

LARISSA PEDRINA



1290000239



TCC/UNICAMP P343m

***A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: UMA QUESTÃO
AMPLA, NAS ESPECIFICIDADES DO MUNICÍPIO DE SALTO***

CAMPINAS, SP

1998

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

LARISSA PEDRINA

***A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: UMA QUESTÃO
AMPLA, NAS ESPECIFICIDADES DO MUNICÍPIO DE SALTO***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como exigência parcial para o curso de
Pedagogia com habilitação em Administração
Escolar da Faculdade de Educação , UNICAMP,
sob a orientação Prof. Zacarias Pereira Borges

CAMPINAS, SP

1998

UNIDADE.....	EE.....
Nº CHAMADA:	
YCC/UNICAMP	
P343m	
V.....	
TOMBS:	239
PROC.:	124/03
C:.....	D: X.....
PREÇO:	R\$ 11,00
DATA:	06/12/03
Nº CPD:	no. 3106

28

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

P343m Pedrina, Larissa.
 A municipalização do ensino fundamental : uma questão ampla nas especificidades do Município de Salto / Larissa Pedrina. -- Campinas, SP : [s.n.], 1998.

Orientador : Zacarias Pereira Borges.
 Trabalho de conclusão de curso - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Municipalização*. 2. Ensino de primeiro grau.
 3. Descentralização administrativa. 4. Sistemas educacionais*. 5. Autogestão. I. Borges, Zacarias Pereira. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

DATA DE APROVAÇÃO: ____/____/____

Professor Zacarias Pereira Borges

Professora Doutora Sonia Giubilei

Aos meus queridos pais, que além de permitirem que eu chegasse à universidade, me ensinaram a permanecer nela e com apoio e incentivo contribuíram para a conclusão dessa etapa.

Ao Lauro, solidário nos momentos mais difíceis, pelo carinho e respeito me ajudando vencer este desafio.

Dedico

Agradecimentos

Este é o momento de relembrar todos aqueles que se envolveram neste processo de aprendizagem - *minha graduação*. A vontade é dirigir uma palavra à todos, pois cada um deles teve um importante papel nessa minha caminhada, muitas vezes sem ao menos saber disso. Contudo, especialmente agradeço:

À minha família, que me ensinou a acreditar nos sonhos, preservar e lutar para que eles se concretizassem.

Ao Professor Zacarias Pereira Borges, orientador competente e amigo, que colocou a disposição os seus conhecimentos, respeitando com sabedoria os momentos de crescimento da orientanda, instigando-a no caminho da pesquisa.

Aos professores da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, com os quais tive o privilégio de cursar disciplinas e receber contribuições para a minha carreira profissional.

Aos colegas e amigos que conquistei durante o curso, que não só contribuíram com as discussões sobre o trabalho, mas muito mais que isso, vivenciaram comigo momentos de conquista e recuos, descobertas e angústias que fazem parte da vida de um estudante e pesquisador.

À todos que colaboraram para o desenvolvimento desta pesquisa, em especial as pessoas entrevistadas que contribuíram com considerações importantes sobre o tema.

À toda equipe da Secretaria da Educação Municipal de Salto, especialmente à Secretária Adriana Renata Conti Andrietta, pela atenção, informações e contribuições durante todo o processo analisado.

E a todos não mencionados, mas que colaboraram na realização deste trabalho,

meus agradecimentos

A democracia é uma forma de governo que, dentre todas, talvez possibilite o maior grau de flexibilidade e raio de ação para uma gestão compartilhada. E a Municipalização possivelmente represente a expressão mais democrática para o desenvolvimento de um país a partir de suas bases.

Ivo José Both

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO I - FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO	17
1. Gestão do Sistema Educacional	18
2. Municipalização como descentralização	22
3. Municipalização como autogestão	29
CAPÍTULO II -PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO: O ENCAMINHAMENTO PAULISTA	34
1. As novas leis e suas repercursões	35
2. A Emenda Constitucional n. 14	38
3. O efeito do processo de Municipalização no Estado de São Paulo	43
CAPÍTULO III -DISCUSSÃO DO ASSUNTO NO MUNICÍPIO DE SALTO	50
1. A cidade de Salto e seu compromisso com a Educação	50
2. Debates, estudos e a importante participação da sociedade local	53
3. A presença de um político para a discussão do assunto	56
4. Decisões finais	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
ANEXOS	81
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	101

LISTA DE TABELA

1- Tabela demonstrativa da Reorganização das Escolas Estaduais do Município de Salto	52
2- Tabela demonstrativa do número das escolas com cursos noturnos	52

LISTA DE ABREVIÇÕES

ACT -Admitido em caráter temporário

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APEOESP - Associação de Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

CAIC - Centro de Atendimento Integral à Criança

CEMUS - Centro de Educação Municipal de Salto

FPE - Fundo de Participação do Estado

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

ICMS - Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI - Imposto de Produtos Industrializados

LDB- Lei de Diretrizes e Bases

LDBE - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC - Ministério da Educação e do Desporto

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PSB - Partido Socialista Brasileiro

QM - Quadro do Magistério

SEB - Secretaria do Ensino Básico

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação

INTRODUÇÃO

Atualmente, a questão da educação nacional, especialmente da educação básica, constitui um dos pontos mais graves a serem enfrentados por uma política responsável, que tenha por objetivo o desenvolvimento social e econômico do país.

O Governo Estadual cada vez mais vem se mostrando afastado do real valor que ele possui no que tange a área educacional. Por sua vez, os Municípios buscam acatar, já que não há outra solução, bancando até mesmo a alimentação dos alunos da rede pública estadual.

Tal descaso quanto a Educação por parte do Estado é resultado de inúmeros fatores, entre eles o exagero burocrático de autoritarismo nos órgãos governamentais. Investe-se pouco e muito mal em educação, sem contar a visível centralização do dinheiro público em outros setores.

Frente as enormes deficiências e a escassez de recursos, é imprescindível o estabelecimento de prioridades de atendimento que contemplem as necessidades da maioria da população. Desta perspectiva, a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental¹ constitui certamente a prioridade central, uma vez que se trata do nível de ensino que deve atender à toda população, sem exceção.

No cenário político, a bandeira da Municipalização do Ensino Fundamental é apresentada como a panacéia definitiva para os males da Educação. Os argumentos utilizados apontam no sentido do ganho de eficiência e maior democratização dos sistemas que tal opção propiciaria. Afinal, dizem seus defensores, o que pode ser feito pelo nível local não cabe ao poder central executar, e vice-versa. Assim como não compete ao Município a defesa externa do país, não teria sentido a União e os Estados administrarem em nível local.

¹ O ensino básico vem consagrado na Constituição (1988) como Ensino Fundamental, que compreende o ensino de primeiro grau, com séries de primeira à oitava.

O problema, entretanto, não é de fácil solução, uma vez que depende da ação autônoma de Estados e Municípios, entre os quais existem enormes dificuldades.

Sabe-se que o Município brasileiro não se basta de todo a si mesmo, independentemente. Por isso mesmo, a viabilidade de uma Municipalização da Educação torna-se por certo verdadeiramente efetiva quando acompanhada e apoiada devidamente pela União e pelos Estados. A mera descentralização administrativa por parte dos governos central e estadual em favor do Município não garante viabilidade por si só para este, assim como a transferência de encargos e serviços não basta para a concretização efetiva da autogestão da educação no e pelo Município.

Alguns autores sustentam a defesa de uma Municipalização da educação, como um dos caminhos para o desenvolvimento, partindo da autogestão - no e pelo município - do ensino fundamental, como questão prioritária, em estreita interação com as áreas sociais como saúde, previdência social, assistência social e serviços básicos de repercussão imediata na sociedade. Tal interação se estabelece mediante iniciativa articuladora e de liderança por parte do ensino (escola).

Nessa visão, a proposição da Municipalização da Educação é mais ampla e profunda que a Filosofia da Municipalização, pois trata-se de autogestão do Ensino Fundamental no e pelo Município, possibilitando a aproximação das decisões, sejam pedagógicas ou de destinação de recursos, das verdadeiras necessidades locais.

Fica patente com esta defesa, que uma Municipalização da Educação não se arvora a garantir a solução de todos os problemas educacionais, mas acredita-se ser ela o caminho mais curto de intermediação entre a realidade existente e a solução plausível, pelo menos. Assim, a responsabilidade pela autogestão da educação no e pelo município representa uma firme definição de competências sem vacilo.

A Municipalização pode contribuir no sentido de oferecer pontos de vista

que tornem possível uma discussão crítica sobre a Educação, sobre o conhecimento, o direito ao saber, e de sugerir parâmetros que propiciem uma avaliação dos resultados positivos da educação de boa qualidade através dos Municípios envolvidos.

A maioria dos autores lidos são de opinião que a Municipalização se alia naturalmente, a uma reflexão filosófica mais ampla acerca do homem, que é o construtor do saber, do qual toda educação depende.

Além da discussão teórica de vários autores que têm na Municipalização um caráter pluridimensional, há a preocupação de outros para o real significado de Municipalizar. Será o distanciamento da Educação de um setor e outro o melhor caminho, já que a tradição centralizadora em relação aos recursos financeiros é um dos maiores obstáculos à Municipalização?

O sucesso da implantação da Municipalização depende da garantia de que os recursos, independentemente de quem esteja no poder, sejam repassados automaticamente para os Municípios. A luta pela Municipalização do salário-educação e pela superação da sua atual concepção autoritária é uma condição fundamental do sucesso da Municipalização do ensino. É possível Municipalizar todo o atendimento ao Ensino Fundamental, desde que a União e os Estados repassem os recursos e prestem assistência técnico-pedagógica aos Municípios, na medida de suas carências.

A Constituição de 1988, sem determinar explicitamente a Municipalização, dá autonomia aos Municípios para a criação de sistemas municipais de educação. Já em 1996, as mudanças na legislação sobre o financiamento do Ensino Fundamental no Brasil representam um forte estímulo à descentralização da educação pública, estabelecendo explicitamente a autonomia das escolas como objetivo.

Com as disposições da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei n. 9.424/96, já no momento do recebimento da receita, compulsoriamente os Municípios estarão destinando para o Ensino Fundamental, via fundo, 15% do que recebem proveniente das transferências mais significativas resultantes de

impostos do Estado e da União.

Em vista disso, seria possível pensar o Fundo criado pela Emenda Constitucional 14 como ferramenta inédita para a descentralização radical da gestão do ensino público, fortalecendo os meios de produção dos serviços educacionais na escola, onde eles realmente acontecem.

Certamente o sucesso de uma Municipalização depende do bom uso dos recursos colocados à sua disposição e da vigilância exercida sobre o seu emprego. A distribuição dos recursos aos Municípios por parte dos governos da União e dos Estados deve, possivelmente, ser acompanhada, sobremaneira, pelos políticos e administradores municipais. Mas a vigilância sobre o correto emprego dos recursos cabe a toda a sociedade.

A partir da Emenda Constitucional 14, a União passa exercer mais explicitamente, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a oferta igualitária de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade.

Fica reservado ao Município a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil², estabelecendo-se para os Estados a obrigação de atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Por fim, determina que os Estados e Municípios, ao organizarem seus sistemas de ensino, estabeleçam formas de colaboração, para que possam garantir a universalização do ensino obrigatório, ou seja, o ensino fundamental.

Como o processo de transferência de responsabilidades, o processo de Municipalização está ocorrendo por exclusão, obedecendo ao princípio leonino de quem reparte fica com a melhor parte. Assim, o MEC - Ministério da Educação e do Desporto - fica com as universidades e as escolas técnicas federais e os Estados com as escolas urbanas. As áreas não atendidas pelas esferas de governo "superiores" estão sendo municipalizadas, ou seja, as escolas de difícil manutenção para os governos estaduais, quase sempre situadas nos Municípios mais pobres e na zona rural. Essa lógica perversa é

² A Educação Infantil abrange o atendimento em creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos

responsável pela atual distribuição de matrículas no ensino fundamental. Os Municípios arcam com 73% do alunado rural e 18% do urbano. No Nordeste, os Municípios detêm 48% das matrículas e, no Sudeste, apenas 19%. Assim, a "política", resultante da "a-política" de Municipalização, gerou uma total falta de correlação entre disponibilidade de recursos e encargos, o que acentua as desigualdades.

Portanto, o desenvolvimento qualitativo da educação e seu benefício social aguardados de uma Municipalização, também dependem do equilíbrio entre os recursos arrecadados pelos Municípios e os encargos a eles repassados pela União e pelos Estados. Não cabe a estes, agora, simplesmente se desferrar daqueles em virtude de uma melhor previsão financeira dada a vislumbrar aos municípios pela Constituição. É devido à União e aos Estados prestarem o necessário apoio de articulação, administrativo e financeiro aos Municípios que efetivamente são a base para a construção da democracia e do desenvolvimento da cidadania.

A questão da Municipalização no discurso político, vem sendo colocada como solução para melhorar a qualidade do ensino, já que o poder local será o responsável pela gerência do Ensino Fundamental. No entanto, percebe-se que o projeto da Municipalização, não apresenta sugestões pedagógicas, mas sim econômicas, entende-se a partir disso que para melhorar a qualidade do ensino é preciso modificar o seu financiamento. O que ocorrerá então será uma Municipalização da Educação, ou da Escola?

Outro ponto que merece discussão sobre o assunto é a respeito da Municipalização significar ou não uma prefeiturização. A Constituição prevê um regime de colaboração, que fortalecerá todos os níveis de poder de baixo para cima, integrando-os. Não deve ser, desta forma, apenas a transferência de encargos e serviços ao poder municipal, num sistema onde União e Estados não tenham poder.

Diferentemente da maioria dos Estados brasileiros, São Paulo mantém um sistema altamente centralizado, uma vez que mais de 80% dos alunos

matriculados nesse nível estudam em escolas estaduais. Essa excessiva concentração do poder de decisão nas mãos do Estado certamente vem contribuindo para agravar o quadro sofrível do sistema educacional.

O Governo do Estado de São Paulo tem na Municipalização de Ensino Fundamental o eixo principal de sua política educacional. Todas as principais medidas adotadas nos últimos três anos, como a reorganização das escolas estaduais, a instituição de programas e parcerias Estado-Municípios, constituem-se em providências preparatórias para a transferência aos Municípios da responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental.

Em relação às determinações constitucionais, no que concerne às aplicações mínimas obrigatórias na manutenção e desenvolvimento do ensino, priorizando a educação infantil e o ensino fundamental, o Município de Salto se enquadra na posição de descumprimento parcial da lei, pois aplica no ensino infantil e apenas no ensino fundamental supletivo.

Há Municípios em que as condições de recursos disponíveis, bem como a capacidade administrativa, permitem assumir com relativa facilidade a responsabilidade emanada da descentralização administrativa, ao passo que outros certamente terão que receber o devido respaldo em termos de recursos e técnicas administrativas. Devido a isto, a concretização da Municipalização não deveria ocorrer simultaneamente em todos os Municípios, mas de acordo com as respectivas condições e mesmo de forma gradual e diferenciada, se tal for julgado necessário.

Uma Municipalização da Educação transcorre dentro de um compromisso de colaboração no âmbito social, institucional, organizativo e administrativo entre organismos dos governos federal, estadual, municipal e a sociedade organizada.

Entende-se a partir das questões apresentadas que se torna imprescindível que o poder público e a sociedade local de cada Município do Estado de São Paulo, tomem iniciativa nas discussões a respeito da Municipalização do Ensino Fundamental, no que se refere a sua apresentação

legal e suas implicações teóricas e práticas.

Esse debate deve abranger toda população, visto que, a decisão local dos Municípios, se dá a partir da vontade do próprio prefeito e dos vereadores, que certamente deve corresponder às preocupações da população que representam.

O desenvolvimento do trabalho

O trabalho teve início em agosto de 1996, quando em diálogo com o Professor Orientador Zacarias Pereira Borges, decidiu-se pelo tema da Municipalização do Ensino Fundamental, visto ser um assunto atual, complexo, que vem sendo discutido por alguns autores, para o qual é mister soluções rápidas.

Este estudo, compreende um Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como exigência parcial para o curso de Pedagogia com habilitação em Administração Escolar, da Faculdade de Educação, UNICAMP.

A elaboração do presente pressuposto, foi inspirado pelo interesse de acompanhar como uma lei federal e, ou, estadual se regulariza no poder local. Frente a tal desafio, o trabalho se delimitou no tema da Municipalização do Ensino Fundamental, sendo objeto de estudo o acompanhamento de como um Município direcionou o processo de discussões e tomadas de decisões sobre a viabilização da Municipalização e suas consequências, assim como o envolvimento da comunidade educacional local.

Tal assunto, foi colocado em pauta na maioria dos Municípios do Estado de São Paulo no ano de 1997, com o intuito de buscar maior entendimento sobre o tema e de alternativas e estudos sobre as implicações da Municipalização do Ensino Fundamental. Dessa forma, optou-se por acompanhar as discussões na cidade de Salto, Município em que a aluna também exerce atividades profissionais na área educacional, bem como pela proximidade dos órgãos públicos, e o acompanhamento dos eventos

promovidos e artigos veiculados na imprensa local.

Como em Salto até 1997 não havia nenhuma escola de ensino fundamental municipalizada, a proposta inicial, além de acompanhar as discussões e o envolvimento da comunidade local, era a de analisar a decisão tomada, supondo verificar o número de escolas assumidas pela Prefeitura Municipal no convênio Estado/Município, ou, na formação de uma rede própria em 1998 e assim a formação do Conselho Municipal e sua representação.

Diante disto, foi feito durante os quatro últimos meses de 1997 um acompanhamento assíduo da maioria dos encontros promovidos pela Secretaria da Educação de Salto, com diretores e professores das escolas públicas e segmentos da população, para verificar o andamento dos estudos sobre o assunto e a participação nas decisões.

No entanto, Salto não assinou o convênio com o Estado e prorrogou a criação de uma rede própria para 1999.

A análise do presente trabalho passou a ser a dos motivos pela não Municipalização do Ensino Fundamental em 1998, na cidade de Salto.

Para aquilatar as concepções de Municipalização e da decisão da cidade de Salto, foram realizadas entrevistas com diferentes profissionais da área educacional ligadas ao Município - Delegado de Ensino, Supervisor de Ensino, Secretária da Educação Municipal, Diretor de Escola Estadual, Coordenador do Ensino Fundamental da Escola Estadual, Professor da rede e Diretora da Divisão de Pré-escola Municipal.

Os esclarecimentos sobre o processo de Municipalização foram feitos a partir de entrevistas com a própria Secretária da Educação e sua equipe, de uma forma contínua diante das resoluções, que foram observadas através da participação das palestras promovidas pela Secretaria da Educação e pela divulgação dos jornais locais.

Enfim, esta pesquisa é resultado do esforço de muitos que prestaram a sua colaboração para trazer ao leitor assim interessado pelo assunto, um valioso e idôneo instrumento de trabalho.

Com equilibrada atenção sobre tal pressuposto, dentro de suas características essenciais, a Municipalização alia à concepção também científica numa apresentação cuidada e atraente, através da discussão dos autores que debatem o assunto e a partir da Constituição Federal, da Constituição Estadual, Leis Complementares e Ordinárias, tanto federais quanto estaduais, bem como as municipais do Município de Salto, objeto deste estudo no tocante à regulamentação da Educação e do Ensino e, especificamente, do Ensino Fundamental.

Procurando aproximar os autores envolvidos em alguns dos problemas e conceitos que julgam mais fundamentais da Municipalização, e de oferecer a todo cidadão um instrumento que possa viabilizar sua inserção ao universo do saber, o pressuposto divide-se em três partes.

A primeira, de cunho predominantemente teórico, na qual encontram-se diferentes concepções de Municipalização, a defesa de vários autores e suas argumentações, assim como os perigos ocultos nas regulamentações legais. A segunda parte, abrange a discussão do processo de Municipalização atual mais especificamente no Estado de São Paulo. Fica destinado à terceira parte um histórico da repercursão do assunto no Município de Salto.

