histórico entre a realidade de Mogi Guaçu e suas experiências rumo à descentralização do ensino, tirar conclusões demanda um olhar ainda mais crítico sobre a condição que orientou esse processo em âmbito nacional.

A educação no município de Mogi Guaçu passou por diversas modificações nesse período percorrido pela pesquisa, ainda que não fosse apresentada de forma gráfica, é evidente que aconteceram melhorias.

Nessa linha para finalizar, o processo de Municipalização do Ensino, ou qualquer condição nova em relação à educação, deve ter em vista a valorização do profissional, suas condições de trabalho e perspectivas para uma formação contínua, visto que o docente junto com o educando são personagens centrais na educação.

BIBLIOGRAFIA

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

AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira -- Introdução ao estudo da cultura no Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 4ª Ed, 1964.

_____. A educação entre dois mundos São Paulo: Ed. Melhoramentos, s/ data.

BORGES, Zacarias Pereira. *Política e educação: análise de uma perspectiva partidária.* Campinas, SP: Gráfica FE/UNICAMP; Hortograph, 2002.

BARRETO, Maria Inês e **VIGENANI**, Tullo. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais: In: **MARTINS**, Ângela Maria et al. DESCENTRALIZAÇÃO do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da Educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental.* Campinas, SP: Papirus, 1997(Coleção Formação e Trabalho Pedagógico).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 24 de fevereiro de 1891.*

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos *Decreto N° 19.890, de 18 de Abril de 1931 Dispõe Sobre a Organização do Ensino Secundário.*

_____. Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 16 de Julho de 1934.*

_____. Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 10 de Novembro de 1937.*

_____. Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 18 de setembro de 1946.*

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos Lei Federal 4.024, de 20 de dezembro de 1961 *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Diário Oficial da União de 27 de dezembro de 1961. Brasil, 1961.

_____. Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 24 de janeiro de 1967*.

_____. Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos Lei Federal 5.692, de 11 de agosto de 1971 *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências 1971*.

_____. Congresso Nacional- *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo S.A - IMESP. 1988.

_____. Congresso Nacional. Brasília: Imprensa Nacional. Leis 9394/96 e 9424/96, 1996.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal 10.172, de 9 de janeiro 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, 2001*.

_____. Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos Lei Federal 11494 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências, 2007*.

CALLEGARI, Cesar (org.). *FUNDEB: e o financiamento da educação publica no estado de São Paulo*. 4. ed. rev. São Paulo: Aquariana, 2009

CUNHA, Luiz Antonio da. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

LUDWIG, A.C. *O processo de municipalização do ensino na cidade de Leme*. In: **GIUBILEI**, S.(Org.). *Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas*. Campinas, SP: Alínea, 2001.

MOGI GUAÇU. (SP), Lei Municipal 330 de 12 de setembro de 1961. *Dispõe sobre a criação da Fundação Educacional Guaçuana, FEG, e dá outras providências, Câmara Municipal, 1961*.

_____. Lei Municipal 451 de 28 de junho de 1965. Declara de utilidade pública o Centro de Ação Social de Mogi Guaçu, Casmoçu, Câmara Municipal, 1965.

_____. Lei Municipal 2.039 de 26 de agosto de 1986. Autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com o Ministério da Educação, através da Secretaria de Estado da Educação, objetivando o desenvolvimento do Programa da Municipalização da Merenda Escolar, Câmara Municipal, 1986.

_____. Lei Municipal 3.428 de 08 de maio de 1997. Institui o Ensino Fundamental Municipal, Câmara Municipal, 1997.

_____. Lei Municipal 3.457 de 11 de julho de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências, Câmara Municipal, 1997.

_____. Lei Municipal 3.463 de 17 de julho de 1997. Dispõe sobre a criação de escolas municipais de Ensino Fundamental e dá outras providências, Câmara Municipal, 1997.

_____. Lei Complementar 880 de 07 de dezembro de 2007. Institui Estatuto do Magistério Público Municipal de Mogi Guaçu, Câmara Municipal, 2007.

_____. Lei Complementar 890 de 18 de dezembro de 2007. Institui Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Mogi Guaçu, Câmara Municipal, 2007.

_____. Lei Complementar 986 de 29 de setembro de 2008. Altera Lei Complementar 890 de 18/12/2007 e dá outras providências, Câmara Municipal, 2008.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. Municipalização do Ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SAVIANI, Dermeval. Da nova LDB ao FUNDEB: Por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Educação contemporânea).

SÃO PAULO. (SP), Governo do Estado de. Decreto Estadual 21.810, de 26 de dezembro de 1983. *Autoriza a celebração de convênios com municípios, objetivando a expansão e desenvolvimento do Programa de Educação Pré-escolar junto à comunidade.* Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 27 de fevereiro de 1983. Imprensa Oficial – São Paulo: IMESP, 1983.

_____. Decreto Estadual 22.379, de 19 de junho de 1984. *Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar, regulamenta a Lei 4.021, de 22 de maio de 1984.* Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 20 de junho de 1984. São Paulo: Imprensa Oficial – IMESP, 1984.

_____. Decreto Estadual 22.758, de 5 de outubro de 1984. *Dispõe sobre a criação de Conselhos Municipais de Merenda Escolar.* Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 06 de outubro de 1984. São Paulo: Imprensa Oficial – IMESP, 1984.

_____. Decreto Estadual 27.265, de 5 de agosto de 1987. *Institui o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual.* Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 06 de agosto de 1987. São Paulo: Imprensa Oficial – IMESP, 1987.

_____. Decreto Estadual 30.375, de 13 de setembro de 1989. *Institui o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo.* Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 14, de setembro de 1989. São Paulo: Imprensa Oficial – IMESP, 1989.

_____. Decreto Estadual 32.392, de 24 de setembro de 1990. *Autoriza o Secretário da Educação celebrar Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do Estado de São Paulo.* Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 25 de setembro de 1990. São Paulo, 1990.

_____. Decreto Estadual 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. *Institui o Programa Educacional Estado-município para atendimento do ensino fundamental.* Diário Oficial do Estado de São Paulo de 17 de fevereiro de 1996. São Paulo: Imprensa Oficial - IMESP. 1996.

_____. *Termo de Convênio objetivando implantação e desenvolvimento do Programa de ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental no Município de Mogi Guaçu, Processo nº 1624/97 homologado em 16 de Setembro de 1997.* Diário Oficial Executivo do Estado de São Paulo de 16/09/1997. São Paulo Imprensa Oficial – IMESP, 1997.

Vertical line of text on the left side of the page.

Vertical line of text on the left side of the page.