

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

***ASPECTOS POLÍTICOS-LEGAIS DA EDUCAÇÃO
MUNICIPALIZADA: UM ESTUDO DE CASO EM
PRUDENTÓPOLIS – PR.***

**EDELICIO JOSÉ STROPARO
CURITIVA
1998**

EDELICIO JOSÉ STROPARO

**ASPECTO POLÍTICO-LEGAIS DA EDUCAÇÃO
MUNICIPALIZADA: UM ESTUDO DE CASO EM
PRUDENTÓPOLIS – PR**

Trabalho apresentado para
qualificação à Comissão Julgadora
do Mestrado em Educação da
Universidade Federal do Paraná,
sob orientação da Prof^a Dr.^a.
Maria Elisabeth Blanck Miguel.

**CURITIBA
1998**

Para Prof^a Elisabeth, pela paciência e por indicar-me os caminhos...

Para minha esposa Danielle e meu filho Dudu, pela dedicação, pelo incentivo e pelos momentos de ausência enquanto me dedicava a este trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Considerações Metodológicas.....07

I – CAPÍTULO I

Situando o Movimento de Centralização e Descentralização da Educação Brasileira.....21

II – CAPÍTULO II

Delimitando a Autonomia Municipal.....74

III – CAPÍTULO III

Analisando e Interpretando as Informações Obtidas sobre a Educação Municipalizada no Município de Prudentópolis, Pr.....97

IV – Considerações Finais.....130

Referencial Bibliográfico.....145

RESUMO

Este trabalho buscar dirimir questões relativas à municipalização da educação fundamental e infantil, implementadas pela Constituição Federal de 1988, CF/88, especialmente quanto aos efeitos de sua implementação em uma unidade educacional específica.

A pesquisa é caracterizada como Estudo de Caso, enfocando o Município de Prudentópolis, Pr., em função de especiais características educacionais ali presentes. Caracteriza-se como o quinto maior município do Estado em extensão territorial, cerca de 70% de sua população reside na zona rural dedicando-se a atividades agrárias e 12,8% era considerada “não alfabetizada” segundo dados do Censo Demográfico de 1996. Como consequência a grande maioria das pessoas é alfabetizada em escolas rurais, multiseriadas e sua maior parte.

A partir do referencial teórico trazido à discussão nos Capítulos I e II, buscamos definir historicamente o movimento de centralização e descentralização da educação brasileira, tomando como fio condutor de nossa análise as várias Constituições que regeram a educação nacional, além de procurarmos delimitar a verdadeira extensão da autonomia educacional do município no contexto federativo. que lhe é atribuído pelo sistema de repartição de competências estabelecido pela Coconstituição Federal e pelos Sistemas Federal e Estadual de Educação.

O estudo específico do caso proposto nos revelou as contingências da educação fundamental e infantil municipalizadas, 10

anos após o início do processo municipalizador empreendido pela CF/88.

Pudemos verificar, como uma das conclusões deste trabalho, que o município pesquisado não pode ser elencado dentre aqueles que constituíram seu próprio sistema de ensino, continuando vinculado ao Sistema Estadual de Educação como ocorria no regime anterior à CF/88, e que omitiu-se em exercer sua parcela de autonomia, que apesar de precária lhe é constitucionalmente garantida.

Pudemos verificar também, que não existe “... *colaboração...*” entre as esferas federativas como estabelece o art. 211 da CF/88 e que a Municipalização da Educação, tal qual defendida por BOTH (1997, p. 78-79) efetivamente não ocorre, quando muito, mera municipalização do ensino, entendida como a transferência de encargos administrativos ao município, e que, se analisado sob o prisma do processo histórico de centralização e descentralização da educação nacional, quanto ao município pesquisado, mantém-se intocada a relação de poder entre as esferas federativas, o que reproduz o sistema de relações que permeia nossa história educacional, onde a subordinação técnica, financeira e principalmente política do Município em relação ao Estado e à União continuam em plena vigência.