Pretende-se desta forma contribuir para um importante debate a respeito do tema que se faz tão necessário em todas as localidades municipais. Longe da pretensão de comentar todos os aspectos relacionados ao assunto o que se busca é oferecer subsídios a partir da leitura da bibliografia referida, para uma possível continuidade do trabalho, visto que, a discussão em todos os Municípios ganha espaço, principalmente no caso de Salto, que tem como proposta a análise das experiências com a Municipalização em outras localidades, para a criação da rede municipal de Ensino Fundamental

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Os grandes projetos nacionais tendem a ser falaciosos. Isso porque os diagnósticos que os fundamentam, quase sempre dramáticos, são baseados nas estatísticas gerais que, além de pouco confiáveis, apenas quantificam consequências e não identificam causa. Esses diagnósticos e projetos não captam e não se assentam na realidade concreta. Traduzem números, não vontades, aspirações, projetos de vida. As comunidades locais, juntamente da escola têm o senso da realidade.

A Municipalização, entendida como democratização, passa a ser a estratégia adequada para desafiar cada educador, cada escola, cada entidade de classe a encontrar alternativas para a educação.

Têm os defensores da Municipalização do ensino como pressuposto básico a melhoria administrativa e qualitativa do Ensino Fundamental, mas sem descuidar do bem-estar dos recursos humanos responsáveis pelo seu desenvolvimento. Pois, para Both (1996: 93) "pouco ou nada contribuiria a Municipalização do ensino em benefício da educação se, para cobrir um santo, fosse necessário descobrir outro"

A diferença fundamental entre Municipalização do Ensino e Municipalização da Educação reside na concepção de homem. Para Both (1996: 9) "Enquanto aquela concebe o educando como ser em mudança comportamental 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".

Dessa forma, alguns autores defendem não uma mera Municipalização do Ensino, mas da Educação. Enquanto que a primeira gira em torno de uma transferência de encargos administrativos para os Municípios, a segunda

constitui-se de preocupação tanto administrativa quanto de conteúdo sob a égide municipal, centra-se especialmente no homem como questão pluridimensional.

Os argumentos a favor de uma Municipalização da educação, entre outros, apontam o fator da proximidade da administração municipal às escolas e à comunidade como sendo um aspecto relevante. Por outro lado, afirma Both (1996: 93) "a possibilidade de participação da comunidade, em geral, bem como dos setores específicos da sociedade, em especial, poderá facilitar uma administração e um desenvolvimento da educação, oportunizando sua centralização nas preocupações e nos interesses locais mais prementes da população".

As principais objeções à Municipalização do ensino vão desde o mandonismo e o clientelismo locais, passando por uma eventual fragmentação classista do magistério, pela pulverização cultural, desembocando na incapacidade administrativa municipal. No entanto, para Both (1996: 101) "outras questões possivelmente podem ser apontadas em desfavor de uma Municipalização da educação, como as relacionadas com os campos financeiro, social, de recursos humanos, sindical-classista, político e pedagógico".

Nesta parte do trabalho serão apresentadas diferentes concepções de Municipalização, partindo de uma rápida análise da gestão do sistema educacional para as discussões dos conceitos de Municipalizar.

1. Gestão do Sistema Educacional

A gestão do sistema educacional, firmada em estruturas piramidalmente hierarquizadas, cada vez mais burocratizadas e complexas, segue o figurino dos padrões administrativos tradicionais. O pressuposto dessas estruturas é definir quem manda em quem e quem obedece quem. A despeito do discurso pedagógico, rico em princípios e propostas de formação do cidadão autônomo

e livre, as análises da gestão educacional abordam mais os processos e comportamentos renitentes do que o eixo, a estrutura do "sistema educacional". Questiona-se o comportamento administrativo dos "sistemas" educacionais, que se assenta nas relações de poder, de dominação, mas não a concepção estrutural que engendra essas relações.

A partir da análise de gestão educacional Genuino Bordignon (1993: 138) oferece uma proposta de inversão do eixo e das relações de força da estrutura. Para o autor,

"no lugar da concepção tradicional dedutivo-reducionista, do topo para a base, com sucessivas desagregações de quem manda em quem, visualiza-se uma abordagem das esferas crescentes de responsabilidade. Ou seja: ao invés da hierarquização de quem manda em quem, busca-se situar amplitudes e esferas de papéis e responsabilidades".

O que se propõe é uma inversão da maneira de ver e conceber o sistema educacional, partindo não mais do todo para a parte, mas sim da parte para o todo, construído por um processo dialético que conduz à síntese da totalidade, radicada nas realidades locais, passando da concepção segmentada do sistema para a integração e da estrutura vertical para a horizontal.

A primeira inversão diz respeito à estrutura do sistema segmentado em redes de escolas. O enfoque deve centrar-se na escola, não nas redes. Para isso é necessário organizar uma escola pública única, em vez das atuais escolas pertencentes a redes. As esferas de governo passariam a repartir diferentes responsabilidades em torno da mesma escola pública, ao invés de repartir diferentes escolas. O eixo passa a ser a escola, não mais o "sistema".

Essa escola pública única se situa, obviamente, no Município. Assim a Municipalização passa a ser o ponto de partida da construção do sistema, não

o resultado de um processo de exclusão. Em coerência com essa inversão, nos organogramas, a escola é tirada da periferia, da base da pirâmide, para ser colocada no centro do sistema.

A segunda inversão diz respeito ao organograma das estruturas educacionais, concebido não mais como uma pirâmide, vertical, escalando em níveis de poder, que consagra as relações de dominação, mas como um círculo, horizontal, com esferas concêntricas de responsabilidades.

Os autores do estudo para o MEC, manifestam sua apreensão quanto às dificuldades de deslocamento do eixo da gestão educacional para a escola, por considerar esta proposta "utópica, porque visceralmente contrária ao sistema educacional vigente".

O sistema vigente adota o discurso da descentralização das tarefas, mantendo intocada sua estrutura, centralizando as normas e as propostas, o que garante a manutenção do poder.

No entanto, percebe-se que a tese da descentralização é tida como a alternativa para a ruptura em que se encontra a gestão do sistema educacional, visto que, análises e propostas não faltam, mas as pesquisas, muitas de qualidade, não se manifestam na prática, não sensibilizam os gestores educacionais e não chegam às escolas.

Como proposta para esta alternativa Bordignon e Oliveira³ propõem a integração das redes de ensino em torno de uma escola pública única, municipalizada, como eixo do processo de gestão do sistema educacional, a partir de onde tudo começou: do cidadão, da escola e da comunidade local, enfatizando a proposta da "escola cidadã", como o caminho radical (que radica nas origens) de superação do marasmo burocrático que estagna a educação e dificulta o forjar da identidade política do povo, base sobre a qual se desenvolve e afirma a cidadania e se constrói a democracia.

³ Bordignon e Oliveira " A Escola Cidadã: uma utopia municipalista", Revista Educação Municipal, n. 4, maio de 1989.

Genuino Bordignon (1993) questiona-se quanto a formação dos indivíduos como cidadãos ou burocratas, dando como sugestão a escola cidadã que propõe a utopia como alternativa à burocracia.

Nesta perspectiva, faz-se a análise do processo de burocratização crescente das estruturas educacionais e das práticas de gestão, que enfatizam a Municipalização como estratégia de descentralização, mantendo intocadas as relações estruturais do sistema. A partir desta análise apresenta-se como nova alternativa de gestão, tendo a escola como eixo e centro do processo e a Municipalização como estratégia democratizadora, cabendo às diferentes instâncias de governo esferas crescentes de responsabilidade, não níveis de poder. Essa alternativa concebe o Plano Nacional de Educação como instrumento de mediação do nacional com o local, pela articulação das políticas que sinalizam o projeto educacional da sociedade, o rumo do futuro, com a ação concreta das ações educacionais cotidianas.

Essas inversões implicam segundo Bordignon (1993: 154) "em não mais conceber o sistema e as escolas tendo por preferências "posses" e "poderes", mas sim, responsabilidades. O que, por sua vez, implica não apenas na mudança de estruturas e organogramas mas, especialmente na mudança de concepção de poder e responsabilidade, de ênfase em meios e fins".

Complementa dizendo que

"a estratégia da Municipalização requer o deslocamento do eixo da elaboração das propostas e projetos educacionais. A descentralização deve ser um ato político, não administrativo, ou seja: desloca-se o poder de decisão, não apenas a execução de ações definidas em nível superior. A descentralização como ato político situa no Município um novo espaço de poder, de elaboração de propostas, via participação. Isso implica em conceber a Municipalização não como um processo de exclusão, mas como mediação entre o concreto educativo e as políticas

educacionais e nacionais. Trata-se de estratégia de gestão local do sistema educacional".(1993: 158)

2 - Municipalização como descentralização

A Educação na questão da Municipalização, ainda que ligada de forma estreita à ação político-administrativa, caracteriza-se por um desempenho técnico científico. Torna-se produto da interação cooperativa entre as áreas sociais de ensino, saúde, previdência social, assistência social e de serviços básicos de repercussão imediata na sociedade. E aguarda-se como resultado de tal interação uma mudança comportamental e o bem-estar social dos educandos, de forma direta, e dos familiares ou responsáveis e da sociedade, indiretamente.

Sendo assim, tanto a viabilização de uma Municipalização da Educação quanto sua sobrevivência necessitam da integração cooperativa dos processos político-administrativo (gerenciamento) e técnico-científico (produto e resultado). O processo político-administrativo oportuniza viabilidade e sustentação a uma Municipalização da Educação ao passo que o processo técnico-científico imprime e garante-lhe a devida qualidade.

Bedê (1988: 38) chega a afirmar que "há um trabalho de disputa entre os Municípios e os Estados da Federação, mas ninguém assume a total responsabilidade pela Educação Básica".

A descentralização administrativa, ou seja, a passagem para os Municípios da gestão do ensino fundamental, pode inclusive, contribuir decididamente para a própria democratização da sociedade. Em consequência, resultados positivos nesse sentido certamente não tardarão a aparecer, visto que "o poder local é mais próximo, mais sensível e mais vulnerável aos apelos da população. Se a esfera municipal for representativa dos interesses populares e dispuser de poder de decisão e recursos, a interação povo-governo tornar-se-á mais ágil, menos burocratizada, mais participativa" (Mello

1986: 19).

A ação descentralizadora dos poderes central e estadual possivelmente deve legar ao Município o máximo de autonomia administrativa, financeira, didática e pedagógica, do contrário estará ele fadado a uma mera desconcentração⁴, o que sinceramente não lhe basta nem lhe convém. Segundo Oliveira (1988: 183), "a descentralização é, portanto, um critério de repartição de competências e atribuições entre Estados e entes distintos". E Formosinho (1986: 64) ainda mais detalhadamente assevera que "uma administração diz-se descentralizada quando existem organizações e órgãos locais não-dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (não sujeitos, portanto, ao poder de direção do Estado), autônoma administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais".

Percebe-se que com isso, os programas de Municipalização levarão a mudanças na concepção da própria escola pública, tornando-a menos estatal e mais popular. Daí os temores ao dizer de Moacir Gadotti de muitas entidades do Magistério, porque a escola, dependendo cada vez mais do poder de pressão das classes populares organizadas, onde estas não sejam atuantes, o processo pode encaminhar-se para a cobrança de taxas, até a possível privatização.

Seguem o mesmo raciocínio Paiva e Paiva (1986: 15-24) quando dizem que,

"fortalecer o Município é uma tarefa de longo prazo que se pode realizar não pulverizando os recursos nem lançando a eles recursos que alguns ou muitos deles não saberão utilizar, por carência de quadro técnicos, ou que utilizarão de maneira subordinada às forças locais dominantes".

⁴ Para entendimento do termo, verificar Both, Ivo José. *Municipalização da Educação. Uma contribuição para um novo paradigma de gestão de ensino fundamental*. Papirus editora, 1997, São Paulo, p. 11-12.

No entanto para Both (1996: 120) tal afirmação trata-se de "uma tentativa de acomodação da idéia de Municipalização, em que a não-confiança na capacidade administrativa do Município, nem a curto nem a longo prazo, permite que ele seja subjugado à tutela sufocante das administrações estadual e federal".

A questão do mandonismo e do clientelismo pode representar certa força para administradores municipais em se tratando de contratação de professores, no remanejamento dos diretores ou na disponibilidade dos professores. Por outro lado, conforme Bedê (1988: 40-41) , "pior mesmo é o mandonismo no âmbito estadual e, pior ainda, no âmbito federal, onde (...) os recursos podem ser manipulados segundo os interesses políticos daqueles que querem se perpetuar no poder, e longe da possibilidade de vigilância do povo".

Historicamente falando, "viveu-se em regime de centralismo durante o períodos da Colônia, do Império, da Consolidação da República, da Revolução de 1930 e da Revolução de 1964" (Ávila 1985: 23). Para o autor, "até nossos dias, quase que não houve intervalo e condições, entre esses acontecimentos, para um trabalho sério de desconcentração que não se limitasse a propostas teóricas".

Estudos vêm sendo feitos em torno de uma Municipalização do ensino, sobremaneira, desde 1957, tomando como marco o professor Anísio Teixeira. Desde então, muito tem sido conjecturado e escrito sobre o assunto, mas sem que resultados efetivamente palpáveis tenham daí decorrido.

Para Gadotti (1993: 83) "a História da Municipalização do ensino no Brasil se iniciou com o fim do Estado Novo (1945) e se concretizou com a LDB 4024, de 1961. Ela está ligada à história de democratização política do país, que consagrou o princípio da descentralização. Todavia, foi só dez anos depois da LDB, com a Lei 5692/71, elaborada sob o regime autoritário, que o princípio da Municipalização do Ensino Fundamental aparece na legislação, num período marcado pela prática oposta à Municipalização, isto é, a centralização dos recursos financeiros e o abandono da educação".

O autor continua dizendo que "a Municipalização é um processo histórico que acompanha o fenômeno global da descentralização. Por sua vez, a descentralização é parte também de um processo histórico, mais de recuperação do poder da decisão, ato de cidadania e poder popular". (1993: 84).

No entanto assegura Bordignon (1993: 150) que, "a prática da descentralização tem mantido inalteradas a estrutura e as relações de poder, convertendo Estados e Municípios em meros executores das decisões do governo central, num mecanismo que mais descentraliza a vontade do soberano do que o exercício do poder e a responsabilidade das decisões".

A história Municipalista brasileira está impregnada de atos e fatos isolados descentralizadores de poder, mas no cômputo geral a balança sempre pendeu com maior intensidade a favor da manutenção da prática administrativa em mãos, primeiro, do governo central, e, em segundo plano, dos governos estaduais. Mas, segundo se vislumbra - o que ainda está por ser confirmado pela história - , o Município brasileiro possivelmente poderá se reencontrar a partir da Constituição de 1988. Segundo esta Carta, a União não intervirá nos estados (art. 34), bem como os estados e a União não poderão intervir nos municípios (art. 35), salvo em casos previstos na própria Constituição.

Progressivamente, as transformações sociais, econômicas e políticas brasileiras repercutem na cultura geral e vem produzindo novos padrões de referência. As mudanças vem sendo tão notáveis e as realizações de programas para qualificar a educação continuam fracassando, sendo que os investimentos para a construção do saber se tornam algo que transcende as expectativas para se buscar o novo.

A Municipalização do ensino é colocada em questão, "(...) como decorrência da necessidade de atribuir encargos ao Município que justifiquem o poder, os recursos e autonomia que para ele estão sendo pleiteados"(Sá Barreto e Gomes Arelaro 1986: 1-13). Para os autores (ibid.) a questão também se coloca, dado "o argumento de que os sistemas estaduais de ensino

são ineficientes, devido à morosidade da máquina administrativa em função do seu gigantismo".

Frente a isso Gadotti (1993: 84) afirma que "a Municipalização segue uma tendência universal deste final de século, de diminuir o tamanho do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz, que coíbe a iniciativa das pessoas. Por isso, a Municipalização não é uma questão isolada, ela caminha com a democratização da sociedade".

A resposta à questão "descentralizar ou democratizar?" traz clareza ao enfoque dado ao processo de Municipalização. Para Bordignon (1993: 158)

"A ênfase na descentralização leva à pseudo-municipalização, dissimulando a descentralização. A verdadeira Municipalização só é possível pela via da democratização, sendo a descentralização seu corolário. Não há lugar para dicotomias ou ordem de precedência entre democratizar e descentralizar. Sem uma não há outra. Não se descentraliza para depois democratizar, ou vice-versa. Democratizar implica em abrir espaços de poder locais, em construir as políticas nacionais de baixo para cima, fazendo fluir a vontade nacional, entendida como a vontade dos cidadãos que constituem a nação. Democracia e cidadania são conceitos indissociáveis, uma não existe sem a outra, nem há ordem de precedência".

A descentralização e a democratização da gestão educacional têm sido apontadas como alternativa para superar os efeitos perversos da burocratização do sistema escolar, que agigantou as estruturas centrais e intermediárias. No entanto para Bordignon (1993: 144) "é necessário analisar como o pessoal do "sistema" entende essas propostas e o que as mesmas acrescentam na direção de uma escola coerente com o discurso pedagógico dos fins da educação".

O Ministério da Educação brasileiro, por meio de sua Secretaria de

Ensino Básico (SEB 1988: 59), vê com simpatia a Municipalização, prevendo-lhe um expressivo número de vantagens, quando ela garante a maior racionalização de recursos; permite mecanismos de ação e solução mais rápidos; possibilita a desburocratização do sistema; assegura maior conhecimento por parte da administração municipal da realidade física, social, econômica e cultural em que o Município se situa; e facilita o acompanhamento e a avaliação de todas as atividades, permitindo assim ao Município assumir gradual e progressivamente a responsabilidade com o ensino.

Carvalho (1988: 59) entende que com tais vantagens emanadas da Municipalização, "sucesso e ônus serão, dessa forma, efetivamente co-participados".

Verdade é que tais vantagens podem ocorrer segundo Both (1996: 119) "se os governos central e estaduais permitirem a devida descentralização administrativa, delegando suficientes competências e autonomia de gestão aos Municípios, com recursos e assessoria técnica. É de se notar que tanto governo quanto Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - postam-se a favor de uma Municipalização do ensino, principalmente quando ela vem respaldada com fortes propósitos qualitativos e trilhando sua administração por caminhos autônomos".

Os Secretários de Educação têm caracterizado a Municipalização como pseudo-descentralização realizada pelo MEC, que privilegia o contato direto com os Municípios, ferindo a autonomia e as decisões políticas dos Estados. Ao contestar a Municipalização patrocinada pelo MEC, os Secretários de Educação não explicitam qual sua proposta de descentralização.

Um dos cuidados necessários ao governo municipal em seu esforço de autonomia de gestão, certamente, passa pela precaução de uma possível descentralização que possa vir do centro. Diz Namó de Mello (1998: 46) que "o autoritarismo e a centralização do Estado brasileiro não se manifestam apenas pela concentração do poder no âmbito do Executivo Federal e nos poderes Executivos de modo geral", mas em termos de educação "o autoritarismo se

manifesta também quando se encontra no Executivo, sobretudo da União, o poder de decidir o que e como descentralizar".

Conclui Both (1993: 86) que "a descentralização não se constitui um objetivo fácil de ser alcançado, visto as resistências que a ela se antepõem. Provocando a descentralização administrativa uma perda de poder, pode esta por vezes vir mascarada, não passando na prática de mera desconcentração de poder. No entanto, enquanto a descentralização se constitui em forma ampla de distribuição de competências, acompanhada da devida autonomia para exercê-las administrativamente,

"a desconcentração é uma forma limitada de distribuição de poderes quanto ao seu conteúdo e quanto a sua autonomia. Desconcentram-se poderes predominantemente executivos e mantém-se o controle hierárquico sobre os órgãos desconcentrados através do instituto de delegação de poderes. (Sousa Fernandes 1988: 112)".

Frente a isso, garante Bordignon (1993: 151) que o "discurso atual de descentralização, entendida como a Municipalização dos encargos do ensino básico, não questiona a atual estrutura do sistema educacional, segmentada em redes, nem o comportamento, a responsabilidades e os papéis das esferas de governo. Tudo é analisado e discutido mantendo essa estrutura burocrática intocável".

Porém, a descentralização não deve ser pensada só em nível de governo. Para Callegari (1997: 22)

"é imperioso não perder de vista a oportunidade histórica que com o fundo se apresenta, para a descentralização levada até a escola, com os recursos mais próximos da atividade-fim; a escola recebendo recursos na proporção de número de alunos que abriga e vinculados a um plano de trabalho; com o desenvolvimento da comunidade escolar na

gestão da escola, em sintonia com os órgãos diretivos da Educação, quer em âmbito estadual, quer em âmbito municipal. É na escola que se inicia a mobilização dos segmentos da sociedade mais comprometidos com o ensino”.

3 - Municipalização como autogestão

O argumento de que o Município estando mais próximo da comunidade, detectaria melhor os seus anseios e suas necessidades, pode ter procedência, visto que para Both (1996: 93) "é verdade que, por vezes, o ensino municipal também é prejudicado por política de clientelismo, mas entendida a Municipalização do ensino como trabalho cooperativo entre poder público e comunidade, tal ingerência fica possivelmente enfraquecida e sob maior controle".

Para Mello (1988: 45),

“o Município enquanto parte integrante desse aparato estatal, não é a priori a instância mais democrática só por ser mais próxima. Mas é inegável que, se a nação conseguir ser bem sucedida na urgente e necessária modernização e democratização do Estado nas suas diferentes instâncias, aí incluindo o Município, este pode dar conta da responsabilidade que lhe vier a caber, com o primeiro grau de modo mais fácil e mais próximo das reais necessidades da clientela escolar”

Só que é de se levar em conta não ser o melhor caminho para Municipalizar o ensino aguardar pela modernização e pela democratização do Estado, mas de acordo com Both (1996: 94) "modernizar e democratizar a partir do Município onde residem as principais e mais urgentes necessidades que estão a reclamar solução. Não se pretende subestimar o papel da União e

dos estados, mas elegê-los como agentes de apoio, de assessoria e garantidores de recursos necessários à autogestão municipal".

Certamente encontra-se Ávila no rol dos mais autênticos defensores de uma Municipalização da Educação. Segundo ele,

são chegadas a hora e a vez de a municipalização, mormente na área da educação, ocupar o seu real espaço constituinte e federativo, visto que os problemas de atendimento básico às populações localizadas se avolumam e as perspectivas de soluções globais se escasseiam.
(1986:5)

Ao defender a autogestão do Município, Both (1997:80) diz que "a Municipalização é um campo propício para o exercício prático da autogestão" . Ele não defende a independência do Município em relação aos Estados e à União, "mas apenas a liberdade de ação com condições, como célula base do desenvolvimento sócio-econômico nacional". (ibid., p. 80)

Entende Ávila (1987: 10) a essência da autogestão como gestão integral, em "gerir tudo o que deva ou possa ser gerido, compreendendo a autonomia e efetiva programação, execução, avaliação e reprogramação, se necessária, daquilo que pode ou deve ser gerido". E, possivelmente, a capacidade administrativa e a condição de recursos necessários constituam a mola mestra da autogestão qualitativa.

O ensino não pode ser encarado como benefício social isolado, tendo que atuar de forma associada e integrada com as demais áreas sociais, a fim de beneficiar o homem o mais globalmente possível. E a propósito, Carvalho (1988: 64) faz a colocação de uma possível conveniência de elaboração de Lei de Diretrizes e Bases, envolvendo de forma integrada "a educação, saúde e bem-estar social, considerando que a questão da criança e do adolescente é multissetorial", ou seja, pluridimensional.

Conclui Both (1996: 82) que,

“trata-se de elenco de componentes essenciais ao planejamento da implantação e da implementação de uma autogestão municipal, em que poder público e sociedade atuam de maneira integrada e organizada no atendimento às necessidades básicas. Por isso mesmo, autogestão não pode ser confundida com repasse de encargos e serviços, mas entendida como gestão de competências que se identificam com a realidade social da comunidade, com condição e autonomia administrativa. A essência da autogestão - como conteúdo teórico e prático - limita seu campo de atuação dentro do que é possível ser gerido, sem se perder em compromissos não passíveis de atendimento. A ação política mantém-se acima da politicagem”.

A Municipalização nessa visão não significa uma prefeiturização, pois não se trata de transferir encargos e serviços ao poder municipal e estabelecer um sistema onde a União e os Estados não tenham poder, para Gadotti (1993: 87), “é fortalecer todos os níveis de poder de baixo para cima, integrando-os “em regime de colaboração” (como prevê a Constituição), enfrentando os graves problemas do nosso ensino”.

Possivelmente não se entende Municipalização como mero sinônimo de “prefeiturização”, assim como descentralização, em certos casos, não se torna antônimo de centralização. Nos dizeres de Both (1996: 95),

“o maior ou menor grau descentralizador presente numa administração, certamente encontra-se no tipo e no conteúdo das atribuições e das competências devolvidas aos órgãos municipais. Assim como com uma Municipalização da educação não se advoga uma prefeiturização, também não se aceita a continuação do poder decisório excessivamente em mãos do governo central e estadual. Almeja-se, isto sim, o estabelecimento de uma distribuição de poder, de responsabilidades e de competências entre a União, o estado federado e o município, tendo

em vista o acesso justo e eqüitativo aos benefícios sociais por parte das populações tanto da zona urbana como da rural".

Ao se falar em autogestão, a situação de autonomia é subentendida como condição elementar. E, como tal a autonomia representa a base para a atuação da autogestão. Por isso mesmo, faz-se indispensável ser o Município possuidor de autonomia administrativa, financeira, cultural e patrimonial. Para Both (1996: 81) "a autonomia científica e pedagógica só pode ser reconhecida à escola e aos órgãos escolares. Dessa forma, ao se tratar de autogestão, subentende-se necessariamente a devida autonomia como seu indispensável suporte".

Para Bedê (1988: 47), "deve ser estimulada a assessoria técnica aos Municípios, garantindo um programa permanente de capacitação dos professores municipais pelos seus dirigentes, inclusive o entrosamento entre os Municípios de maior porte com os de menor porte ". E o autor também chama atenção para o fato de que "a Municipalização deve ser gradual e diferenciada, de acordo com a possibilidade de cada região, levando o Município a possuir uma autonomia didática e pedagógica, financeira e administrativa".

Alguns ainda vêem muito perigo nos programas de modernização, desburocratização, racionalização, descentralização, Municipalização, por verem neles a fragmentação, desarticulação, e o aumento das desigualdades. Para Gadotti (1993: 86) "a autonomia e a liberdade possibilitam muito mais as condições de superação da desigualdade do que a uniformização. A desigualdade inicial é um dado da nossa realidade. Ele é o nosso ponto de partida. O ponto de chegada é a eqüidade. Isso é que importa".

Novamente retomando a criança como uma questão pluridimensional, Craidy (1988) defende de forma explícita e direta a integração entre as diferentes áreas sociais: ensino, previdenciária, assistencial e de saúde. Para ela, "as políticas sociais no Brasil atuam de forma estanque, embora se dirijam

a uma mesma população". Por outro lado, há instituições que desenvolvem experiências consideráveis nas diferentes áreas sociais, mas que são subutilizadas, sem serem repassadas ao ensino regular.

Freire (1986: 26) diz que "gestão descentralizada, ou autogestão, é autonomia em exercício efetivo, ou seja, internalização do processo decisório". E por certo, a decisão interna torna-se válida e legítima, dependendo do maior ou menor grau de representatividade e nível de participação de pessoas e segmentos no processo

Por fim, talvez a esta altura já seja possível perceber as diferenças entre Municipalização do ensino e Municipalização da educação. Para Both (1996: 85) "o ensino constitui uma das áreas sociais que, quando em ação integrada, interagente e complementar com as demais, faz resultar a educação. E nesse aspecto, o atendimento à população em idade para frequência ao ensino pré-escolar e fundamental possivelmente pode e deve ser encarado como uma questão pluridimensional, em que a educação se apresenta e atua em sentido amplo e abrangente".

As abordagens da Municipalização são variadas e encerram controvérsias. Essas controvérsias de acordo com Bordignon (1996: 150) "se concentram na análise dos prós e contras da prática da Municipalização. Prática uniforme e invariável, constituída por um processo linear descendente, entendido como transferência das responsabilidades pela gestão e manutenção das escolas de uma rede de ensino para outra, vale dizer, de um executivo para outro, obedecidas as normas, diretrizes e políticas nacionais (ou governamentais?). É o contra-senso da Municipalização feita por Decreto, sem gerar o compromisso da participação democrática".

CAPÍTULO II

PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO: O ENCAMINHAMENTO PAULISTA

Com o propósito de dar salvaguarda e qualidade ao Ensino Fundamental e desapontada com a não consolidação da Municipalização por parte do governo, surge a Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (1988), cujo tema central é a Municipalização do Ensino Fundamental. Dessa forma por pressão da Undime e dos dirigentes municipais, inicia-se a Municipalização do Programa de alimentação Escolar e saúde do estudante e é implantada a distribuição da cota federal do salário-educação na parcela destinada aos projetos municipais e intermunicipais de educação fundamental.

A Undime, na verdade, torna-se um marco histórico nacional em defesa da Municipalização do Ensino Fundamental. Por meio desta ela quer vir em socorro da educação brasileira, "para a formulação de medidas concretas que todo povo brasileiro espera, um povo cansado, amargurado, angustiado porque vê que uma quantidade enorme de crianças se acham fora da escola, não têm acesso à educação". E continua dizendo que "constitui para todos os pais de todos os rincões do país uma amargura imensa sentir que a possibilidade que eles não tiveram de se educar se repete com seus filhos" (Bedê 1988: 37). Na verdade, mais que um desabafo, constitui-se a constatação do então presidente da Undime em sentimento de quase desesperança em se mantendo o desenvolvimento do Ensino Fundamental em mão da União e dos estados. Para este autor, por certo, a Municipalização da educação básica por si só não resolve os problemas a ela inerentes, mas se constitui em alternativa de solução que traz em si a possibilidade de dar certo.

Declara Bedê (1988: 38) que as possíveis "causas mais sérias da insuficiência de vagas e da queda da qualidade " do ensino residem na indecisão reinante entre Municípios e Estados quanto as responsabilidades pela educação fundamental. Por ora não se tem a quem e como cobrar, visto

que as duas entidades respondem cada qual por uma parcela dos ensino fundamental e pré-escolar.

Para o Instituto Brasileiro de administração Municipal é necessária

“uma estratégia gradualista de transferência de atribuições e recursos ao Município que privilegia a elaboração de um plano de Municipalização ao ensino cuja execução deve estar a cargo de órgão específico da Secretaria da Educação do Estado” (Mello 1986b)

Da mesma forma para a Undime , a questão não está em se discutir se a Municipalização do ensino deve ou não ser feita, mas como fazê-la, propõe "que a Municipalização se dê gradualmente, que se respeitem as peculiaridades regionais, os problemas de cada Estado, e que haja sobretudo um processo de adesão". Deve a Municipalização do ensino ser entendida como " um processo de definição de responsabilidade da cidade (município) para com seus filhos"(Bedê 1988: 45).

Para Both (1996: 119) "o ensino fundamental administrado a partir do Município tem como pressupostos o resgate da cidadania do homem brasileiro e a formação de um homem crítico, participante ativo do processo de sua própria transformação na e da sociedade ".

Nesta segunda parte do trabalho serão discutidas as apresentações das novas leis e suas consequências, especialmente para o Estado de São Paulo.

1 - As Novas Leis e suas repercursões

Ainda que nem todos os Municípios possuam estrutura e capacidade administrativa idênticas, é defensável para Both a idéia de que a administração do Ensino Fundamental deve ficar sob a responsabilidade paulatina das municipalidades. Se com poucos recursos e pouca autonomia de gestão os Municípios vêm respondendo por 29% das matrículas do Ensino

Fundamental (MEC/Seec 1988: 13), o que não dizer quando, entre outros, forem cumpridos os seguintes dispositivos:

- *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (Constituição, art. 211, resumo);*
- *a União (...) prestará assistência técnica e financeira (...) aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino (Constituição, art. 211, parágrafo 1º);*
- *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 no desenvolvimento do ensino (Constituição, art. 212, resumo);*
- *a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação (Constituição, art. 212, parágrafo 3º);*
- *o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas (art. 212, parágrafo 5º);*
- *os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (Constituição, art. 211, parágrafo 2º);*
- *autonomia administrativa, financeira, científica, didático-pedagógica, patrimonial e cultural;*
- *reforma tributária adequada à realidade social e do município brasileiro.*

Finalmente, em 1996 foram sancionadas novas Leis Federais sobre a Educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96- em seu artigo 11 diz que os Municípios devem oferecer a Educação Infantil em

creches e pré-escolas , e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os Sistema Educacionais Municipais constituem-se hoje numa exigência da complexidade da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político. De fato, como afirmam Gadotti e Romão (1993), "os últimos anos mostram duas tendências universais complementares: de um lado, a globalização econômica (a interdependência global) e, de outro, o fortalecimento do poder local."

A Constituição de 1988, dá autonomia aos Municípios para a criação de sistemas educacionais municipais , neste ponto, a Constituição "situa o município como novo espaço de poder", a partir disto este não será mais tratado como mero executor de decisões tomadas em instância superior; ele se torna criador de políticas públicas.

Sabe-se que é no Município onde o ensino e serviços básicos são desenvolvidos e se fazem sentir. Ao mesmo tempo, mais do que ninguém, é a coletividade municipal que realmente sabe identificar suas necessidades. Para tanto, deve o Município, com o conhecimento de causa que possui, gerir integralmente as ações que beneficiam sua população. Por isso mesmo, são o Estado e a União que devem promover recursos e condições necessárias para o desenvolvimento municipal (Both 1986: 8).

De fato, já a própria Lei n 5.692, de 11 de agosto de 1971, em seu artigo 58 propõe a Municipalização do ensino com a "progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação,

especialmente de primeiro grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais".

A Constituição de 1988 é bem mais ampla, propondo que "os Municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar" (art. 211. Parágrafo 2º). Fica entendida aqui inclusive ação administrativa da Municipalidade sobre o ensino. E o resumo deste artigo estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino", e cabendo à União, ainda, "assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino" (parágrafo 1º).

Não cabe ao MEC definir, propor (ou impor ?) e administrar grandes projetos nacionais, mas sim apoiar técnica e financeiramente os projetos estaduais e municipais, mediar o local com o nacional.

No entanto, na base do fracasso que se traduz na baixa qualidade dos serviços prestados, encontramos um exagerado centralismo burocrático e autoritário, professores e funcionários mal pagos e desmotivados, escolas desequipadas e um baixo nível de participação da comunidade. Não há dúvidas de que nosso sistema educacional exige mudanças urgentes e profundas.

2 - A Emenda Constitucional n. 14

A alteração desse quadro, assim como a diminuição das distorções e desvios de verbas parece ter sido objetivo primeiro da iniciativa do Governo Federal ao propor as alterações legais consubstanciadas na Emenda Constitucional 14, que tramitou tanto na Câmara Federal, como no Senado Federal, alterando substancialmente o capítulo referente à Educação na Constituição e foi regulamentada pela lei 9424/96.

A exposição de motivos, que precede a proposta original da Emenda,

formulada e encaminhada pelo Executivo e que tramitou sob a designação de PEC n. 233/95⁵, ateve-se ao Ensino Fundamental, omitindo-se quanto ao analfabetismo. A partir da análise de Callegari (1997: 18), a emenda 14 "sem apresentar números, fala-se em avanço quantitativo e recuo ou retardamento qualitativo, enfatizando-se a presença de fatores negativos: dispersão de esforços entre os diferentes níveis de governo, à falta de uma mais clara definição de responsabilidades; má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais; descaso em relação ao magistério, colocado dentro de um círculo vicioso - baixos salários que afetam negativamente o binômio formação-desempenho, que leva aos baixos salários. A superação dessas deficiências é o que vem preconizado nos objetivos".

São colocações genéricas e perfuntórias, por demais túbias, se feitas à guisa de avaliação, pois para Callegari (1997: 19) "esta não foi feita ou, se feita, não foi divulgada".

A Emenda deu o contorno e as providências operacionais para a Municipalização. Ela traz duas modificações na Constituição brasileira. Primeiro ela amplia os investimentos obrigatórios que os Municípios e os Estados são obrigados a fazer na área do ensino fundamental. Desde 1988 os Municípios já tinham uma obrigatoriedade de aplicar 50% do conjunto dos recursos obrigatórios para a educação no Ensino Fundamental. Além de sublinhar esta obrigatoriedade ela amplia de 50% para 60%. Os Municípios são obrigados a aplicar na Educação 25% das receitas provenientes de impostos próprios e transferências, com a emenda 60% destes 25% passam a ser destinados ao ensino fundamental, com a finalidade de garantir a universalização do ensino e a remuneração condigna do magistério.

O segundo ponto que a Emenda traz é a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

⁵ PEC significa Proposta de Emenda Constitucional. A PEC n. 233/95 teve origem no Executivo (Ministério da Educação e do Desporto) e, com esse número, tramitou na Câmara Federal. A proposta original sofreu várias modificações, terminando na forma sob indicação PEC n. 233-B/95. No Senado, tramitou sob indicação de PEC n. 30/96. A Emenda à Constituição resultante recebeu o n. 14.

magistério, um mecanismo compulsório para fazer valer aquilo que já era um dispositivo condicional na sua essência válido desde 1988. O fundo é de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, composto por 15% dos seguintes impostos e transferências: ICMS, Fundo de Participação do Estado-FPE, Fundo de Participação dos Municípios-FPM e do IPI- Exportação.

Tal fundo foi criado segundo o Ministério da Educação e do Desporto (MEC), em função da política de transferências de recursos tributários, de um nível de governo para outro, havendo atualmente, controvérsias em torno de quanto representa a totalidade desses recursos. Sabe-se que uma parte é computada erroneamente como despesa com Educação e, muitas vezes, os recursos disponíveis são desperdiçados pelo mau uso, sonegação ou ineficiência administrativa. Por isso, foi necessário criar instrumentos visando ao aumento e garantia de recursos com fontes definidas e o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro do setor.

A visibilidade na gestão dos recursos auxiliará a definição de prioridades. A existência de um Fundo possibilita localizar com clareza: as fontes da receita, seus valores e data de ingresso; as despesas realizadas; os rendimentos das aplicações financeiras. E, além disso facilita o controle social e permite a autonomia na aplicação dos recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente ao Ensino Fundamental.

O montante anual do Fundo, em cada Estado da Federação, dividido pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental⁶, na rede estadual e nas escolas públicas municipais, determina um valor/ano, multiplicado pelo número de alunos cursando o Ensino Fundamental na rede do estado e nas escolas públicas de cada um dos seus Municípios, vai indicar o que cada um caberá, na repartição do respectivo Fundo. E do que cada um

⁶ Com base nas disposições da Emenda n. 14/96, as considerações feitas sobre a distribuição dos recursos do Fundo referem-se ao Ensino Fundamental público, sem distinguir se regular ou supletivo. No texto da Lei n. 9.424/96 aprovada pelo Congresso o mesmo acontece. No entanto, em razão de veto parcial à Lei n. 9.424/96, passou a haver distinção: a distribuição dos recursos do Fundo se dará em função do alunado do Ensino Fundamental regular.

receber, uma porção não inferior a 60% destina-se ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício do magistério. A União complementarará, com recursos seus, os recursos do Fundo nos casos de insuficiência para a garantia de um valor/ano correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino.

Fica estabelecido um prazo de cinco anos para a revisão do percentual de contribuição da União, Estado, Distrito Federal e Municípios para o referido Fundo.

A Emenda destina também não menos de 60% dos recursos do Fundo ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

À União fica reservada a obrigação de aplicar nunca menos de 30% dos recursos referidos no caput do Art. 212 (dos 18%). Esses recursos destinam-se à irradiação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, bem como para a complementação do valor mínimo por aluno definido nacionalmente, sempre que este não for atingido.

Percebe-se que na Emenda n. 14/96 estão as linhas mestras, as conformações básicas do Fundo. As disposições sobre sua organização, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, foram remetidas ao nível da legislação ordinária.