Como derradeiro, restam indagações a serem trabalhadas em investigação futura acerca da viabilidade de constituição e gestão de sistemas educacionais próprios em municípios como o que ora pesquisamos, bem como se o Sistema Federativo e os Sistemas Federal Estadual de Educação favorecem a autonomia educacional do Município relativamente à educação fundamental e infantil como preconizado pela CF/88 e pela LDB/96.

INTRODUÇÃO

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Este trabalho é norteado por uma idéia básica lançada à discussão quando de nosso ingresso no Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Paraná, surgida a partir da constatação empírica de que as Leis Orgânicas Municipais¹, que agora assumem o status de verdadeira Constituição Municipal, pouco ou quase nada dispõem sobre educação, limitando-se a repetir o que já está estabelecido na legislação superior, quando muito, apresentam algumas inovações sobre currículo e gestão democrática da educação.

Ao assumir esta postura, omitindo-se da regulamentação da educação municipal, as Leis Orgânicas não atendem a determinação de descentralização educacional empreendida pela Constituição Federal de 1.988², que operou verdadeira municipalização da educação fundamental e infantil³, ao conceder ao Município autonomia para organizar e gerir

¹ A Constituição Federal de 1988 adotou o Sistema de Cartas Próprias, estabelecendo que, cada Município rege-se por Lei Orgânica própria, votada e aprovada pela Câmara Municipal, atendidos os princípios das Constituições Federal e Estadual, e sua principal atribuição é suplementar a legislação federal e estadual no que couber (Art. 30 CF/88). No regime anterior as Leis Orgânicas eram aprovadas pela Assembléia Legislativa de cada Estado.

² Doravante usaremos a expressão “CF/88” quando nos referirmos a Constituição Federal de 1.988.

³ No presente trabalho adotaremos a denominação “educação fundamental e infantil” quando nos referirmos ao ensino de 1º a 8º séries, e a educação mantida em creches e pré-escolas, anteriormente denominada “ensino de 1º grau e educação pré-escolar” respectivamente, a exemplo do que fez a CF/88 e a Lei 9394/96.

seu próprio Sistema de Ensino, ao lado dos Sistemas Federal e Estadual de Educação e determinar que sua atuação se concentre prioritariamente nesse nível de ensino.⁴

O art. 211 da CF/88 e seus parágrafos, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, assim estabelece:

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

parágrafo 1º. - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

parágrafo 2º. - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil.”⁵

⁴ A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, publicada sob nº 9394 em 20 de dezembro de 1996 determinou, seguindo disposição constitucional (art. 211, parágrafo 2º) a inclusão das creches e pré-escolas como parte do Sistema Municipal de Educação, embora não o tenha feito explicitamente no campo específico da Educação Infantil (Seção II do Capítulo I do Título V), mas sim no Capítulo das Disposições Transitórias (art. 89).

Esta era a tendência evidenciada pelo Projeto Jorge Hage (considerado mais avançado que o Projeto Darcy Ribeiro pelas discussões que ensejara com a comunidade acadêmica brasileira), que em seu art. 45 indicava explicitamente as creches e pré-escolas como de responsabilidade prioritária dos Municípios.

⁵ Esta postura descentralizadora em direção ao Município empreendida pela CF/88 representa o coroamento de discussões que remontam à década de 40, quando após a queda da ditadura Vargas e o retorno ao regime democrático, a tese da municipalização começa a ganhar adeptos, contudo ainda sem efeitos práticos. É a semente que mais tarde germinaria.

Só em 1971, através da Lei 5692 é que a Municipalização da Educação aparece pela primeira vez na legislação, determinando em seu art. 58 “...a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau ...”, sendo consagrada definitivamente no atual texto constitucional.

Desta constatação de que as Leis Orgânicas Municipais omitiram-se da regulamentação da educação fundamental e infantil municipalizada surgiram questionamentos inevitáveis: - a educação fundamental e infantil a cargo do município prescinde de regulamentação municipal?; - Considerando a repartição de competências estabelecida pela CF/88, há espaço para a atuação do Município em termos de definição de políticas próprias?; - há espaço para a organização de um aparato normativo próprio?, enfim, ao Município é concedida autonomia de atuação para que efetivamente possa instalar um Sistema de Educação que seja gestado no próprio município e que considere as peculiaridades locais?

Tais preocupações foram objeto de nossos estudos desde o início do cumprimento dos créditos do Programa e ensejaram pesquisas que invadiram a seara do Direito, principalmente o Direito Constitucional, quando estudamos o Regime de Competências estabelecido pela Constituição Federal; as disposições pertinentes da Constituição do Estado do Paraná e das Leis Orgânicas dos Municípios que compõem a Micro-região 17 da Divisão Política do Estado do Paraná; o Direito Romano e a própria História quando buscamos a origem do Município para que pudéssemos compreendê-lo como instituto; e **principalmente a Educação**, onde através do estudo da história educacional brasileira e das mais recentes obras sobre autonomia municipal e municipalização da educação, buscamos compreender a relação de poder que se estabeleceu historicamente entre as esferas de governo nos vários momentos em que se alternaram políticas, ora centralizadoras ora descentralizadoras para a educação, culminando com a atual política de Municipalização.

Como resultado desses estudos, constatamos que ao Município pouco cabe enquanto instância autônoma, em termos de poder decisório de definição de políticas educacionais e de regulamentação da educação, o que evidencia flagrante descompasso entre a postura descentralizadora em matéria educacional empreendida pela CF/88 e o modelo educacional brasileiro, onde o Município figura como organismo responsável pela execução de políticas e diretrizes estabelecidas em outros níveis, sendo-lhe concedido reduzido grau de autonomia para definir políticas educacionais próprias e regulamentar a educação a seu cargo.

Também no campo legal sua autonomia é restrita, pois pela atual sistemática legislativa, as normas estaduais somam-se às federais, restando ao Município apenas suplementá-las naquilo em que digam respeito ao peculiar interesse local⁶, limitando de forma drástica a sua autonomia.⁷ Some-se a isto, o caráter centralizador empreendido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996⁸, em que os Sistemas Estaduais e Municipais ficam sujeitos a competência normativa

⁶ Peculiar interesse local, como veremos no Capítulo II, é um princípio constitucional introduzido pela primeira vez na legislação brasileira através do art. 68 do Constituição Federal de 1891, e diz respeito ao interesse, que por suas características está circunscrito aos limites do território do Município, e se encontra de tal forma articulado à circunscrição municipal, que sua regulamentação não interfere nem viola direitos ou prerrogativas expressamente consagrados no âmbito de outra unidade federada, seja da União, dos Estados ou de outro Município.

⁷As constatações aqui evidenciadas constituem o resultado de uma pesquisa que levamos a efeito nos 10 (dez) Municípios da Micro-região 17 da Divisão Política do Estado do Paraná, que compõem a Associação dos Municípios da Região Centro-Sul do Estado do Paraná - AMCESPAR, cujo município polo é Irati, onde abordamos o Capítulo da Educação das Leis Orgânicas de tais Municípios, objetivando diagnosticar os avanços educacionais contidos naquele Diploma Legal. Para tanto, abordamos a questão da autonomia municipal no regime de competências estabelecido pela CF/88 e identificamos as origens da proposta municipalizadora da educação no contexto do movimento centralizador/descentralizador que permeou a nossa história. Tal estudo está inserido na primeira parte desta dissertação, em item próprio, quando tratamos da autonomia municipal em matéria educacional no bojo da Federação.

⁸ Doravante usaremos a expressão “LDB/96” quando nos referirmos à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional editada em 1996.

do Sistema Federal, cabendo-lhe apenas “...*baixar normas complementares...*”. (art. 11, III da Lei 9394/96)..

Além disso, verifica-se flagrante descompasso entre o que se estabelece na CF/88 e as políticas educacionais adotadas pelos governos federal e estadual às quais o Município está sujeito. Ocorre, que enquanto a CF/88 estabelece a **municipalização da educação**, conceituada como a ação municipal com adequada autonomia, tanto administrativa quanto de conteúdo relativamente à educação fundamental e infantil, o sistema educacional brasileiro vigente preconiza a mera **municipalização do ensino**, entendida como a transferência de encargos administrativos para o Município⁹.