Com estas medidas cria-se um problema para o Município que pode ser visto como uma indução para a Municipalização do Ensino Fundamental.

Com as alterações agora introduzidas na Constituição Federal, o que se tem é um prazo renovado para a dívida expressa por um fracasso nacional⁷ Esse é o triste cenário do ensino no Brasil, em especial do Ensino Fundamental, no limiar de um novo século, do chamado "século do conhecimento", na abertura dos anos de um novo milênio, afirma Callegari

⁷ O fracasso na Educação Nacional pode ser visto através da exclusão de muitos ao acesso à escolaridade mínima; altas taxas de repetência; diminuto número dos que ultrapassam as barreiras do Ensino Fundamental e têm acesso ao ensino médio e superior

(1997: 19) que

“na contabilidade social, a conta da Educação continua no “vermelho” registrando enorme dívida na somatória das subcontas que quantificam situação de penúria em todos os níveis de ensino. Mensurada em números ou significados, em termos de desenvolvimento humano, essa dívida expressa um rotundo fracasso nacional, que clama por providências e soluções: um chamamento da História aos brios de todo um povo. Por certo, o resgate de tal dívida também define o maior obstáculo a ser transposto, para que o Brasil se transmude na nação independente, próspera e justa que todos almejam. No mundo globalizado da telemática, uma nova civilização emerge, o lugar que desejamos não é espaço reservado. Antes, é espaço a ser conquistado. Para conquista, a Educação é fator decisivo; seu alicerce é o Ensino Fundamental universalizado e de qualidade. São verdades repisadas, são lugar comum”.

No entanto, o que se percebe é uma repetição no que se refere a manifestação de propósitos e à vinculação de recursos. Para o autor (1997: 20)

“Ratifica-se o reconhecimento da Educação como investimento prioritário e do ensino fundamental como prioridade primeira, porém os recursos vinculados ao ensino em todos os níveis são os mesmos; para o ensino fundamental, em termos percentuais, também não deverá ocorrer ganho significativo - o que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão a mais compensará o que a União destinará a menos. No prazo renovado, permanecem em cena os mesmos propósitos e recursos que, no final decorrido da versão original, resultaram em ganhos diminutos. Com o fundo, porém, muda a forma de separação e de destinação de parte substancial desses recursos”.

Para o MEC, a gestão dos recursos da Educação por um fundo, é mais que uma opção técnica ou uma operação de natureza contábil. Trata-se de um passo importante para a implementação de uma política redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais. Nem todos os Estados e Municípios possuem, isoladamente, capacidade financeira para arcar com os custos de um Ensino Fundamental de qualidade. A conjunção de esforços evita a pulverização de recursos e a fragmentação dos sistemas de ensino. Urge, portanto, definir claramente a responsabilidade conjunta de Estados e Municípios para com o Ensino Fundamental e a distribuição eqüitativa de custos e gastos, para que a União possa cumprir seu papel supletivo naqueles lugares onde carências e pobreza são maiores.

A criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização de Magistério contribuirá para solucionar os baixos salários dos professores, na medida em que garante a alocação de recursos para tal fim. A médio prazo, segundo o MEC, surgirão os primeiros resultados com reflexos positivos sobre a qualificação profissional do magistério e a qualidade do ensino ministrada nas escolas.

3 - O efeito do processo de Municipalização no Estado de São Paulo

As mudanças na legislação sobre o financiamento do Ensino Fundamental no Brasil representam um forte estímulo à descentralização pública do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo.

Percebe-se atualmente que o estado continua como o maior mantenedor do Ensino Fundamental, no entanto, o Município, logo a seguir, administra a fatia mais pobre deste nível de ensino, localizada na zona rural. Para Sá Barreto (1988), já citado, "o ensino fundamental, ao atender sobretudo os segmentos mais marginalizados da sociedade, em particular os residentes nas áreas rurais, constitui a mais pobre e precária das redes do ensino no país".

Também fica patente a precariedade de funcionamento de tais escolas. Para a autora, "a maioria de suas escolas é de professor único, com classe multisseriada funcionando na casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade". E como agravante, diz ela, "de tão pobres que são, essas redes de ensino costumam não ter sequer rede física". Cita (ibid) que "das 139.415 unidades escolares de uma sala só, existentes no Brasil, em 1979, 107.649 (77%) pertenciam às redes municipais".

No que se refere a Educação, no Estado de São Paulo, diferentemente da maioria dos estados brasileiros, este mantém um sistema altamente centralizado, exibindo um péssimo desempenho na área educacional, revelado pelas altas taxas de evasão e retenção, sendo possível concluir, segundo Callegari (1997, p. 11), "que a educação pública paulista constitui um iníquo sistema de apartheid social, incapaz de proporcionar uma escolaridade regular para a maioria das crianças e jovens, privando-os das mais elementares condições para o exercício da cidadania".

Embora a Constituição Federal obrigue Estados e Municípios aplicarem no mínimo 25% dos impostos próprios e compartilhados na manutenção e desenvolvimento do ensino, e pelo menos a metade deste montante especificamente no ensino fundamental, isso raramente tem sido cumprido. O fato é que além de se investir pouco em educação no Estado de São Paulo se investe mal.

Segundo também uma determinação da Constituição brasileira, os Municípios não podem abrir outros graus de ensino sem ter atendido eficazmente os ensino pré-escolar e fundamental. E para Craidy (dez. 1988, n. 12) tal decisão tem muita lógica, visto que, "é o Município que atende às necessidades mais básicas e imediatas da população". Para ela (ibid) torna-se "a Municipalização do ensino de primeiro grau uma tendência inevitável e gradativa".

Fica portanto, grande fatia de recursos assegurada para a autogestão da educação, a partir da Constituição brasileira, quando o artigo 212 diz que

“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”.
(Constituição 1988: 95)

Além destas determinações, tem-se as alterações constitucionais da Emenda 14 que produzirão no Estado de São Paulo um forte impacto, particularmente sobre a esmagadora maioria dos seus 645 municípios que não mantém rede própria de Educação de Ensino Fundamental.

Os Municípios têm se dedicado mais à educação infantil, sendo que muitos vêm desempenhando a missão com sucesso, tanto em termos quantitativos quanto em qualitativos. Porém, os Municípios paulistas, na sua grande maioria, omitem-se em relação à priorização também do ensino fundamental, deixando de cumprir preceitos constitucionais. Os dados do Censo Educacional de 1996, comprovam a omissão dos Municípios demonstrando que apenas 121 Municípios do Estado possuem alunos em escolas pública municipais de Ensino Fundamental e mesmo assim, na maioria desses municípios, o número de alunos ainda é pequeno.

Sendo assim, o Governo do Estado de São Paulo tem na Municipalização do Ensino Fundamental o eixo principal de sua política educacional, na atual gestão do Governador Mário Covas. Todas as principais medidas adotadas nos últimos três anos constituem-se em providências preparatórias para a transferência aos Municípios da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental.

A primeira medida foi a reorganização das escolas em 1996 - divisão dos prédios escolares para o atendimento dos alunos - algumas escolas ficaram atendendo exclusivamente crianças de primeira à quarta série, enquanto que outras escolas passaram a receber alunos de quinta série do

Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Embora tal medida, tivesse sido apresentada com um rol de objetivos puramente pedagógicos e educacionais como : uma hora de aula a mais todos os dias, materiais pedagógicos na sala de aula , ao alcance do estudante , em escolas especialmente planejadas para cada faixa etária; professores com mais tempo e capacitação; escolas mais simples de serem administradas, garantia de vagas até o ensino médio, etc, o Governo do Estado tinha como objetivo recriar as escolas de primeira à quarta série, presumindo que seriam escolas mais facilmente passadas para os Municípios, pois teriam uma certa afinidade com a experiência anterior, já que muitos Municípios têm se dedicado de maneira competente ao ensino de Educação Infantil.

A segunda medida foi a edição de um decreto do Governador do Estado - Decreto nº40.673, de 16 de fevereiro de 1996 - instituindo um Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, criando as bases legais para que houvesse início o processo de Municipalização. Este decreto já foi alterado pelo Decreto 40.889, de junho de 1996, e novamente, pelo Decreto nº42.778, de 31 de dezembro de 1997, vigorando atualmente o Decreto nº43.072, de 4 de maio de 1998.

Percebe-se frente a estes fatores, que a Municipalização se apresenta como uma questão essencialmente prática, geralmente implementada por decisão dos governantes estaduais apenas, surgindo nesta perspectiva os convênios entre os Estados e Municípios, onde se aceita qualquer negócio, municipaliza-se a merenda, ou a rede física, ou o pessoal administrativo, os contratados, ou toda a rede, dependendo do grau de aquiescência do prefeito.

O Programa de Parceria Estado/Município para o atendimento do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo foi iniciado no primeiro semestre de 1996, com a adesão de 47 Municípios, que segundo a divulgação do Governo do Estado, na apostila "O que já mudou na escola pública paulista?", nestes, os professores, diretores, especialistas, titulares de cargos do Quadro do Magistério (QM), segundo a Lei Complementar n. 444/85 puderam ficar à

disposição da municipalidade, sem prejuízo de vencimentos e demais vantagens do cargo.

Complementa que, priorizando a valorização do magistério e a melhoria da qualidade do ensino, as prefeituras têm procurado complementar o salário dos professores, como é o caso de Jundiaí, o acréscimo significou 50% a mais na remuneração dos docentes.

No começo de 1997 a Secretaria Estadual de Educação fez duas operações também com a finalidade de passar para os Municípios o Ensino Fundamental. Primeiramente, fechou uma quantidade muito grande de escolas rurais - o Governo proibiu o funcionamento de escolas com menos de 35 alunos - fazendo com que muitas Prefeituras assumissem tais escolas. Outra operação feita, foi a proibição de matrícula de crianças com sete anos incompletos para a primeira série, ocasionando até mesmo briga na justiça por falta de vagas nas escolas. Muitas prefeituras iniciando seu mandato, acabaram abrindo classes para abrigar essas crianças.

Tais procedimentos podem ser vistos como medidas para 'empurrar' a responsabilidade parcial do Ensino Fundamental para as Prefeituras do Estado de São Paulo, podendo assim ocorrer um programa apressado de Municipalização do Ensino Fundamental. Frente a isso reflete Callegari (1997: 13), analisando o processo que se tenta instalar no Estado de São Paulo, "se a Municipalização seria a melhor opção de alcançar uma maior qualidade na educação, se descentralizar significa necessariamente Municipalizar e se existem outros caminhos para que não ocorra uma Municipalização de forma apressada e descuidada, gerando desestabilização no quadro funcional com consequências nocivas de difícil reversão".

Ao longo dos anos, as administrações municipais foram compelidas a implantar escolas de Educação Infantil, enquanto que o Estado foi se retirando desta área. Os Municípios passaram a bancar a maior parte dos serviços de alimentação aos estudantes, transporte de alunos e outras atividades de apoio às escolas estaduais, além de ampliarem a oferta do Ensino Fundamental

Supletivo. São esses os encargos que vêm justificando, do ponto de vista contábil, a aplicação dos percentuais mínimos obrigatórios.

Outra prática muito comum nos Municípios é a utilização dos recursos da rubrica educação na construção de ginásios cobertos, de que se faz propaganda em época de eleições.

Do ponto de vista da legislação, esta situação teve fim com a promulgação da Lei 7.348/85, que estabeleceu claramente os conceitos de "receita líquida de impostos" e gastos com "manutenção e desenvolvimento do ensino". Assim, neste não se incluem os gastos com cultura, desportos, merenda, formação de quadros para a administração pública, entre outros, além de estabelecer que não podem ser computados para efeito de cumprimento dos índices constitucionais os recursos oriundos das contribuições, em especial aqueles do salário-educação e do FINSOCIAL. Este último preceito foi de capital importância, pois era muito comum a aplicação até a triplicação na contagem desses recursos que, por sua vez, não se originam da receita de impostos. A Constituição Federal de 1988 veio no sentido de reforçar estes princípios, na LDB - Lei 9394/96 em seu artigos 70 e 71 explicitam o que pode e o que não pode ser computado como gasto em educação. O arcabouço legal está aí, cabe aos cidadãos cobrarem o seu cumprimento, aos Tribunais de Conta fiscalizarem, pois União e Municípios continuam fazendo do preceito constitucional letra morta.

Com a criação do Fundo, os Municípios passam a questionar se terão recursos suficientes para se responsabilizar com o Ensino Fundamental e, ao mesmo tempo continuar mantendo a estrutura de serviços já em funcionamento.

Cabe ao Município, por meio de seus órgãos específicos e com a participação efetiva da sociedade, tomar dianteira no processo de Municipalização da Educação bem como institucionalizá-la com condições de desenvolvimento perene. Tal fato, afirma Both (1997: 9)... "constitui-se uma questão essencialmente político-administrativa, visto envolver organismos tanto

em nível federal, estadual, quanto municipal e a sociedade organizada".

A opção pela Municipalização do Ensino Fundamental é uma decisão local, dos Municípios, a partir da vontade de prefeitos e vereadores, que certamente deve corresponder às preocupações da população que representam.

Mello (1988: 45) afirma que "a participação dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional depende do grau de descentralização ou autonomia atribuído aos governos locais". E ainda que um ou outro posicionamento isolado venha em desfavor da descentralização, no cômputo geral ela é bem-vinda no países em que já se tornou um tradição ou naqueles em que a prática democrática de governar encontra-se plenamente firmada.

CAPÍTULO III

DISCUSSÃO DO ASSUNTO NO MUNICÍPIO DE SALTO

É fácil, a partir do exposto, compreender por que a instituição de uma sistemática de captação de recursos na origem, como se dá com o fundo, tem sido motivo de grande preocupação para os administradores municipais. Segundo Callegari (1997: 13)

"face as alterações, que vão impor "perda" de recursos para os que não mantêm escolas de Ensino Fundamental, prefeitos e vereadores passam a considerar a hipótese de o Município assumir maiores responsabilidades operacionais, encarregando-se diretamente do alunado que hoje estuda nas escolas estaduais de Ensino Fundamental. E, é claro, passam a questionar se terão recursos suficientes para abraçar esses novos encargos e, ao mesmo tempo, continuar mantendo a estrutura de serviços já em funcionamento".

Não bastasse o elemento indutor representado pelo fundo, outra fonte de pressão prende-se ao fato de que o Governo de São Paulo tem na Municipalização do Ensino Fundamental o eixo principal de sua política educacional, explicitado na parte anterior do trabalho.

Contudo, sobram dúvidas sobre o efeito dessa política, não apenas nas finanças do Estado e dos Municípios, mas também no que diz respeito ao destino de centenas de milhares de trabalhadores do setor. Uma Municipalização apressada e descuidada produzirá inevitável desestabilização desses quadro funcional com consequências nocivas e de difícil reversão.

Esta parte do trabalho detalhará a sequência das discussões e decisões no âmbito local do Município de Salto.

1 - A cidade de Salto e seu compromisso com a Educação

Salto é um dos menores Municípios do país, com apenas 160 quilômetros quadrados. Estima-se a população saltense atualmente em 90 mil habitantes.

A cidade conta com diversos pontos turísticos, razão pela qual suas autoridades têm interesse que se torne Estância Turística. É uma cidade industrial contando com empresas de grande porte, como a Eucatex, York, Elice, Alcoa, Nagel, Giannini, Altena, Sivat, Novik, etc, sendo um dos Municípios com maior arrecadação na região de Sorocaba. A arrecadação anual prevista para 1997 era de 41 milhões e 100 mil reais.

O Município conta na Rede Municipal do Ensino com seis creches, atendendo 470 crianças; 112 classes de pré-escola, atendendo 2800 crianças; 6 CEMUS (Centro de Educação Municipal de Salto), com 47 classes de Ensino Supletivo Fundamental e Médio e Técnico em Contabilidade, atendendo cerca de 1900 alunos; 14 classes da Fundação Educar para alfabetização de adultos, com 370 alunos e o projeto "Casa do Parque" Fundo Social de Solidariedade de Salto, com atendimento a 70 crianças carentes, que frequentam uma escola em um dos períodos e o "parque" no outro.

No que se refere a rede Estadual de Ensino, se faz necessário demonstrar como ficou a situação das escolas de Salto após a reorganização proposta para o ano de 1996, separando o Ensino Fundamental em dois ciclos: escolas de primeira à quarta séries e escolas de quinta à oitava séries.

Tal fator é um condicionante para o processo de Municipalização, já visto que as escolas de primeira à quarta séries são escolas mais fáceis de serem assumidas pelos Municípios, principalmente os que já têm experiência com o Ensino Infantil. Outro ponto favorece a administração das escolas reorganizadas, já que a separação destas classes supõem o fechamento dos cursos noturnos. Pode-se dizer que estes fatos comprovam um induzimento à Municipalização do Ensino Fundamental por parte do Estado.

Tabela 1- Reorganização das Escolas Estaduais de Salto

ANO/ CLASSE	1ª à 4ª	5ª à 8ª	1ª à 8ª	Total de escolas
1995	05	—	18	23
1996	11	06	05	22
1997	11	06	05	22

Fonte: Delegacia de Ensino de Itu

No ano de 1995 haviam 23 escolas estaduais, sendo que 18 destas mantinham classes de 1ª à 8ª séries, as outras cinco são escolas isoladas, multisseriadas, apenas com classes de 1ª à 4ª séries.

Percebe-se que o número das escolas estaduais para os próximos anos reduziu de 23 para 22 escolas, este fato é decorrente do fechamento de uma das escolas isoladas, que mantinha dezoito alunos. Portanto das onze escolas destinadas ao ensino de primeira à quarta séries nos anos de 1996 e 1997, quatro delas são isoladas, resultando um total de sete escolas que a Prefeitura poderia assumir na Municipalização.

Tabela 2 - Número de escolas com cursos noturnos

ANO	NÚMERO DE ESCOLAS
1995	16
1996	09
1997	08

Fonte: Delegacia de Ensino de Itu

Os dados da tabela anterior desconsideram o Ensino Médio, demonstrando apenas os cursos noturno de Ensino Fundamental, observando-se, portanto, que de 1995 para 1997 foram desativados oito cursos

noturnos, confirmando a tese de que com a reorganização ocorreria o fechamento de cursos noturnos, tornando as escolas sem o funcionamento no período noturno mais fáceis de serem administradas pela Prefeitura.

Atualmente na Rede Estadual de Ensino, funcionam 18 escolas de Ensino Fundamental e Médio, atendendo 18.624 alunos; 2 classes de Educação Especial do Ensino Fundamental e 4 escolas rurais, multisseriadas.

A Rede Particular de Ensino, conta com 7 Escolas de Educação Infantil, 2 Escolas de Ensino Fundamental e 2 Escolas de Ensino Fundamental e Médio. O Município conta ainda com uma Escola de Educação Especial da APAE, 16 classes e 217 alunos. Uma Escola da Associação de Educação do Homem de Amanhã (Guardinha), com 500 alunos e outras escolas de Música, Idiomas, Academias, Computação, etc, na maioria dos casos, cursos livres.

2 - Debates, estudos e a importante participação da sociedade local

O Prefeito Municipal João Guido Conti do Partido Democrático Trabalhista (PDT), da cidade de Salto , juntamente com a Secretária da Educação, Professora Adriana Renata Conti Andrietta e seu assessor, Professor Walter Meluzzi Jr., estiveram todo o ano de 1997 estudando sobre o assunto Municipalização, para uma melhor tomada de decisão para a cidade.

Durante todo este período a Secretária participou de inúmeras reuniões com a Comissão de Municipalização do Governo Estadual (ANEXO 9) com dirigentes da UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação, com representantes de vários Municípios próximos e com Diretores (ANEXO 10) e Professores locais, visando obter todas as informações e colher as sugestões possíveis a respeito da Municipalização do Ensino.

A Secretária da Educação considerou muito importante a participação da comunidade nas discussões para esclarecimentos sobre o assunto sendo que um dos veículos que utilizou para a mobilização da população foi a elaboração de um cronograma de reuniões com os diversos segmentos

ligados ao ensino, além da distribuição no mês de agosto de 1997 de uma cartilha (ANEXO 8) para informar a população sobre as mudanças previstas com a Municipalização e divulgar os possíveis problemas que Salto enfrentará.