Também a LDB/96 apresenta contradições dessa ordem, pois enquanto a CF/88 explicita uma tendência descentralizadora da organização e manutenção do ensino em direção ao Município, permitindo inclusive que este organize seu próprio Sistema de Ensino, a LDB/96 adota postura centralizadora, concentrando as decisões sobre a política educacional no âmbito federal, a quem cabe coordenar a Política Nacional e elaborar o Plano Nacional de Educação, além do que, o Conselho Nacional de Educação perdeu a função deliberativa, restando-lhe apenas atribuições normativas e de supervisão, assim determinado pelo art. 9º daquela lei:

⁹ Adotamos a conceituação de Municipalização da Educação e do Ensino apresentados por Ivo José Both em sua obra *Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. (BOTH - 1997, p. 78)

“Assim, por uma lado, enfeixa-se na União, a tomada de decisões, reforçando o poder Estatal central e por outro, gera-se um processo de aparente “autonomia” que de fato pode revelar-se apenas uma estratégia para a progressiva desresponsabilização do Estado na manutenção da escola pública.” (APP-SINDICATO 1997, p. 15)

Entretanto, por ténue que seja a autonomia para a gestão da educação a seu cargo, há espaço para a ação municipal. Prova disso é que a CF/88 reservou-lhe amplas atribuições em matéria educacional, principalmente a de organizar e gerir seu próprio Sistema de Ensino, articulado aos Sistemas Federal e Estadual de Educação. Esta prerrogativa constitucional, que depende de opção por parte do Município, conforme o que se estabelece no parágrafo único do art. 9º da LDB/96, representa a promoção do Município, da situação de subsistema do Sistema Estadual¹⁰ para um estágio mais elevado, onde assume o status de “Sistema”, sendo-lhe deferido constitucionalmente as mesmas prerrogativas inerentes aos Sistemas Federal e Estadual de Educação, com as limitações naturais de competência estabelecidas pela Federação e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Implica dizer que a CF/88 ao possibilitar a gestão do ensino fundamental e infantil ao Município, incumbiu-o da árdua atribuição de conceber e gestar um Sistema de Ensino dirigido ao nível educacional que detém a maior demanda e as maiores dificuldades em implementá-lo. Contudo o Sistema Educacional Brasileiro vigente não delegou ao Município autonomia suficiente para o enfrentamento dessa questão,

¹⁰ No regime anterior a Constituição de 1988, o Município era considerado um subsistema que se atrelava ao Sistema Estadual repartindo com o Município a responsabilidade pelo ensino fundamental público numa relação em que este exercia papel suplementar, praticamente excluído das decisões normativas.

tanto em nível político-financeiro, quanto legislativo, gerando evidente disparidade entre as esferas políticas da federação, e principalmente, flagrante desequilíbrio no binômio responsabilidade e autonomia. Mais que isso, institucionalizou desigualdades, pois se a autonomia municipal é restrita em relação à fixação de políticas e diretrizes educacionais, a responsabilidade de manter e gerenciar um Sistema de Ensino que contemple a educação fundamental e infantil é bastante ampla.

Tais constatações, que constituem as premissas do nosso trabalho, e que representam a resposta aos questionamentos lançados inicialmente, nos foram possíveis em função de abordagens que empreendemos na literatura educacional e jurídica brasileira, e pela pesquisa que realizamos junto aos municípios da micro-região 17 do Estado do Paraná, que nos propiciou a enriquecedora experiência de imiscuir-nos no “acontecendo” da educação municipal.

Dessa forma, tendo como pressupostos, de um lado a municipalização da educação fundamental e infantil empreendida pela CF/88, e de outro, o reduzido grau de autonomia que é concedido ao Município para o enfrentamento dessa questão, e tendo em vista as questões levantadas e adiante arroladas, optamos pelo estudo de uma situação específica e delimitada, sem a preocupação de generalizar conclusões, modalidade de pesquisa qualitativa definida por LÜDKE e ANDRÉ como “Estudo de Caso”. (1986, ps. 17-21)

“O estudo de caso é o estudo de um caso, seja simples e específico (...) como o de uma escola pública, ou complexo e

abstrato (...) como o do ensino noturno. O caso é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo (...) pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio singular (...) O interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que potencialmente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações.” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 17).

Concentraremos nosso estudo de forma particularizada em uma Unidade Educacional, abordando a educação fundamental e infantil do Município de Prudentópolis, localizado na região Centro-Sul do Estado do Paraná, que se caracteriza como Município de porte médio no contexto paranaense, com população de 46.403 habitantes, dos quais 5.937 (12,8%) são analfabetos e cerca de 70% da população reside na zona rural, dedicando-se a atividades agrárias. Mantém 123 escolas, das quais 113 são rurais, sendo que a grande maioria (104) é multiseriada¹¹, em que pese estar em andamento, desde logo, um processo de nuclearização¹² de tais escolas.

Justificamos nossa opção pela realização deste estudo neste Município, pelas especiais características que apresenta: a população é rural em sua grande maioria; possui a quinta maior extensão territorial dentre os Municípios paranaenses, sendo o maior dentre os de sua

¹¹ Multiseriadas são as escolas municipais, via de regra situadas na zona rural, que em função do pequeno número de alunos reúne todas as séries na mesma sala sob orientação da mesma professora, que se responsabiliza também pela merenda e limpeza da escola, e por vezes acompanha os alunos no trajeto de ida e volta a escola.

¹² Escolas Nuclearizadas são escolas municipais situadas na zona rural em comunidades pólo que concentram alunos de uma determinada região. São melhor estruturadas que as escolas multiseriadas e contam com pessoal administrativo para fazer frente às atividades burocráticas da escola, limpeza, conservação e merenda. A estrutura pedagógica conta com professores auxiliares, supervisores escolares e orientadores educacionais. Os alunos de toda a região são transportados por veículos custeados pelo Município.

região; enfrenta problemas de analfabetismo ao mesmo tempo em que não consegue viabilizar o acesso à escola a todos os seus habitantes em idade escolar.

Por outro lado, desenvolve um arrojado programa educacional buscando vencer tais dificuldades, inclusive buscando apoio junto a Universidade Estadual do Centro-Oeste - Unicentro¹³ sob a forma de assessoria educacional, objetivando o enfrentamento da questão de forma articulada e concentrada, de sorte que as conclusões do presente trabalho, além do seu conteúdo acadêmico enquanto pesquisa, faz parte de um programa maior que visa diagnosticar o atual estágio de desenvolvimento da educação naquele município para embasar ações com vistas à universalização da escolaridade básica, erradicação do analfabetismo e prestação de ensino de qualidade. Todavia, desde logo encontra-se em andamento um projeto que objetiva, em curto prazo a qualificação de seus professores e a nuclearização de todas as escolas multiseriadas.

Assim, delimitados o temário a ser pesquisado e o local onde a investigação se dará, revela-se a problemática que objetivamos desvendar, e vem à tona o eixo condutor da dissertação a que nos propomos: aceita a municipalização da educação fundamental e infantil

¹³ O Município de Prudentópolis firmou Convênio de Cooperação Técnica e Científica com a Universidade Estadual do Centro-Oeste - Unicentro, na qual atualmente exercemos a vice-reitoria, objetivando diagnosticar os seus problemas e buscar possíveis soluções. As primeiras ações deflagradas concentram-se na formação de professores, com a criação de cursos de pós-graduação para os professores graduados e de aperfeiçoamento para os professores com titulação de magistério ou inferior. O assessoramento da Universidade estende-se inclusive à realização de concurso público para a contratação docente e a estruturação da Secretaria Municipal de Educação, estando em curso um trabalho de assessoria jurídica para a reforma do Plano de Cargos e Salários do Município e pedagógica para a implantação do Conselho Municipal de Educação. Paralelamente estão sendo desenvolvidas pesquisas, inclusive esta, com objetivo de oferecer um diagnóstico da situação para embasar ações de médio e longo prazos.

como fato concreto e irreversível, porque constitucionalmente prevista, e definido o campo de atuação municipal, limitado às questões relativas ao interesse local para a formulação de políticas próprias, edição de normas e regulamentos e mais especificamente para constituição de um Sistema Municipal de Educação:

- em que medida o Município de Prudentópolis tem exercido essa autonomia em termos de legislação educacional e fixação de políticas próprias?