A cartilha, com uma linguagem simples e clara transmite anseios da Secretária Municipal com as novas leis, mostra à população a responsabilidade do Município através do que já mantém e convida a população à participação nas discussões.

Após vários debates e reuniões com educadores da rede pública , a idéia inicial era a de começar o processo com cautela. O Município assumiria seis escolas de Ensino Fundamental. A Secretária e sua equipe estiveram em reunião com os diretores e professores das escolas indicadas com a finalidade de compartilhar a idéia e conhecer melhor a realidade de cada uma. São elas: o CAIC (Centro de Atendimento Integral à Criança), apenas os alunos de primeira à quarta séries, sendo os alunos do ensino médio remanejados para outras escolas, os alunos de primeira à quarta séries da Escola Estadual Mirinha Tonello, que seriam instalados num prédio a ser construído pela prefeitura no bairro Salto de São José, e as quatro escolas da Zona Rural. Essas escolas englobam dois mil alunos e sessenta e cinco funcionários para a responsabilidade do Município.

Para justificar tal proposta a Secretaria da Educação apontou algumas razões: o CAIC tem um prédio muito bom, com salas ambientes e instalações que poderiam ser utilizadas para inúmeros projetos sociais no período da noite, os alunos do ensino médio poderiam estudar perto de suas residências ao serem remanejados; a construção de uma escola no Salto de São José é uma necessidade urgente, já que a Escola Estadual Mirinha Tonello há tempos não consegue atender todos os alunos deste bairro. No caso das escolas isoladas (rurais), elas já estão praticamente sendo administradas pelo Município, sendo que o Estado mantém apenas os docentes.

No dia doze de agosto de 1997, a Secretária Municipal da Educação e o Professor Walter fizeram uma palestra para a sociedade saltense com o intuito

de comunicar e justificar o andamento dos estudos e decisões sobre a Municipalização do Ensino Fundamental. Adriana iniciou a reunião colocando seu espanto perante a precipitação que o Estado tem com o processo de Municipalização, contrapondo com o não envio de documentos para estudos. Utilizou da cartilha para expor as novas leis e as dúvidas com relação as conquistas de Salto no campo educacional, como é o caso dos Supletivos, do curso de Contabilidade, da Fundação Educar, do convênio com a APAE e do transporte escolar.

Esclareceu os motivos indicadores da idéia inicial e completou que a proposta que estava sendo estudada não era decisiva. Demonstrou aos presentes que a situação é irreversível já que se trata de uma lei federal, mas que não pretendia antecipar a tomada de decisão visto que existiam muitas dúvidas.

A segunda parte da palestra seria o esclarecimento de dúvidas dos professores sobre seus empregos, ou seja, o Professor Walter iria colocar a situação da Carreira do Magistério e responder casos específicos. No entanto, a presença de representantes da Associação de Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) tumultuou as discussões.

A Apeoesp (1988: 78) opõe-se à Municipalização, por entender que ela "favorece o clientelismo político, criando ainda maior fragmentação pedagógica e administrativa, depreciação salarial do magistério e enfraquecimento das entidades representativas". Para essa Associação, "a Municipalização proposta não descentraliza, mas apenas repassa as verbas do governo aos Municípios, sem descentralização do poder". Todavia, uma das condições para a Municipalização é justamente a descentralização administrativa, passando maiores competências aos Municípios.

A vice-presidente da Apeoesp levantou uma série de questões sobre as propostas do Município, tentando mostrar vantagens e enfocando principalmente as desvantagens financeiras, numa visão ampla sobre o assunto, mas os professores presentes interessados nas suas perguntas

particulares demonstraram descontentamento com a 'intromissão' da Apeoesp, que sugere que o ano de 1998 poderá ser usado para discutir melhor o assunto (ANEXO 11).

A Secretária argumentou a importância de se fazer as discussões apontadas pela equipe da Apeoesp presente, sugerindo agendar um próximo encontro, visto que a pauta no momento era o atendimento dos professores.

As dúvidas eram sobre o concurso público, sobre o plano de carreira e sobre seus salários. Os professores demonstraram segurança e confiança no trabalho feito pelo Município, mas muitos estavam inseguros quanto às decisões futuras.

A reunião foi finalizada com o pedido da Secretária para que os professores presentes levassem as discussões sobre o assunto para suas escolas e retornassem com sugestões e opiniões.

Este pedido foi enviado para todos os diretores da rede estadual de Salto. A maioria das escolas respondeu estar favorável à idéia inicial.

O andamento de maiores estudos sobre a proposta dependia de algumas respostas da Secretaria da Educação do Estado e das negociações sobre os termos do convênio Estado/Município a ser assinado, como também os pareceres das Secretarias da Administração, Negócios Jurídicos, Fazenda e da própria Educação.

3 - A presença de um político para a discussão do assunto

"Desperdício de verbas, lentidão, autoritarismo, decisões desconectadas da realidade política salarial e de recursos humanos inadequada, burocracia excessiva, ensino de péssima qualidade: essas são as mazelas da rede pública que podem ser transferidas para os municípios em virtude de um processo de Municipalização apressado, praticamente imposto pela Secretaria da Educação. Entretanto, a decisão final de municipalizar o ensino depende do Prefeito e da Câmara dos

Vereadores".

Este discurso foi feito pelo autor do livro -"Ensino Fundamental - A Municipalização Induzida", o Deputado do PSB César Callegari, que esteve na cidade de Salto, na Semana de Estudos sobre a Educação, em agosto de 1997, debatendo as questões polêmicas da Municipalização de Ensino Fundamental.

De acordo com o Deputado César Callegari, "Municipalizar é uma idéia velha quando se pensa em descentralização", mas por si só não garante a melhoria da qualidade do ensino, que é anseio da sociedade.

Em sua palestra, que foi assistida por um número grande de professores e diretores das escolas saltenses, Callegari fez um rápido histórico das novas leis, enfocando posteriormente as medidas adotadas no Estado de São Paulo, passando a refletir sobre a qualidade do ensino ligada ao modo como estava sendo colocada a Municipalização, pois ao seu ver a mobilização de prefeitos, professores e vereadores, fez com que o Governo desse um recuo tático para retornar o processo em 1998.

Callegari alertou para os riscos de um processo que não leva em conta as realidades locais e os compromissos com: a educação infantil, o transporte de alunos e as próprias finanças municipais. Colocou as questões de natureza financeira como argumento contrário à Municipalização, dizendo não haver dinheiro novo na emenda 14, apenas "a repartição da mesma miséria"

- *O Município terá recursos necessários para dar a população uma educação de qualidade?*
- *Será que o Município tem direito de deixar retido no FUNDÃO mais da metade, ou seja 15% dos 25% dos impostos destinados à educação?*
- *Convém assumir os alunos do Ensino Fundamental?*

A reflexão de tais questões demonstrou que do ponto de vista financeiro

a Municipalização não é viável, visto que foi um caráter redistributivo que orientou a concepção dos Fundos estaduais. Analisa Callegari (1997: 21)

“no conjunto Estado e seus Municípios, os Estados que dispõem de menos recursos receberão recursos complementares da União, garantindo-se-lhes, via Fundo, um valor mínimo aluno/ano de expressão nacional; ganho real, em prol da qualidade de ensino nesses Estados. Os Estados que dispõem de mais recursos, mais destinarão para o seu respectivo Fundo e, como regra, situar-se-ão acima do mínimo fixado nacionalmente. Portanto, não receberão complementação da União. É o caso do Estado de São Paulo, cujo Fundo alcança o valor aluno/ano de R\$ 700,86 em cálculos feitos para o exercício de 1997, com base no alunado do Ensino Fundamental regular”.

Para se manter um padrão de qualidade nas escolas municipalizadas questiona-se a amplitude financeira do Fundo. Discute-se, portanto, que a qualidade será possível se a escola tiver autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Isso exige gestão democrática, com a comunidade participando ativamente das decisões através de um Conselho de Escola deliberativo. Ao mesmo tempo, Callegari garante não ser possível admitir que o controle dos recursos financeiros continue nas mãos dos burocratas, a mercê de vontades políticas que nada têm a ver com o ensino. Diz ser preferível enviar os recursos diretamente para as escolas, únicas capazes de estabelecer com acerto as necessidades e eleger as prioridades.

Termina sua palestra colocando que as decisões são importantes para que contribuam para mudanças eficazes à educação. A alternativa de Callegari, aprovada e enviada ao Governador por prefeitos presentes no Congresso da Associação Paulista de Municípios, é a de gestão compartilhada. Afirma Callegari que tal proposta "significa respeitar a Constituição que já prevê a responsabilidade compartilhada entre Estado e Municípios para a

gestão do Ensino Fundamental, bem ao contrário dessa prática de atropelar o processo histórico em nome dos interesses pessoais e da propaganda do Governo."

4 - Decisões finais

Dando continuidade aos estudos e às negociações foi tentado pela Secretaria Municipal, passar para o Estado as escolas de ensino médio mantidas pela cidade - os Supletivos e o curso de Contabilidade -. Essa tentativa foi baseada na lei que determina que o Ensino Médio é responsabilidade estadual, no entanto, nos moldes do Estado estas escolas passaram a ser ensino médio regular, sem profissionalização.

Tal possibilidade não é desejada pela Secretaria da Educação de Salto, já que tanto o curso de Contabilidade como especialmente os Supletivos possuem sua importância na cidade e alcançam elevado índice de qualidade.

Um outro empecilho da Secretaria Estadual foi a não aceitação da remoção dos alunos do ensino médio noturno do CAIC. O pedido era o de instalar escolas de ensino médio na região dos bairros São Judas e Nações.

Desta forma, a idéia inicial de assumir as seis escolas citadas foi descartada, não foi assinado o convênio com o Estado que tinha prazo final em quinze de setembro de 1997, devendo o Município trinta dias após a sua confirmação assumir as escolas indicadas. Esta possibilidade de transferir as escolas já em outubro de 1997 é "impossível por problemas de organização" diz Adriana C. Andrietta (ANEXO 11) e cita o exemplo da escola Mirinha Tonello, onde existe também classes de quinta à oitava séries, se a Prefeitura assumisse os alunos de primeira à quarta em 97, a escola ficaria com duas diretoras no mesmo prédio, já que a proposta da Prefeitura era a da construção de uma outra escola.

A decisão foi tomada em reunião no dia 19 de agosto de 1997, com a presença do Prefeito João G. Conti, da Secretária da Educação Adriana

Renata C. Andrietta, do Professor Walter Melluzzi Jr. - assessor de Adriana - e dos vereadores: Antonio Luciano Zinly, Laerte Moja, Gilberto Pedersoli, Nativo Alves Guedes, Rosano César Andrietta, Pedro Lucas de Araújo e Célia de Oliveira Pinto Coa. A resolução pela não assinatura do convênio que transfere para o Município a responsabilidade de manter o Ensino Fundamental, foi justificada através de jornais, devido principalmente à insegurança quanto ao futuro das escolas e dos professores envolvidos.

Outros argumentos foram apresentados por Adriana como:

- *a falta de esclarecimentos definidos pela Secretaria da Educação do Estado referentes ao assunto, especialmente da vida funcional do pessoal envolvido. Os professores temporários temem o rompimento do vínculo com o Estado, os que acumulam cargos serão prejudicados,*

- *os termos do convênio Estado/Município referem-se apenas a questões do momento, deixando para depois resoluções outras de muita importância, que se não bem resolvidas poderão causar prejuízos ao Município,*

- *receio de que as datas do repasse de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério não sejam respeitadas e os valores estipulados para este ano não sejam mantidos para os próximos.*

- *assumindo novas Unidades Escolares, o Município teria aumentado significativamente seu número de funcionários, possivelmente ultrapassando os limites estabelecidos pela Lei Camata.*

Frente a tais argumentos, a Prefeitura Municipal de Salto não assinou no ano de 1997 compromisso, com a Municipalização. Por outro lado, face a urgente necessidade de uma escola no bairro Salto de São José, que vem sendo pleitada junto ao Governo há oito anos, a Prefeitura iniciou o trabalho para a sua construção, pois o projeto já havia sido concluído e a regulamentação do terreno efetivada. A proposta era a criação de uma Rede

Municipal de Ensino Fundamental própria, com vagas para a primeira série já no ano de 1998 (ANEXO 12) .

Garante o Prefeito de Salto João Guido Conti (ANEXO 13) que,

“para se chegar a decisão final, foi realizado um trabalho com muita seriedade e ponderação, analisando todos os aspectos da Municipalização. Achamos por bem, não assumir, no corrente ano, compromisso com a Municipalização do Ensino. Tal medida se verifica, pois existem inúmeras dúvidas quanto ao repasse de verbas; há imposição de Estado para que o Município assumira ainda este ano, em outubro, as escolas municipalizadas; mas principalmente pensando em respeitar os Professores, que estão receosos sobre o assunto”.

Após a não assinatura do convênio em 1997 as discussões e os estudos para o próximo ano continuaram, a Secretária da Educação Municipal manteve contato com os demais Municípios do estado para trocar informações e experiências e participou de um Congresso Nacional em Brasília (ANEXO 3). Nenhuma outra data foi estabelecida pelo Estado para que os Municípios assinassem o convênio no decorrer de 1998, sendo que numa decisão conjunta decidiu-se por esperar e analisar os resultados atingidos em outras localidades.

Salto, iniciou o ano de 1998 sem nenhuma escola municipalizada, apenas com o andamento da construção da Escola citada que funcionará somente em 1999.

O que impediu de iniciar já em 1998 um rede própria de Ensino Fundamental segundo Adriana, foi a falta de espaço físico, garantiu que "os prédios municipais estão todos sendo utilizados com pré-escolas e não acha conveniente e correto deixar de atender as crianças em idade pré-escolar, ainda mais tendo consciência da importância dessa fase da criança e reconhecendo o excelente trabalho que Salto desenvolve nessa faixa etária"

(ANEXO 4).

Como representante da Secretaria da Educação Municipal Adriana Conti Andrietta manifestou-se a respeito da Municipalização de Ensino Fundamental, dizendo

“não somos contra a Municipalização do Ensino, achamos até que para o aluno é muito bom que se municipalize, o que somos contra é da maneira como está ocorrendo, achamos que a operacionalização deveria ser tal forma que se levasse em consideração a realidade de cada Município”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente não se pode imputar todas as falhas da Educação unicamente à União, aos Estados bem como aos Municípios. Outros agentes possivelmente contribuíram para que se chegasse a um demonstrativo tão negativo na área educativa. Segundo Both (1996: 70) "algumas causas possam ser identificadas na administração de recursos destinados à educação e na formação de recursos humanos pelos agentes formadores".

Análises e diagnósticos, quase sempre reforçados por comparações internacionais, não faltam. Não faltam, também, propostas, com ênfase em projetos nacionais de impacto. O discurso oficial, formulado pelos "pedagogos" do sistema, sempre enfático nas promessas de superação definitiva das carências educacionais, aponta na direção das aspirações populares para dissimular, sob o manto do paternalismo, a ausência de prioridade para a Educação. Segundo conclui Bordignon (1993: 141).

"a realidade educacional, fiel às intenções ocultas, teima em negar os discursos: o dos governantes e o dos pedagogos. Permanecem estéreis às sempre renovadas e solenes profissões de fé na prioridade da educação, como não fertilizam as escolas as teses pedagógicas das academias. E a caça aos culpados promove um festival de acusações mútuas, onde a confissão das omissões, uns dos outros, redime a todos, para, finalmente, eleger-se uma negação, portanto, algo inexistente, como réu máximo: a falta de vontade política. Mas, que faz a vontade política de um povo numa democracia?"

Mais do que nunca ganha sentido a observação do educador Anísio Teixeira, de que nosso país foi colonizado sob o signo da contradição, com a cruz abençoando a espada e a fé justificando o ouro. Contradição que

transparece no confronto das propostas frente à prática governamental e, não raras vezes, entre o discurso pedagógico e a ação dos educadores.

O paternalismo atribui ao governo a missão de tudo fazer e prover em educação, o que estimula os políticos a promover o clientelismo e manter a subserviência e leva os cidadãos a abdicar da participação, essencial à democracia. O sistema educacional burocratizado é o instrumento adequado à gestão paternalista e à dissimulação do discurso.

São numerosas as análises e abordagens relativas à burocratização do sistema educacional e da escola. Essas análises partem do pressuposto, verdadeiro, de que as burocracias educacionais são um mecanismo utilizado pela superestrutura política para manter dissimuladas as relações de dominação.

Como consequência, montam-se mega-estruturas centrais, tanto no MEC como nas Secretarias de Educação, onde os meios assumem poder quase absolutista. As escolas são situadas como mero apêndice dessas estruturas. Torna-se fácil localizar a escola nos organogramas dos "sistemas" educacionais: basta olhar a última janela. Por um processo natural das burocracias, a "modernização", tanto de processos, como de equipamentos e instalações, segue a ordem de prioridade definida pelo organograma: de cima para baixo. Como os recursos são escassos, raramente chegam ao fim da linha: a escola. Esta sempre carente de meios e esmagada pela estrutura do sistema, leva a culpa das mazelas do ensino. Afinal, como diz Bordignon (1996: 145) prega-se que "o pessoal de 'staff', das assessorias e coordenações dos sistemas, planejou (normatizou) tudo e muito bem, mas o pessoal de 'linha' (diretores, professores e funcionários) não foi eficiente na execução do planejado".

Portanto, a estratégia da Municipalização requer o deslocamento do eixo da elaboração das propostas e projetos educacionais. A descentralização deve ser um ato político, não administrativo, ou seja, para Bordignon (1993: 158)

“desloca-se o poder de decisão, não apenas a execução de ações definidas em nível superior. A descentralização como ato político situa no Município um novo espaço de poder, de elaboração de propostas, via participação. Isso implica em conceber a Municipalização não como um processo de exclusão, mas como mediação entre o concreto educativo e as políticas educacionais estaduais e nacionais. Trata-se da estratégia de gestão local do sistema educacional”.

A natureza desse processo, raramente, é questionada. A essência da descentralização está no deslocamento do eixo do poder, permitindo que as políticas e as decisões sejam formuladas via participação. Transferência de tarefas e responsabilidades não constitui descentralização. Esta geralmente se efetiva nos regimes democráticos, pois nestes se possibilita a viabilização da participação.

Paradoxalmente, a Municipalização se converteu na prática perversa da descentralização, servindo para aumentar a interferência do poder central na base, pela ampliação do número de interlocutores, diretamente dependentes deste. O reducionismo burocrático (dissimulado como democrático) facilita a manipulação da vontade nacional. A Municipalização, ao invés de ampliar o processo democrático pela descentralização de opções e decisões, organizando a participação, aumentou o arbítrio, desconcentrando encargos e serviços. A atual prática descentralizadora, de acordo com Bordignon (1993: 150) " não democratizou o exercício do poder, apenas dissimulou a centralização, pela ampliação de cordéis a manipular. Obedeceu ao princípio de mudar para conservar o poder" .

Aceitando-se a premissa de que a descentralização pressupõe a democratização, constituindo-se em processo político, não administrativo e que, portanto, requer a inversão do eixo decisório, que papéis caberiam aos governos municipais, estaduais e federal?

Esta é uma questão sempre levantada e para a qual não faltam

propostas. No entanto, encontra resistências no imobilismo das estruturas centrais, fortalecidos pela cultura paternalista. Descentralizar poder é extremamente difícil e raramente ocorre por livre vontade de quem o detém. A descentralização do poder só é possível pelo fortalecimento do processo democrático, via organização e participação popular.

De acordo com Bordignon (1993: 161)

"a efetiva descentralização só será possível com uma profunda mudança de comportamento dos partidos políticos, dos parlamentares e governantes e dos papéis das esferas de governo. O comportamento político, por ser paternalista, exerce o poder com o sentido da posse, do domínio e uso das instituições públicas sob sua jurisdição. Enquanto a "coisa pública" não for tratada como pertencente ao público (aos cidadãos), teremos apropriação de poder e de instituições, no governo democrático".