- em que medida a municipalização da educação fundamental e infantil foi assumida pelo município pesquisado?

- o aparato educativo mantido pelo município pesquisado pode ser considerado um Sistema de Ensino como preconizado pela CF/88, ou caracteriza-se como um Subsistema do Sistema Estadual como previsto no regime anterior?

- foi possível ao Município constituir seu Sistema de Ensino em regime de colaboração com os Sistemas Federal e Estadual de Educação como estabelecido pela CF/88?

Com o presente trabalho objetivamos compreender em que medida a municipalização da educação fundamental e infantil propiciou ao município pesquisado avançar no processo de universalização e democratização da escolaridade básica, e quais os efeitos da limitação da competência municipal em termos educacionais, em vista dos encargos que lhe são impostos.

Pretendemos verificar, a partir de uma situação concreta e determinada, os desdobramentos da questão educacional frente às

contradições do sistema de educação nacional no que se refere à escolaridade fundamental e infantil, que restringe a autonomia da instância local ao mesmo tempo em que descentraliza atribuições; que descentraliza encargos, ao mesmo tempo em que centraliza os recursos, utilizando-se do esquema da dependência política do Município em relação ao Estado e à União para a sua liberação; que impõe ao Município a responsabilidade de criar e gerenciar seu próprio Sistema de Educação, mas não concede autonomia suficiente para livremente definir suas políticas educacionais e normatizar o processo educacional sob sua responsabilidade; que promove a municipalização da educação fundamental no texto constitucional mas não especifica os mecanismos necessários para dar suporte ao processo de municipalização, acabando por desfigurar o processo de descentralização educacional, que assume o signo do mero repasse de incumbências.

É possível considerar por hipótese, que ao Município não seja dado empreender avanços significativos ao processo educacional público a seu cargo, em função das limitações de autonomia que lhe são impostas em termos de definição de políticas próprias, financiamento e legislação, ou que, apesar dessas limitações, transformações não sejam empreendidas em função da falta de ação, ou mesmo da omissão Municipal, fruto de sua inexperiência como gestor educacional, já que no sistema anterior o Município limitava-se a executar políticas e diretrizes oriundas dos Sistemas Federal e Estadual de Educação.

É possível considerar ainda, como segunda hipótese, que o Município pesquisado oculte no interior de seu Sistema de Educação

inovações educacionais e que este processo prescindia de regulamentação e explicitação de políticas e diretrizes educacionais.

Concentraremos nosso estudo, principalmente nos seguintes pontos da educação do Município pesquisado: Sistema de Ensino Municipal, com o objetivo de avaliar a presença ou não dos elementos caracterizadores de um sistema; Lei Orgânica Municipal buscando detectar traços do exercício da autonomia legislativa municipal que lhe compete no atual regime de competências; Gestão e Financiamento da escola municipal, buscando compreender em que medida a escola fundamental e infantil municipalizada desvencilhou-se das amarras do poder político local, e se o poder local representado pelos movimentos da sociedade civil organizada encontra espaço para atuação, além de focalizar a educação municipal como um todo, objetivando retratar a multiplicidade de dimensões presentes no caso concreto. Entretanto, estaremos atentos a novos elementos que surgirão como importantes durante o estudo, com especial atenção às condições sociais que contextualizam o sistema de educação municipal vigente, além de procurarmos vivenciar experiências educativas durante o processo.

A análise que faremos entretanto, limitar-se-á ao período de vigência da Constituição Federal de 1.988, pois foi a partir desta Lei que ao Município foi possibilitado atuar como gestor de seu próprio Sistema de Ensino; mais especificamente nos anos de 1997 e parte de 1998, após a vigência da LDB/96 que regulamentou o Capítulo da Educação do texto constitucional.