A estratégia da descentralização aqui proposta situa a escola como centro e eixo do processo administrativo. Aos Estados e à União cabe a mediação do local com o universal e a coerência do projeto pedagógico, por intermédio da catalisação das políticas educacionais, consolidadas no Plano Nacional de Educação.

É preciso ter presente que o processo educativo se realiza na sala de aula, não nos gabinetes burocráticos. É na escola que se realiza o projeto pedagógico. É lá que se concretizam as políticas educacionais. A partir dessa afirmação garante Bordignon (1993: 159) que "a verdadeira Municipalização diz não aos grandes projetos nacionais, para dar ênfase às propostas e experiências locais", continua (167), garantindo que "o pressuposto é que toda a ação educacional, seja a definição de políticas e a organização da ação, seja a sua gestão, é revestida de natureza pedagógica; vale dizer, tem por

finalidade o aperfeiçoamento do ser humano, a busca permanente da qualidade. Qualidade que não tem termo, não se esgota".

Presume-se ter ficado explícita a concepção de Municipalização da Educação, mediante a autogestão do Ensino Fundamental no e pelo município. Assim entendida, a Municipalização da Educação, de acordo com a análise feita por Both (1996: 18)

“tem a grata pretensão e capacidade de beneficiar o homem todo e todo homem em sua realidade material, espiritual, física e sociocultural. É bem verdade que a efetiva concretização de uma Municipalização da Educação ocorre na medida em que lhe forem dadas as devidas condições, como, entre outras, descentralização da gestão administrativa por parte da União e dos estados; equilíbrio entre responsabilidade e encargos e recursos necessários; intermediação e apoio administrativo e financeiro por parte da União e dos estados; cooperação intermunicipal, apoio técnico e administrativo e de intermediação política por parte das Associações de Municípios, dos Núcleos Regionais de Educação, bem como dos próprios políticos; capacidade e retidão gestora dos responsáveis pela administração dos municípios; participação gestora dos diferentes segmentos das populações urbana, rural e de periferia; vigilância permanente sobre os atos administrativos dos gestores, e uma legislação municipal adequada, ágil e equilibrada”.

Uma Municipalização da Educação implementada com critérios e condições adequadas, com o apoio participativo e vigilante da sociedade, tem condições amplas para o cumprimento de seu papel de bem-estar social.

Criar um sistema significa poder tomar decisões e estabelecer políticas educacionais. A Constituição Federal de 1988 " situa o Município como novo espaço de poder". A partir da Constituição, o Município, não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em instância superior. Ele se torna

criador de políticas públicas.

Mas entre essa norma jurídica, as determinações constitucionais e a realidade da Municipalização como democratização, vai uma enorme distância.

Como o poder popular não se constrói por decreto, a implantação da Municipalização deve respeitar esse processo histórico, o que se constitui num trabalho árduo de recuperação da qualidade da escola pelos mecanismos que possibilitem torná-la cada vez mais autônoma do poder do Estado e mais dependente do poder popular.

Da forma como vem sendo imposta, a Municipalização dificulta a luta histórica dos educadores pela conquista da autonomia da gestão centrada na escola pública.

Ao se pensar na construção de uma escola pública popular, cada vez mais autônoma, como meta da Municipalização, é evidente que essa autonomia levará ao pluralismo e este, à diferenciação salarial, contratos diferenciados, etc. Há quem julgue esse processo de seleção pelas leis do mercado como um mal. No entanto afirma Gadotti (1993: 86), "acho a concorrência salutar. Seria ótimo se hoje as escolas públicas concorressem entre elas pela melhoria da qualidade".

Os Sistemas Educacionais são por excelência o principal mecanismo que o Estado tem para garantir a unidade cultural, especialmente no Estado de São Paulo que mantém um sistema altamente centralizado, a Municipalização do Ensino Fundamental pode representar um perigo de fragmentação do sistema educacional, alterando o mecanismo centralizador da unidade cultural a partir da formação de 645 micro sistemas, cada um deles com a sua política educacional.

O que se tem é um agravamento das desigualdades sociais, municípios e regiões mais pobres não têm condições de oferecer uma Educação de qualidade satisfatória.

Um aspecto a merecer considerações é que o Fundo será centralizador de recursos sob a gestão do Estado, nos casos em que o Estado concentra

maior atendimento do Ensino Fundamental , comparativamente aos seus Municípios. O Estado de São Paulo é exemplo disso, e dos mais expressivos, de acordo com Callegari (1997: 22) "do total aproximado de 5,8 milhões de alunos matriculados no Ensino Fundamental regular, no ano de 1996, pouco menos de 5,1 milhões eram atendidos em escolas da rede estadual. Especulando com números de 1997, chega-se ao valor de R\$ 678,1 milhões como "ganho" do Estado (São Paulo), em contrapartida à perda totalizada de seus municípios, entre o que um e outro repassariam para o Fundo e dele receberiam".

Ao viés centralizador restrito, contrapõe-se um viés descentralizador de maior amplitude. O Fundo poderá representar forte alavancagem no sentido da Municipalização do Ensino Fundamental: consolidando-a, nos Estados em que os Municípios já o assumiram; estimulando-a, nos Estados, como São Paulo, em que os Municípios se mantêm ao largo do Ensino Fundamental, ou que, quando o mantêm, fazem-no de forma quantitativamente inexpressiva, salvo algumas poucas exceções. Os recursos separados e direcionados, via Fundo, é que farão a diferença.

Nos Estados em que os Municípios já assumiram o Ensino Fundamental, a consolidação da Municipalização se dará na medida em que o fundo venha significar recursos efetivamente disponíveis na razão das necessidades a serem atendidas. A garantia de acesso aos recursos, em limites definidos e conhecidos, também conta. São condições que ensejam planejamento, programas e projetos de curto, médio e longo prazos, além de continuidade na implementação.

Nos Estados em que os Municípios ainda não assumiram o Ensino Fundamental, um primeiro induzimento à Municipalização poderá se dar na medida em que os Municípios venham a ter conhecimento das cifras de sua contribuição para o Fundo e do volume de recursos com que lhes acena o mesmo Fundo.

No caso do Estado de São Paulo a Dirigente Regional da Delegacia de

Ensino de Itu, Prof^a Maria Zilda Cessarotto (ANEXO 1) garante que o processo de Municipalização " se faz necessário principalmente no Estado de São Paulo, haja visto, a centralização da oferta desse nível de ensino pelo Estado" , afirma também que " a pressa agora é dos Municípios, pois o Estado já está com o dinheiro referente ao Ensino Fundamental, retido no Fundo ".

Outro aspecto a merecer destaque é que esses Fundos estaduais, objetivando a valorização do magistério, devem reservar 60% do seu montante, caso a caso, para remuneração de professores. Nos Estados mais pobres da federação, essa disposição deverá resultar, em ganhos salariais notáveis, a refletirem-se a médio e longo prazos na qualificação e no desempenho desses profissionais.

Os aspectos ressaltados resultam de uma primeira aproximação, com base no que dispõe a Emenda Constitucional nº 14/96. Sobre o funcionamento do Fundo, as normas estão estabelecidas na Lei n. 9.424/96. Com a aplicação dessas normas, maior ou menor grau será a participação da sociedade organizada; maiores ou menores serão a transparência, a eficiência e a eficácia, relativamente à destinação dos recursos envolvidos. Na implementação do que vem preconizado nas normas, é importante, segundo Callegari (1997: 23) "que se tenham presentes as razões dos insucessos anteriores, para não reincidir nos erros, do acerto na gestão dependerá o sucesso da empreitada".

Num artigo intitulado "Municipalização do Ensino Fundamental: quem paga a conta" de José Marcelino Rezende Pinto⁸ , há uma análise da distribuição das receitas públicas entre os três níveis de governo e as principais fontes de financiamento do Ensino Fundamental no Brasil. A partir do seu estudo José Marcelino conclui que

⁸ Rezende Pinto, José Marcelino "Municipalização do Ensino Fundamental: quem paga a conta", Revista Pró-Posições, vol.3, dez.92, p. 24.

“a rede municipal é aquela que apresenta os piores indicadores qualitativos: a metade dos professores de primeiro grau não possui formação além deste grau de ensino, os salários são os piores possíveis, os concursos públicos para ingresso à carreira jamais ocorrem e os estatutos do Magistério (que hoje são obrigatórios para os Municípios que desejam receber a parcela de 25% da cota federal do salário-educação, fato que explica o súbito aparecimento dos mesmos) só existem no papel”.

Após todas essas informações, fica a pergunta: um governo que administra a sua educação desta maneira, tem condições de assumir toda a rede de Ensino Fundamental ?

De acordo com Rezende Pinto (1992: 32), "fica evidente ser o Município aquele nível de governo que menos condições tem de assumir o Ensino Fundamental e isso independentemente de haver, ou não, transferência de recursos dos níveis superiores de governo, já que se trata de um problema de capacidade e competência".

O autor continua fazendo sua análise sobre a disfuncionalidade do sistema de gerenciamento dos recursos para a Educação, no entanto, não concorda que a saída seja a Municipalização do Ensino Fundamental, propõe um modelo integrado de administração financeira, que coadune eficiência, equidade e democracia,

- *o Ensino Fundamental, pela universalidade que busca e pela importância que assume por representar o único e sutil contato com a educação formal da imensa maioria da população brasileira não pode ser responsabilidade exclusiva de uma única esfera de poder, em particular a municipal, que continua sendo a mais pobre de todas, mas deve ser fruto do esforço integrado dos três níveis de governo.(32)*

- *das redes públicas atualmente existentes, excluída a federal pela sua inexpressividade, a rede estadual é a que oferece os melhores padrões de qualidade e, por abranger a maioria do alunado (2/3), deve servir como ponto de partida de qualquer proposta que busque integrá-las.(32)*
- *uma estrutura alternativa de administração poderia se embasar nos recursos físicos e humanos das atuais divisões regionais de ensino (que existem praticamente em todos os estados), que se transformariam em autarquias (federais ou estaduais), assumindo a responsabilidade pelo gerenciamento de todas as escolas públicas de nível fundamental, na área de sua competência.(33)*
- *estas entidades gozariam de autonomia administrativa e financeira e seriam submetidas ao controle de um Conselho Diretor eleito pela comunidade.(33)*
- *os recursos dos três níveis de governo seriam a elas carreados na proporção de alunos por elas atendidos com base em padrões de custo-aluno relativos aos tipos de escola e atualizados monetariamente. Essas autarquias (ou equivalente) teriam capacidade jurídica para executar o nível de governo inadimplente (através do confisco de rendas, por exemplo).(33)*

São estes, em síntese os pontos que se acredita, devem nortear a construção de modelo integrado de administração financeira, e não apenas a do Ensino Fundamental.

Como diz Genuíno Bordignon, (1996: 87) " Municipalização não é uma questão limitada pelas condições dos municípios, mas pela capacidade de articulação dos governos. A Municipalização não deve ser entendida como um processo de exclusão ou de isolamento, mas de articulação com todas as

esferas de governo".

Para Gadotti (1996: 86) "a educação é um direito subjetivo do cidadão. É preciso confiar na sua capacidade de lutar por esse direito e engajar-se onde ele vive no município. Ele tem mais chance de ser ouvido pelo prefeito do que pelo presidente".

O papel do Estado e da União, diante dos Municípios é o de equalizador, favorecendo os mais fracos. É assim que se entende o caput do Artigo 211 da Constituição Brasileira, quando afirma que " a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". Note-se que esse Artigo afirma a existência do " Sistema Municipal de Educação".

As principais medidas adotadas nos últimos três anos pelo Governo Estadual de São Paulo, - relatadas no capítulo II do trabalho -, constituem em providências preparatórias para a transferência aos Municípios da responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental, sendo assim, a Municipalização se torna o eixo principal de sua política educacional.

Percebe também, que a Municipalização se apresenta através das Leis e Decretos como uma questão essencialmente prática, ou seja, as mudanças na Legislação constituem-se em alterações apenas no financiamento do Ensino Fundamental no Brasil.

Sabendo-se que a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental, constitui certamente a prioridade central, uma vez que se trata do nível de ensino que deve atender a toda população, sem exceção, a Municipalização do Ensino Fundamental, de acordo com a apresentação teórica dos autores que vêem nela um ganho de eficiência e maior democratização dos sistemas, assim como, a interação das áreas sociais para atender ao homem como um ser pluridimensional, não tem em sua base constitucional caráter pedagógico.

A partir da análise exposta neste trabalho, percebe-se que a decisão de Municipalizar o Ensino Fundamental por parte da Secretaria de Educação do Estado tem razões econômicas e financeiras, assim como as razões da decisão

tomada no Município de Salto, por não assumir compromisso com a Municipalização do Ensino Fundamental no ano de 1998.

Se o Município de Salto fizesse uma Municipalização radical, todos os dezesseis mil alunos matriculados na rede pública estadual seriam de responsabilidade da Prefeitura. Caso isso acontecesse o Município teria a possibilidade de retirar do Fundo R\$ 11.218.000,00 mas, para manter toda estrutura educacional que já conquistou, o Município de Salto teria que encontrar pelo menos mais 10 milhões do seu orçamento para cobrir as despesas reais. (ANEXO 14)

A partir dessa visão apontada por Callegari em sua palestra no Município, a Prefeitura não terá dinheiro para bancar a Municipalização, mesmo que esta seja parcial, pois é preciso ter em mente que cada aluno matriculado na rede municipal de Ensino Fundamental de Salto sempre significará o comprometimento maior de recursos financeiros da Prefeitura.

Utilizando do argumento de que a Emenda n. 14 não apresenta novas fontes de recursos, mas as repartições da mesma miséria, o que ocorreria numa Municipalização apressada seria nos dizeres de Callegari " uma sangria de recursos inexistentes", visto que não há dinheiro novo nas modificações constitucionais, ocasionando um achatamento de recursos na manutenção do ensino em todas as suas variáveis.

Salto é um Município que conquistou e mantém uma rede de ensino infantil (ANEXO 4) e ensino supletivo com compromisso e qualidade apreciáveis. A Municipalização representa um forte impacto negativo para o trabalho que os Municípios estão fazendo com creches, pré-escolas e ensino supletivo. Para garantir a educação de qualidade do Ensino Fundamental, certamente vai faltar recursos para as outras estruturas que o Município já mantém. No entanto, sabe-se que as creches, pré-escolas e o ensino supletivo são responsabilidades quase integralmente mantidas pela municipalidade, ou seja, se o Município não oferecer, estas estruturas de ensino não serão mantidas pelo Estado, visto que este se retirou da educação infantil e diminuiu

o atendimento ao supletivo. Desta forma as creches e pré-escolas caminhariam para convênios com empresas (discurso que faz parte da fala da Secretária Estadual de Educação), e o ensino supletivo - tão importante como última salvação para aqueles que não conseguiram trilhar o caminho da escola regular -, apesar de ser considerado fundamental, não foi integrado no projeto de Municipalização, portanto, não pode ser mantido pelo Fundo.

Outro argumento contrário ao processo de Municipalização é a questão funcional. A Municipalização de uma escola estadual significa a extinção dessa escola para o estado. Todos os professores admitidos em caráter temporário (ACT) e os funcionários que não são estáveis são automaticamente demitidos sem garantia da admissão pela prefeitura, já que esta apenas pode admitir professores via concurso público, e qualquer cidadão com os pré-requisitos necessários pode participar desse.

Diretores e professores efetivos que através de concurso público conquistaram determinadas escolas, com a Municipalização dessas, são imediatamente deslocados para uma escola estadual mais próxima, ou no caso de não haver, passa a ficar disputando na Delegacia de Ensino a sua colocação, e não havendo colocação esse profissional passa a ficar adido, esperando para ser cedido à prefeitura, caso esta aceite determinado funcionário.

Passa a existir através da Municipalização, um problema político no seio da Educação, ou seja, a interferência da pequena política, da perseguição, da desqualificação profissional do educador, colocando-o numa situação de fragilidade nunca antes vista. Esse quadro será consequência da questão da escolha por parte do Prefeito das pessoas que vão ocupar cargos de confiança e agora também o professor estará na mira de duas entidades políticas - o Prefeito e o Dirigente Regional⁹ -. Conclui-se que um processo de Municipalização descuidado poderá ocasionar uma desestruturação na frágil

⁹ No Estatuto do Magistério, o cargo de Delegado de Ensino passa a ser concebido como “Dirigente regional”.

carreira do professor.

Será que tal situação melhoraria a qualidade das escolas? Este processo frágil de desestruturação da Carreira do Magistério poderia representar um processo de interferência na Municipalização?

Muitas são as questões que tal assunto proporciona, no entanto politicamente o processo de Municipalização vem sendo discutido apenas como um assunto econômico, ou seja, não está se vendo a Educação como um investimento para o futuro do país, mas como gasto. A proposta da

Municipalização não se apresenta com questões pedagógicas para a melhoria da qualidade do ensino, ou seja não está se discutindo pedagogia, mas sim uma forma economicamente mais viável de reduzir os gastos com a Educação.

“ A proximidade das decisões também pode gerar melhor qualidade no ensino, pois a rede de Ensino Fundamental será menor, conseqüentemente mais fácil de ser administrada”, (ANEXO 1), este discurso da Dirigente Regional demonstra que a qualidade de ensino é almejada através do repasse de responsabilidades do Estado para as Prefeituras.

Portanto, não está se fazendo uma Municipalização da Educação, mas sim uma Municipalização das escolas, chamada por muitos autores de Prefeiturização. Se retira as escolas do poder Estadual, regulamentando por leis a responsabilidade do Ensino Fundamental aos Municípios.

Nesse sentido, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério tem fundamentação legal e representa a obrigatoriedade das Prefeituras gastarem 15% dos recursos destinados à Educação com o Ensino Fundamental.

Este quadro acarreta um decréscimo de investimentos financeiros com a Educação Infantil, o Supletivo, o Ensino Profissional e Superior, visto que, o fundo apesar de não conter dinheiro novo, representa um acréscimo de gastos com o Ensino Fundamental regular, constitucionalmente garantido, já que os Municípios devem atuar prioritariamente nessa área de ensino.

A Diretora da divisão da Pré-escola de Salto confirma que (ANEXO 4)

“(...)Todo corte nos recursos financeiros acarreta um déficit na programação do setor (...) realmente com os 10% que restaram da arrecadação, fica difícil administrar novos investimentos na área. (...) em virtude das verbas e da retirada do pouco que temos, há necessidade de aumentar o tempo de desenvolvimento dos projetos”.

A partir das regulamentações do processo de Municipalização, os Municípios estão sendo obrigados a gastar em Educação e discuti-la com a sociedade local, afirma Maria Zilda Cesarotto (ANEXO 1)

“A Municipalização do Ensino Fundamental é um processo necessário, em vista da obrigatoriedade do ensino, bem como sua regulamentação Constitucional - na Constituição Federal e na LDB -. Os Municípios que não assumiram compromisso com a Municipalização estão tendo que discutir o ensino em suas especificidades para aderir ao processo”.

No entanto, ao se defender a tese de uma Municipalização da Educação, não se pretende uma Prefeiturização pura e simplesmente tanto do ensino quanto de outros serviços, mas o estabelecimento de um equilíbrio de poder, de responsabilidades e de competências entre o Estado Federado e o Município, tendo em vista o acesso justo e eqüitativo aos benefícios sociais tanto por parte das populações da zona urbana quanto pelas da rural.

O Município de Salto, não assinou o Convênio com o Estado de São Paulo e sua proposta de Municipalização é a criação de uma rede própria de ensino em 1999, esta atitude difere de outros Municípios, segundo a Dirigente Regional (ANEXO 1)

“a maioria dos Municípios que assumiu compromisso com a

Municipalização do Ensino Fundamental, o fez via convênio com o Estado, assumindo escolas estaduais. Poucos foram os Municípios que iniciaram uma rede própria de ensino, pois começando aos poucos o repasses de verbas do Fundo é menor (já que se calcula pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental Municipal)”.

De acordo com a Secretária da Educação de Salto, a reação dos professores diante da não Municipalização do Ensino Fundamental para o ano de 1997 foi satisfatória “ pois temiam sobre o que poderia acontecer, haja visto, que existiam muitas dúvidas. Muitos temiam ficar desempregados, pois para serem admitidos pela Prefeitura teriam que prestar concurso público, no qual estariam concorrendo com muitas pessoas”. (ANEXO 3)

A Diretora Marlene G. Gozzano (ANEXO 5) considera “ conveniente a relação Escola/Secretaria, devido a proximidade, por isso, dependendo de alguns acertos, ou garantias na questão “verbas”, minha opinião é positiva à Municipalização”.

Contradizendo este pensamento a professora Denise Cristini Oliveira Gonçalves (ANEXO 7) diz que “ de forma apressada como vem sendo imposta a Municipalização, as Prefeituras não estão preparadas politicamente para tal compromisso com a Educação”.

Posicionamentos divergentes quanto à validade e a viabilidade de uma Municipalização, por certo, sempre existirão, o que não deixa de ser amplamente salutar, como inestimável fonte para a real compreensão da temática em questão.

Para Both (1997: 145)

“o exercício democrático do poder - numa perspectiva de autogestão no e pelo Município - se viabiliza à medida que forem levados em conta a realidade e os recursos de cada Município, dentro do limite de suas funções próprias e as delegadas. Por sua vez, União e Estados não mais

vislumbram no Município um joguete útil de satisfação de seus interesses, basicamente - concepção consensual que permeia os governos de excessiva centralização do poder -, mas encaram-no como fonte inspiradora para elaboração das políticas sociais bem como campo ideal para sua aplicação. Por outro lado, residem no Município as principais aspirações para as quais deve ser canalizado o desenvolvimento social”.

Não se concebe uma Municipalização da Educação como fato isolado do contexto social, mas plenamente idealizada e identificada com as realidades local, regional, estadual e nacional, inspirada e apoiada em legislação específica administrativa e educacional. Estes fatores favorecem uma visão não só econômica da Municipalização, mas partem para o pressuposto de que para a implantação e a sua implementação a Municipalização da Educação deve ser discutida e legalizada pedagogicamente.

No entanto, esta está sendo conduzida com uma visão econômica, tanto no âmbito federal, estadual, assim como no municipal, pois a implantação e a implementação da Municipalização do Ensino Fundamental dependem diretamente de uma decisão política a ser liderada pelo Município e corroborada pelos órgãos competentes tanto em nível estadual como federal.

Percebe-se que para uma conquista da Municipalização da Educação, cabe ao Município papel preponderante tanto na negociação do almejado ato político quanto em seu gerenciamento para o fim que dele se pretende.

Conclui-se que o Município de Salto por razões econômicas, não estabeleceu um ato político de implantação de uma Municipalização da Educação, onde se entende estar cumprindo um ato de justiça social, concebendo a toda população maiores oportunidades de igualdade de condições de acesso como de consecução do Ensino Fundamental e subsequentes.

Em comum acordo com a decisão da Secretaria de Educação de Salto

em não Municipalizar em 1997, mas analisar o processo com cautela, a Coordenadora Sonia Maria Giusti Giordano (ANEXO 6) diz que “ como outros Municípios já estão trabalhando nesse sistema, com bons resultados e sabendo que a intenção do Estado é que as Prefeituras abranjam todo o ensino de primeira à quarta série, para o próximo ano a Municipalização será uma realidade”.

Espera-se, portanto, que com a análise feita pelo Município das outras localidades, com o apoio e a participação da sociedade local, politicamente se chegue ao entendimento para que a solução se torne a mais condizente e adequada possível. Diante disso, o Município tome dianteira e a liderança tanto na concretização do processo quanto na identificação da melhor maneira de sua condução a bom termo.

Ainda, aguardando educação como produto de mudança comportamental e bem-estar social como resultado dessa interação cooperativa das áreas sociais, possivelmente se esteja atingindo o educando de forma direta, bem como seus familiares ou responsáveis imediatos e mesmo a sociedade, ao menos indiretamente.

Enfim, toda e qualquer iniciativa representa por si só um ato de coragem. Todavia, a proposta de Municipalização da Educação compreende iniciativa arrojada em dose dupla. Uma, pelo fato de proposição de Municipalização da educação, com gestão integral ou autogestão desta a ser concretizada no e pelo Município. E outra, pela nova proposta de se fazer Educação, aumentando-lhe a riqueza de conteúdo, conferindo-lhe um sentido mais identificado com a realidade e proporcionando-lhe maior abertura no leque de benefícios ao educando, tendo em vista seu pleno desenvolvimento - psicossocial, físico e cultural.

ANEXO 1
ENTREVISTA COM A DELEGADA DE ENSINO, PROFESSORA MARIA
ZILDA CESAROTTO

1- Como é visto pela professora o processo de Municipalização?

A Municipalização do Ensino Fundamental é um processo necessário, em vista da obrigatoriedade do ensino, bem como sua regulamentação Constitucional - na Constituição Federal e na LDB -. Os Municípios que não assumiram compromisso com a Municipalização estão tendo que discutir o ensino em suas especificidades para aderir ao processo.

2- O que ao seu ver irá acontecer em termos de qualidade de ensino?

Algumas Secretarias Municipais são bem estruturadas para assumir a responsabilidade com o Ensino Fundamental e a Supervisão das escolas continua sendo feita pela Delegacia de Ensino.

A proximidade das decisões também pode gerar melhor qualidade no ensino, pois a rede de Ensino Fundamental será menor, conseqüentemente mais fácil de ser administrada.

3- Especificamente no caso de Salto, por que o Município não assinou o convênio com o Estado, como era proposto pela Secretaria, e iniciou o ano de 1998 sem uma rede própria de Ensino Fundamental?

Muitos Municípios resolveram esperar e analisar a experiência em outras localidades, no entanto, a pressa agora é dos Municípios, pois o Estado já está com o dinheiro referente ao Ensino Fundamental, retido no Fundo.

4- Esta decisão local ocasiona algum problema para o processo de Municipalização?

Não. O Estado de São Paulo mantém grande parte do Ensino Fundamental, diferentemente dos outros Estados, no entanto, paulatinamente

os Municípios irão assumir esta responsabilidade constitucional.

5- No âmbito Estadual, como os outros Municípios procederam?

A maioria dos Municípios que assumiu compromisso com a Municipalização do Ensino Fundamental, o fez via convênio com o Estado, assumindo escolas estaduais. Poucos foram os Municípios que iniciaram uma rede própria de ensino, pois começando aos poucos o repasse de verbas do Fundo é menor (já que se calcula pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental Municipal).

6- Considerações sobre o assunto: O processo de Municipalização é irreversível, é previsto pela Constituição Federal, se faz necessário principalmente no Estado de São Paulo, haja visto, a centralização da oferta deste nível de ensino pelo Estado. A qualidade do ensino aumentará pela proximidade das decisões.

ANEXO 2
ENTREVISTA COM UM DOS SUPERVISORES DE ENSINO DA CIDADE DE
SALTO

1- Quais foram os problemas enfrentados durante o ano de 1997 referentes ao assunto Municipalização?

Os principais problemas enfrentados foram: algumas Prefeituras não têm estrutura para abranger a totalidade das classes e municipalizaram poucas escolas.

2- O que está se vendo com a Municipalização com a Carreira do Magistério?

Enquanto o Município não realiza concurso para o cargo de PEBI, professores da rede estadual ficam prestando serviços para a Prefeitura, com afastamento do estado.

3- Como será a Supervisão das Escolas Municipalizadas?

Enquanto o Município não criar sua estrutura própria, o Estado supervisiona as escolas.

4- Especificamente no caso de Salto, por que o Município não assinou o convênio com o Estado, como era proposto pela Secretaria, e iniciou o ano de 1998 sem uma rede própria de Ensino Fundamental?

Quanto ao Município de Salto não houve Municipalização, pois a prefeitura está instituindo seu próprio sistema de Ensino Fundamental, esta medida foi tomada baseada na LDB 9394/96.

5- **Considerações sobre o assunto:** A Municipalização do Ensino Fundamental é uma realidade que deve ser discutida por toda a sociedade.

ANEXO 3
ENTREVISTA COM A SECRETÁRIA DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE
SALTO, PROFESSORA ADRIANA CONTI ANDRIETTA

1- Como foram feitos os estudos sobre o assunto da Municipalização no Município de Salto?

Primeiramente, a Prefeitura Municipal da Salto, através da Secretaria da Educação, esteve por diversas vezes na Secretaria de Estado da Educação para obter esclarecimentos sobre a questão da Municipalização; participou de várias reuniões com representantes da Undime nas cidades de Jundiaí, Sorocaba e São Paulo: estudou e discutiu intensamente a nova Legislação e finalmente, discutiu com diretores e professores das escolas.

2- Como se chegou na decisão por não assinar o convênio com o Estado em setembro de 1997?

Muitos foram os motivos que nos levaram à decisão de não assinar o Convênio, como por exemplo:

- durante nossas visitas a equipe de Municipalização da Secretaria de Estado da Educação, percebemos que muitas dúvidas continuavam sem respostas, nos deixando inseguros para tomar uma decisão tão importante,
- ao analisarmos o Convênio, achamos o mesmo unilateral e não bilateral,
- ao Municipalizarmos, teríamos que aumentar o número de funcionários e com isso aumentaria a folha de pagamento e conseqüentemente estaríamos ultrapassando os 60% permitido para a folha de pagamento, conforme a Lei Camata, ou seja, ao aplicarmos uma Lei, estaríamos infringindo outra.
- permaneciam muitas dúvidas em relação a situação funcional do professor, em relação a datas e valores
- havia uma certa exigência e imposição para que assumíssemos as escolas ainda em 1997, se assinássemos o convênio.

Enfim, devido a todos esses fatores, achamos mais prudente aguardar e começar a trabalhar no sentido de criar uma rede própria.

3- Depois da decisão pela não assinatura do convênio com o Estado, em 1997, quais foram os passos seguintes no processo de Municipalização?

Continuamos a manter contato com os demais Municípios a fim de obter informações e trocar experiências sobre a Municipalização.

Participamos de um Congresso Nacional em Brasília no qual foram abordados os seguintes temas:

- A elaboração orçamentária adequada para entrada em vigor da Emenda Constitucional 14.
- Como aplicar os 25% da arrecadação na Educação a partir de janeiro de 1998.
- Qual a situação funcional dos servidores da Educação, a partir de janeiro de 1998.
- Responsabilidade administrativa da aplicação dos recursos (Crime de responsabilidade do Prefeito e Secretário da Educação).

Estamos também aguardando novas orientações da Secretaria Estadual de Educação.

Iniciamos a construção de uma escola para funcionar em 1999, que será uma rede própria de Ensino Fundamental.

4- Além do processo de construção da escola, que pode não estar finalizado no início do ano letivo de 1998, o que mais impede que o Município inicie já neste ano uma rede própria de Ensino Fundamental?

O que impediu de iniciar já em 1998 um rede própria de Ensino Fundamental foi a falta de espaço físico. Nossos prédios estão todos sendo utilizados com pré-escolas e não achamos conveniente e correto deixarmos de atender as crianças em idade pré-escolar (ainda mais, tendo a consciência da importância dessa fase da criança e reconhecendo o excelente trabalho que

Salto desenvolve nessa faixa etária), para introduzir o Ensino Fundamental, estaríamos apenas transferindo problemas.

5- Já existe uma proposta de formação do Conselho Municipal de Educação?

Sim, Já existe uma proposta do Conselho Municipal de Educação, que está sendo estudada pelo Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal para depois ser enviada à Câmara Municipal.

6- Quanto ao Plano de Carreira do Magistério, ele já foi elaborado?

Existe um Plano de Carreira antigo que está sendo reestruturado pela Secretaria da Educação.

7- Como foi a reação da Comunidade saltense, mais especificamente dos professores ao serem informados que Salto não assumiria a Municipalização em 1998?

A reação dos professores diante da não Municipalização do Ensino Fundamental foi satisfatória, pois temiam sobre o que poderia acontecer, haja visto, que existiam muitas dúvidas. Muitos temiam em ficar desempregados, pois para serem admitidos pela Prefeitura teriam que prestar concurso público, no qual estariam concorrendo com muitas outras pessoas.

8- Considerações sobre o assunto: Gostaria de fazer uma manifestação no sentido de que não somos contra a Municipalização do Ensino, achamos até que para o aluno é bom que se municipalize, o que somos contra é a maneira como está ocorrendo, achamos que a operacionalização deveria ser tal forma que se levasse em consideração a realidade de cada Município.

ANEXO 4
ENTREVISTA COM ANNA CRISTINA AMBRÓZIO, DIRETORA DA DIVISÃO
DE PRÉ-ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SALTO

1- Quantos alunos e funcionários a rede de pré-escola atinge no Município de Salto?

A rede de pré-escola do Município de Salto atende atualmente 2800 crianças da faixa etária de 04 a 06 anos. São 112 professores e 13 coordenadoras pedagógicas.

2- Desde janeiro de 1998 estão retidos no FUNDÃO 15% dos recursos destinados à Educação, ficando 10% para que o Município continue a manter com suas responsabilidades. A Educação Infantil sofreu danos financeiros com esta situação?

Todo corte nos recursos financeiros acarreta um déficit na programação do setor. Nosso Município possui muitos gastos relacionados à Secretaria da Educação, especialmente o de transporte de alunos. Com isso, realmente com os 10% que restaram da arrecadação, fica difícil administrar novos investimentos na área. Uma das metas da atual administração é a qualidade do ensino.

Em virtude das verbas e da retirada do pouco que temos, há a necessidade de aumentar o tempo de desenvolvimento dos projetos. No entanto, isso não significa que deixamos de realizar tais projetos. No ano de 1997, nos dedicamos a qualificação do professor, desenvolvendo programas de treinamento e aperfeiçoamento pedagógico. Em 1998, a meta será a melhoria do ambiente escolar, em sua forma estrutural e fortalecimento da proposta pedagógica com o desenvolvimento de Projetos Sociais. Para a viabilização desses aspectos, talvez tenhamos que solicitar auxílio da iniciativa privada.

3- Como você definiria o trabalho da Pré-escola no Município de Salto?

Desde 1996 a Pré-escola iniciou um trabalho de qualificação do ensino. Foi inserida uma Metodologia de Ensino inovadora através da Proposta de Projetos Educacionais, que objetiva aliar o interesse do aluno, com o conhecimento histórico-cultural.

A partir de 1997, temos nos aprofundado nesta Metodologia, tendo uma avaliação positiva da rede, quanto a formação de nossas crianças, de forma a "construir" um cidadão autônomo, crítico e participante de todo componente social.

Temos recebido elogios e visitas de profissionais da região, solicitando intercâmbios, para melhor conhecimento do nosso trabalho.

Fora esse reconhecimento, o que mais nos motiva é acompanhar o crescimento de nossos alunos, podendo avaliar como positivo, todo esse investimento e toda luta pela Educação de qualidade para as crianças saltenses.

4- A rede de Educação Infantil mantém convênio com empresas?

As pré-escolas não mantém convênio com empresas. Esse procedimento é realizado com as creches municipais

5- Alguns autores alegam um possível processo de privatização da educação infantil, com a Municipalização do Ensino Fundamental. Este assunto já foi discutido pela rede?

Com relação a privatização das creches e pré-escolas municipais, o que tenho a dizer que isso é "algo solto no ar". Não tomei conhecimentos de aspectos que evidenciem a viabilização da mesma. Portanto, fica difícil tecer qualquer comentário, sem ter em mãos alguns parâmetros que sustentam a idéia.

6- **Considerações sobre o assunto:** Acredito que foi acertada a

decisão da Secretaria da Educação de Salto em não Municipalizar o Ensino Fundamental nesse ano. Acompanhei alguns passos da Secretária e sei o quanto ela buscou informações, na Secretaria Estadual, nas regiões vizinhas e até mesmo com consultores educacionais. Tudo foi muito bem pensado, avaliado prós e contras e acreditado que mais uma vez os órgãos superiores querem relegar a segundo "ou outros planos", a nossa Educação

ANEXO 5
ENTREVISTA COM DIRETORA DE ESCOLA ESTADUAL DE ENSINO
FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE SALTO

1- Nome: Marlene G. Gozzano

2- Qual o cargo que ocupa atualmente?

Ocupo o cargo de direção da Escola Estadual Mirinha Tonello.

3- Quanto tempo leciona para o Estado?

Há vinte anos.

4- A Escola Estadual Mirinha Tonello, estava na primeira proposta de Municipalização. Qual sua opinião sobre a primeira idéia da Prefeitura, e posteriormente a decisão de não Municipalizar em 1998?

A princípio achei conveniente a idéia de se Municipalizar as escolas referidas pela Secretária, principalmente pelas argumentações levantadas. Mas, após algumas análises discutidas por alguns diretores, concordo com a cautela.

5- Considerações sobre o assunto: Considero conveniente a relação Escola/Secretaria, devido a proximidade, por isso, dependendo de alguns acertos, ou garantias na questão "verbas", minha opinião é positiva à Municipalização

ANEXO 6
ENTREVISTA COM COORDENADOR DE ESCOLA DE ENSINO
FUNDAMENTAL ESTADUAL.

1- Nome: Sonia Maria Giusti Giordano

2- Qual o cargo que ocupa atualmente?

Ocupo o cargo de Professor Coordenador na Escola Estadual

3- Quanto tempo leciona para o Estado?

Há dezesseis anos.

4- Acompanhou as discussões feitas pelo Município a respeito da Municipalização de Ensino Fundamental?

Sim, acompanhei pois todos os professores efetivos ficaram apreensivos e preocupados com sua carreira e as possíveis mudanças que poderiam acontecer.

5- Especificamente no caso de Salto, qual a sua opinião sobre o Município não ter assumido compromisso com a Municipalização através do convênio com o Estado e ter prorrogado a criação da rede própria apenas para 1999?

Pela explicações e reuniões que a Secretária da Educação de Salto fez com os diretores, o principal motivo da não Municipalização, foi a grande despesa que o Município deveria arcar, e que mesmo com o repasse do Estado, não daria para abranger alunos, professores e funcionários da rede estadual, sendo que a prefeitura tem vários gastos com o ensino supletivo, pré-escola, merenda e transportes.

6- **Considerações sobre o assunto:** Como outros Municípios já estão

trabalhando nesse sistema, com bons resultados e sabendo que a intenção do Estado é que as Prefeituras abranjam todo o ensino de primeira à quarta série, para o próximo ano a Municipalização será uma realidade.

O profissional que tem um bom currículo nas escolas do Estado, também será um ótimo profissional para o ensino municipal, é apenas uma questão de troca de padrões se é que isso acontecerá.

ANEXO 7
ENTREVISTA COM PROFESSOR DE ESCOLA DO ENSINO FUNDAMENTAL
DE SALTO

1- Nome: Denise Cristini Oliveira Gonçalves

2- Qual o cargo que ocupa atualmente?

Sou professora de quarta série da Escola Estadual Mirinha Tonello.

3- Quanto tempo leciona para o Estado?

Há dez anos.

4- Acompanhou as discussões feitas pelo Município a respeito da Municipalização do Ensino Fundamental?

Sim, eu participei das reuniões durante o ano de 1997, inclusive com os diretores, pois estava substituindo este cargo e assisti a palestra do Deputado César Callegari.

5-Especificamente no caso de Salto, qual a sua opinião a respeito do Município não ter assumido compromisso com a Municipalização através do convênio com o Estado e ter prorrogado a criação de uma rede própria apenas para o ano de 1999?

Não sou a favor da Municipalização, pois acredito que as Prefeituras ainda não estão estruturadas para assumirem a responsabilidade das Escolas Estaduais.

6- **Considerações sobre o assunto:** Reforço o que já disse, de forma apressada como vem sendo imposta a Municipalização, as Prefeituras não estão preparadas politicamente para tal compromisso com a Educação.