Assim, na primeira parte deste trabalho (capítulos I e II), trazemos à discussão os argumentos que nos propiciaram entender os reais limites da autonomia educacional do Município, bem como identificar historicamente os delineamentos da tendência municipalista da educação concretizada como princípio no texto constitucional de 1988. Não pretendemos contudo esgotar os assuntos abordados, limitando-nos a buscar subsídios suficiente ao entendimento dos questionamentos levantados.

No primeiro capítulo, revisitamos a história da educação brasileira, desde o Império até os nossos dias, buscando entender os movimentos de centralização e descentralização da educação que cada momento histórico ensejou, contextualizando-os. Com tal abordagem pretendemos entender o atual movimento de Municipalização da escola pública fundamental e a relação de poder que historicamente se desenvolveu entre as esferas federativas, o que representa o coroamento de uma tendência política historicamente definida de repassar encargos ao Município, desonerando as outras instâncias federativas dessa responsabilidade. Não nos preocupamos contudo, em relatar a história da educação brasileira, tampouco em situar cronológica e seqüencialmente os fatos históricos, tomando como fio condutor as várias Constituições que regeram a vida nacional

No segundo capítulo, à luz da CF/88 e da LDB/96, abordamos a questão da autonomia municipal no sistema constitucional de repartição de competências, bem como tentamos situar o município no âmbito da federação, analisando o esquema de dependência política e econômica deste em relação ao Estado e à União, para conhecer os reais

limites dessa autonomia e a relação que historicamente se mantém entre as esferas políticas da federação.

No terceiro capítulo, que constitui a segunda parte deste trabalho, analisaremos as informações obtidas por meio da aplicação dos instrumentos de coleta de dados, donde nos será possibilitado uma visão geral e abrangente do atual estágio de desenvolvimento da educação fundamental e infantil do Município pesquisado num dado momento, além de nos ser possível diagnosticar os reais efeitos da Municipalização da educação constitucionalmente empreendida.

Ao final , apresentamos considerações, que sem pretender esgotar os assuntos pesquisados, tampouco generalizar conclusões, analisa os reais efeitos da municipalização da educação, bem como analisa as possibilidades de implantação de um Sistema Municipal de Educação com definição de políticas e diretrizes próprias articuladas aos Sistemas Federal e Estadual de Educação.

CAPÍTULO I

SITUANDO O MOVIMENTO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Neste capítulo faremos uma abordagem histórica da Educação Brasileira, objetivando detectar, nas várias Constituições que regeram a vida nacional, os movimentos de centralização e descentralização da educação brasileira, contextualizando-os. Objetivamos identificar a relação de poder que historicamente se estabeleceu entre as instâncias federativas, bem como a sistemática de financiamento que cada momento ensejou.

Não nos preocupamos entretanto em registrar cronologicamente os momentos históricos estudados, dando ênfase às circunstâncias que motivaram os eventos históricos tidos como relevantes. Adotamos como fio condutor de nossa análise as Leis Constitucionais editadas ao longo de nossa história, que representam a institucionalização de tendências vivificadas pela sociedade no embate ideológico que a efervescência das reformas constitucionais demonstravam e que estavam presentes na sociedade e no aparelho do Estado.

No campo educacional a questão centralização/descentralização esteve sempre no epicentro da discussão de tais tendências, motivo pelo qual optamos por esta linha de análise.

Sob este aspecto, a CF/88 é inovadora, pois transferiu ao Município a responsabilidade pela educação fundamental e infantil, em regime de colaboração técnica e financeira com a União e o Estado e concedeu-lhe autonomia para organizar seu próprio Sistema de Ensino¹⁴. Vale dizer, institucionalizou a municipalização da educação fundamental e infantil, resultado de discussões que remontam à década de 40:

*A história da municipalização do ensino no Brasil se iniciou com o fim do Estado Novo (1945) e se concretizou com a LDB de 1961. Ela está ligada à história da 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. (GADOTTI & ROMÃO, 1993, p. 83)*

Como se vê, a Lei 5692/71 trouxe para o campo legislativo a questão da municipalização do ensino, regulamentando-a, embora sem conseguir implementá-la como regra imperativa, tanto assim que a educação continuava obrigatoriamente atrelada ao Sistema Estadual de Educação. Conseguiu entretanto institucionalizar uma tendência que mais tarde se tornaria princípio constitucional.