ANEXO 8

CARTILHA DISTRIBUÍDA PELA PREFEITURA DE SALTO, SOBRE A
MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL



ANEXO 9
REPORTAGEM DE JORNAL

SECRETÁRIA DA EDUCAÇÃO DISCUTIU A MUNICIPALIZAÇÃO EM S.PAULO

Na última terça-feira, dia 29, mais uma vez estiveram na Secretaria de Estado da Educação, na Equipe de Municipalização, a secretária da Educação da Prefeitura Municipal de Salto, prof^a. Adriana Renata Conti Andrietta e o prof. Walter Meluzzi Jr., onde participaram de importante reunião com a assessora de Gabinete responsável pela região, prof^a. Marly Cammarosano Kopczynski, para tratar de mais alguns detalhes sobre o processo de municipalização do ensino.

A Secretaria Municipal da Educação informa que elaborou uma cartilha com algumas explicações sobre a municipalização do ensino, e a mesma começará a ser distribuída no mês de agosto, em todas as escolas de Salto. Paralelo à distribuição, a secretária, prof^a Adriana Renata Conti Andrietta, está preparando um cronograma de reuniões com os diversos segmentos ligados ao ensino, para discussão e recebimento de sugestões sobre o assunto.

FONTE: Jornal Taperá. Salto, 2 de agosto de 1997.

ANEXO 10
REPORTAGEM DE JORNAL

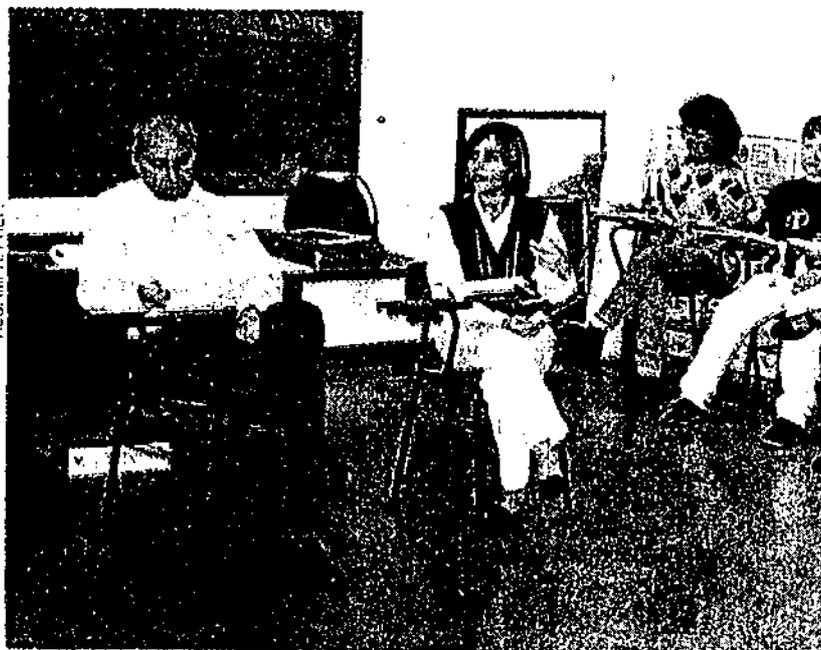
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DISCUTIU A MUNICIPALIZAÇÃO COM DIRETORES

Na última terça-feira, dia 05, a secretária da Educação da Prefeitura Municipal de Salto, prof^a Adriana Renata Conti Andrietta e o prof. Walter Meluzzi Jr., realizaram importante reunião com os diretores das unidades escolares estaduais e municipais. Na reunião foram abordados assuntos ligados à Municipalização do Ensino, como por exemplo a nova legislação (L.D.B.) e destinação dos recursos; aspectos positivos e negativos da municipalização; as propostas da administração municipal em relação ao assunto; o Conselho Municipal de Educação e o Plano de Carreira do Magistério Municipal.

À Secretaria Municipal da Educação distribuiu aos diretores uma cartilha com algumas explicações sobre a Municipalização do Ensino; a situação de Salto, diante dos recursos do "Fundão", as novas leis, como ficam os professores e alunos e conclusões. A Cartilha já está sendo distribuída em todas as Escolas de Salto.

Paralelo à distribuição, a Secretaria está preparando um cronograma de reuniões com os diversos segmentos ligados ao Ensino, para discussão e recebimento de sugestões sobre o assunto. A secretária da Educação,

prof^a Adriana, agradeceu a participação de todos os diretores, que se mostraram bastante interessados na busca de soluções para os problemas do Município.



Diretores das escolas estaduais e municipais participaram da reunião

FONTE: Jornal Taperá. Salto, 9 de agosto de 1997.

ANEXO 11

REPORTAGEM DE JORNAL

PREFEITURA NÃO ADOTA A E PREPARA MEIOS PARA C

A Prefeitura Municipal decidiu nessa semana que não irá assinar o convênio que transfere para o município a responsabilidade de manter o ensino público fundamental devido à insegurança quanto ao futuro das escolas e dos professores envolvidos, das verbas e das formas de seu repasse e também da própria falta de informações e esclarecimento por parte da Secretaria Estadual de Educação. Mediante essa decisão, é certo que a partir de janeiro de 98 o município perderá 15 dos 25% de verbas investidas na educação, que ficarão retidas no "Fundão", obrigando a secretária de Educação, Adriana Conti Andrietta, a estudar formas de economizar, mas, por outro lado, ela garante que não haverá cortes de despesas em nenhum dos serviços mantidos atualmente. "Não haverá cortes, mas vamos procurar formas de economizar", afirmou.

O prazo final para a assinatura do convênio é o dia 15 de setembro e segundo consta, 30 dias após sua confirmação, as escolas envolvidas passarão para o município. Adriana afirma ser impossível fazer essa transferência ainda em 97, devido à problemas de organização. Nenhuma outra data foi agendada para que municípios possam



Secretária Adriana decidiu não municipalizar

assinar o convênio no decorrer do ano que vem, mas mesmo assim, numa decisão conjunta, decidiu-se por esperar e analisar os resultados a serem atingidos em outras localidades.

Mesmo com a não assinatura do convênio, o assunto continuará sendo discutido a nível de Salto e reuniões com professores, diretores e pessoas envolvidas no assunto, serão marcadas futuramente. Está agendada uma reunião em São Paulo, organizada pela Associação dos Municípios Paulistas, para o dia 26 de agosto e representantes saltenses serão enviados. "O assunto não morreu e eu acredito que é um processo que será irreversível, portanto, vamos levantar o maior número

possiv

Ho

ches, j

graus,

Funde

adulto

porte e

la do l

dos lv

posto

as ver

ches

mane

mou :

lei 94

de m

rão u

10%

FONTE: Jornal Taperá. Salto, 23 de agosto de 1997.

ANEXO 12

REPORTAGEM DE JORNAL

Prefeitura decide sobre a Municipalização do Ensino

Em importante reunião realizada na última terça-feira, dia 19 de agosto, às 16h00, na sede da Prefeitura, como os Vereadores de Salto, o prefeito municipal João Guido Conti, acompanhado da Secretária de Educação, profª Adriana Renata Conti Andrietta, e do professor Walter Melluzzi Jr, comunicou a decisão da Prefeitura perante a questão da Municipalização do Ensino. Estiveram presentes à reunião os vereadores: Antonio Luciano Zinaly, Laerto Moja, Gilberto Pedersoli, Nativo Alves Ouedes, Rosano César Andrietta, Pedro Lucas de Araújo e Célia de Oliveira Pinto Coa.

A Prefeitura Municipal de Salto participou nas últimas semanas, através da Secretaria de Educação, de inúmeras reuniões com a Comissão de Municipalização do Governo Estadual, com dirigentes da UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, com representantes de vários Municípios próximos e com Diretores e Professores locais, visando obter todas as informações e colher as sugestões possíveis a respeito da Municipalização do Ensino.

A ideia inicial, debatida nas reuniões, era a de iniciar o processo aos poucos, com o Município assumindo em 98 o CAIC só com 1ª e 4ª séries, sendo os alunos do 2º grau remanejados para outras escolas onde seriam criados cursos de 2º, os alunos de 1ª e 4ª séries da EEPP "Mirinha Tonello", que seriam instalados no prédio a ser construído pela Prefeitura no bairro Salto de São José e as escolas da Zona Rural.

As razões de tal proposta são inúmeras: o CAIC tem um prédio muito bom, com salas ambiente e instalações



que poderiam ser utilizadas para inúmeros projetos sociais no período da noite, sem contar que os alunos do 2º grau teriam oportunidade de estudar mais próximos de suas residências. A construção de uma escola no Salto de São José é uma necessidade urgente porque a EEPP "Mirinha Tonello", já há tempos não consegue atender todos os alunos desse bairro. As escolas isoladas já vem sendo praticamente administradas pelo município.

Com sempre foi ressaltado pela Secretaria Municipal da Educação nas reuniões realizadas, nada estava decidido. Tudo dependia de algumas respostas da Secretaria de Educação do Estado e das negociações sobre termos do Convênio Estado/Município a ser assinado, como também dos pareceres das Secretarias de Administração, Negócios Jurídicos, Fazenda e da própria Educação que estudaram exaustivamente o assunto.

No início desta semana, algumas das respostas esperadas vieram, infelizmente nada favoráveis aos interesses do município. Outras questões permanecem

sem respostas, das quais algumas de fundamental importância como as que abaixo seguem:

1 - Falta de esclarecimentos definitivos da Secretaria de Estado da Educação referentes ao assunto, especialmente da vida funcional do pessoal envolvido.

2 - Os professores temporários temem o rompimento do vínculo com o Estado, os que acumulam serão prejudicados.

3 - Os termos do Convênio Estado/Município referem-se apenas a questões do momento, deixando para posterior resolução outras de muita importância, que se não bem resolvidas, poderão causar prejuízos ao município.

4 - Quanto à questão do repasse de verbas do Estado (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para o Município, há receio de que as datas do repasse não sejam respeitadas e os valores estipulados para este ano não sejam mantidos para os próximos.

5 - Há uma imposição de que os Municípios assumam as escolas até 30

dias após a assinatura do Convênio, que está prevista para setembro.

6 - Ao assumir novas Unidades Escolares, o Município terá aumentado significativamente seu número de funcionários, possivelmente ultrapassando os limites estabelecidos pela Lei Comata.

Diante do exposto, considerando a postura da Secretaria da Educação Estadual, as dúvidas em relação as verbas, a imposição de que o Município assumira ainda este ano (em outubro) as escolas municipalizadas e principalmente em respeito aos Professores que manifestaram receio diante do incerto e daqueles que sabidamente sofrerão algum tipo de prejuízo, a Prefeitura Municipal de Salto heuve por bem não assumir, no corrente ano, compromisso com a Municipalização do Ensino.

Por outro lado, face a urgente necessidade de uma Escola no bairro Salto de São José, a Prefeitura já iniciou os trabalhos para sua construção, estando o projeto já concluído e a regulamentação do terreno sendo efetivada. Com isso, já a partir de 98, será criada uma Rede Municipal de Ensino Fundamental própria, com vagas para a 1ª série.

As medidas ora anunciadas não significam que o assunto está encerrado, 222 dos 645 Municípios do Estado já assinaram o Convênio para a Municipalização do Ensino Fundamental e certamente esse número aumentará ano a ano. Salto não permanecerá alheio. A Secretaria da Educação continuará atenta, participando dos eventos relativos ao assunto, informando-se sobre os demais Municípios e promovendo debates com a comunidade.

ANEXO 13

REPORTAGEM DE JORNAL



O PREFEITO FALA COM O POVO

Desde o início de nossa Administração participamos de várias reuniões com a Secretaria de Estado da Educação, Diretores, Professores, pais e alunos, representantes da APEOESP e da Undime, e todos os segmentos da sociedade para encontrarmos soluções para os problemas educacionais do Município, principalmente em relação à Municipalização do Ensino. Através da Secretaria da Educação, foram confeccionados 2 mil cartilhas com informações sobre o assunto, que foram distribuídas em todas as Escolas do Município.

Inicialmente apresentamos as propostas de municipalizar o CAIC, por ser prédio muito bom, construir uma escola no bairro Salto de São José, que atenderia parte dos alunos da EFPG "Mininha Tonello" e as escolas de Zona Isolada, que já são mantidas pela Prefeitura. Todo um processo de municipalização vinha sendo amplamente discutido, recebendo pareceres além da Educação, das Secretarias Municipais da Administração, Negócios Jurídicos e Fazenda, que estudaram exaustivamente o assunto.

Para se chegar à decisão final, foi realizado um trabalho com muita seriedade e ponderação, analisando todos os aspectos da Municipalização. Acreditamos por bem não assumir, no corrente ano, compromisso com a Municipalização do Ensino. Tal medida se verifica, pois existem inúmeras dúvidas quanto ao repasse de verbas; há imposição do Estado para que o Município assumira ainda este ano, em outubro, as escolas municipalizadas; mas principalmente pensando em respeitar os Professores, que estão receosos sobre o assunto.

Informamos que a partir de 98, criaremos uma Rede Municipal de Ensino Fundamental própria, oferecendo vagas de 1ª série, com a construção de uma escola no bairro Salto de São José, que há pelo menos oito anos, vem sendo pleiteada junto ao Governo do Estado e nada foi conseguido até agora. Pretendemos construir a escola, atendendo, assim, antiga reivindicação dos moradores do bairro, estando o projeto concluído e a regulamentação do terreno sendo efetivada.

Não assinaremos o Convênio com o Estado neste ano, mas para os próximos estaremos estudando as propostas, discutindo-as com todos os segmentos da sociedade, principalmente os ligados à Educação. Continuaremos atentos, participando dos eventos relativos ao assunto, informando-nos sobre as cidades que optaram pela municipalização e promovendo debates com a comunidade. Somente através da troca de experiências entre os educadores, que poderemos encontrar alternativas educacionais, buscando através dos professores, saltenses melhores soluções para o ensino pedagógico dos alunos e proporcionando-lhes condições dignas de trabalho. Deus abençoe a todos.

JOÃO GUIDO CONTI - Prefeito Municipal

FONTE: Jornal Taperá. Salto, 23 de agosto de 1997.

ANEXO 14
REPORTAGEM DE JORNAL

ESTADO RETÉM 527 MIL REAIS DO MUNICÍPIO

A Municipalização do Ensino trouxe para todas as Prefeituras um enorme prejuízo financeiro, sem qualquer contrapartida dos Governos Federal e Estadual, inclusive no que se refere à melhoria do ensino. No último dia 12, na cidade de Indaiatuba, houve uma reunião de todos os secretários da Fazenda da região, incluindo-se Campinas, Jundiaí, Piracicaba, Sorocaba e representando o município de Salto o secretário da Fazenda, Genézio Migliori.

O debate girou em torno dos prejuízos que as prefeituras estão obrigadas a arcar com a edição da lei que instituiu a Municipalização do Ensino Fundamental, uma lei tida como incoerente diante da realidade dos municípios; pois além de obrigar as Prefeituras a vincular o dinheiro em conta especial da Educação, não permite que seja gasto nem mesmo na folha de pagamento.

A merenda escolar também não será mais contada como despesa do ensino. Em termos mais simples, isto

quer dizer que agora não é mais preciso a criança alimentar-se para aprender as matérias escolares. A Prefeitura Municipal de Salto, nos meses de janeiro e fevereiro de 1998, teve retidos pelo Estado R\$ 527.000,00, fora os R\$ 799.000,00 depositados obrigatoriamente na conta vinculada à Educação.

Entretanto, os professores da Rede Estadual do Ensino, até agora, não obtiveram o aumento salarial esperado. A prefeitura saltense, arrecadando o previsto em seu orçamento,

deverá aplicar na Educação em 98, R\$ 13.100.000,00, sem contar toda a despesa da merenda escolar, valor insuficiente para a manutenção da própria Rede Municipal de Ensino, razão pela qual fica impossibilitada de continuar dando atendimento material às escolas estaduais.

A propósito resta a questão: se o Estado agora fica com o dinheiro da Educação que pertencia ao município não seria para aplicar nas escolas estaduais do município?

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ASSOCIAÇÃO DE PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 1988, mimeo.

ÁVILA, Vicente Fideles de. Palestra proferida no Seminário Nacional sobre Gestão Municipal e Educação na Nova república. Maceió, 1985, p. 10, mimeo.

_____. " No município a educação básica do Brasil: Considerações gerais e arcabouço de proposta de ação" . *In: Tecnologia Educacional*. S.l., nº 75. Mar./jun., 1987, v. 16, pp. 6-14.

BEDÊ, Waldir Amaral. " A municipalização de ensino básico" . *In: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (A Constituição e Plano Nacional de Educação)*. Brasília, 1988, 178p. (Estudos e Debates, 15).

BORDIGNON, Genuino. In: Gadotti, Moacir; Romão, José Eustáquio. "Município e Educação" . Cortez Editora, 1993. São Paulo.

BORDIGNON e OLIVEIRA. A Escola Cidadã: uma utopia municipalista. *Revista Educação Municipal*, n. 4, maio de 1989.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação. Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Papyrus Editora, 1997, São Paulo.

_____. " Municipalização da Educação: Sua gestão integral no e pelo Município". Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 1986, pré-projeto de tese.

BRASIL. SEE-SP. O que já mudou na escola pública paulista? O cidadão pergunta o governo presta contas. São Paulo, 1997.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgação em 5 de outubro de 1988/ organização do texto, notas remissas e índices por Juarez de Oliveira. São Paulo, ano 1, nº 1, jul. 1988.

_____. CFE/MEC/SPF. Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 16 mar.1989.

_____.SEE-SP. Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. São Paulo, 1997.

CALLEGARI, César; CALLEGARI, Newton. " Ensino Fundamental. A municipalização induzida" . Editora Senac, 1997, São Paulo.

CARVALHO, José Raimundo. "A Constituição e o Plano Nacional de Educação". *In*: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Brasília, 1988, 178p. (Estudos e Debates, 15).

CRAIDY, Carmem Maria. " A nova Carta permite uma educação séria". *Jornal do professor de 1º Grau*. Brasília: Ministério da Educação - Inep, ano 2, nº 12, dez. 1988.

FORMOSINHO, João et alii. "Organização e administração das escolas do ensino básico e secundário". Documentos preparatórios II. Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Lisboa: GEP/ME, 1988.

FREIRE, Eduardo De Lamonica. " A descentralização e a participação no

processo de democratização da Universidade Brasileira". *Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras*. Brasília, ano 8, nº 16, 1ºsem. 1986 (Educação Brasileira).

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. "Município e Educação. Cortez Editora, 1993. São Paulo.

JORNAL DA APASE. Suplemento Especial de Legislação. Maio. 1998.

MELLO, Diogo Lordello de. "É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização de 1º grau". In: MEC/Inep. *Em Aberto*. Brasília, ano 5, nº 29, jan./mar. 1986a.

_____. "Pressupostos para uma municipalização de ensino de 1º grau". São Paulo, 1986b, mimeo.

MELLO, Guiomar Namo de. "A descentralização que vem do centro". In: *Revista Educação Municipal*. São Paulo, ano 1, nº1, jun., 1988.

OLIVEIRA, Antonio Cândido Macedo de. "A autonomia municipal: Evolução e significado atual". Braga: Universidade do Minho, 1988, tese (doutorado).

PAIVA, Vanilda; PAIVA, César. "A questão da municipalização do ensino" Em *Aberto*. Brasília: MEC, publicação do Inep, ano 5, nº29, jan./mar. 1988.

REZENDE PINTO José Marcelino. *Municipalização do Ensino Fundamental: quem paga a conta*. *Revista Pró-Posições*. Nº3, dez 1992, p 24-35.

SÁ BARRETO, Elba de. "A descentralização que vem do centro". In: *Revista*

Educação Municipal. São Paulo, ano 1, nº1, 1988.

SÁ BARRETO, Elba S. de; GOMES Arelaro, Lisete R. "A municipalização do ensino de primeiro grau: tese controvertida". In *Em Aberto*. Brasília, ano 5, n. 29, jan./mar. 1986

SOUSA FERNANDES, Antonio de. In: Pereira, Artur Torres. " Energia e democracia" . *Município*. Revista da Associação Nacional de Municípios Portugueses. Lisboa, nº5, jan./mar. 1988.

UNDIME. Encontro Estadual dos Dirigentes Municipais de Educação. Ensino Qualidade e Participação, São Paulo. 1997.