¹⁴ Anteriormente à CF/88, o Município era considerado um subsistema atrelado ao Sistema Estadual que repartia com o Município a responsabilidade pelo ensino fundamental público numa relação em que este exercia papel suplementar, praticamente excluído das decisões normativas.

A CF/88 por sua vez, mantendo a tendência municipalizadora já evidenciada naquela lei, instituiu a municipalização da educação fundamental e infantil e concedeu ao Município a competência de criar e gerir seu próprio Sistema de Ensino, subordinado às diretrizes nacionais e estaduais de educação.

Antes da edição desses Diplomas Legais (Lei 5692/71 e CF/88) entretanto, a sistemática educacional era outra: inicialmente a educação fundamental era regulamentada e gerida pelo Poder Central, mais tarde passando à competência dos Estados, para finalmente ser outorgada aos Municípios, como o fez a CF/88, o que evidencia um movimento descentralizador que permeia toda a história educacional brasileira.

Com efeito, no Brasil Colônia, através do Ato Adicional de 1.834 implantou-se um Sistema de Ensino Dual - o federal e os provinciais - onde as instruções primária e média ficaram a cargo das Províncias que constituíram sistemas praticamente soberanos; o ensino da capital em todos os níveis, e o superior em todo o território, ficaram a cargo da União.

“O Ato Adicional de 1834 conferiu às províncias o direito de legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, excluindo, porém, de sua competência as Faculdades de Medicina e Direito e as Academias que, no futuro, fossem criadas por lei geral.[...] Isso suscitou uma dualidade de sistemas, com superposição de poderes (provincial e central) relativamente ao ensino primário e secundário. O poder central se reservou, e a ela se limitou, o

direito de promover e regulamentar a educação no Município Neutro e a educação de nível superior, em todo o Império, enquanto às Províncias a incumbência de regulamentar e promover a educação primária e média em suas próprias jurisdições”. (ROMANELLI - 1989, p. 39).

Este modelo descentralizador fragmentou a educação até então centralizada, inviabilizando definitivamente o lento trabalho de organização nacional da educação que vinha se construindo.

Segundo AZEVEDO (1963, p. 566), a educação até então apresentava-se centralizada e o Ato Adicional de 1.834

“...suprimiu de golpe tôdas as possibilidades de estabelecer a unidade orgânica do sistema em formação, que na melhor das hipóteses (a de estarem as províncias em condições de criá-los) fragmentaria numa pluralidade de sistemas regionais funcionando lado a lado - e todos forçosamente incompletos...”

De fato, este modelo, além de inviabilizar a continuidade do lento processo de organização da educação em termos nacionais que vinha se desenvolvendo, do ponto de vista do financiamento da educação representou a inviabilização da educação pública ao nível das Províncias, em função de que os Governos Provinciais não detinham condições orçamentárias para arcar de forma isolada com a responsabilidade que o Ato Institucional de 1834 lhes impunha.

Ocorre, que como decorrência prática dessa mudança constitucional, já em 1835 o Governo Central adotara o modelo de administração de suas finanças através do sistema de Orçamentos, permitindo inclusive que as Províncias adotassem igual providência, desde que os tributos provinciais não coincidissem com os já instituídos pelo Governo Central. Conseqüência imediata desse modelo é que restara às Províncias lançar tributos sobre atividades menos significativas, o que promoveu assustadora diminuição do aporte financeiro aos cofres provinciais, de sorte que, sem ter arrecadação própria as Províncias começaram a recorrer ao Poder Central para sobreviver, dando origem a um esquema de dependência política que perdura até os dias de hoje.

Segundo José Carlos de Araújo MELCHIOR em artigo publicado na obra Município e Educação organizado por GADOTTI e ROMÃO, (1993, ps. 175-176) “... a Bahia, por exemplo, recebia quatrocentos contos de réis e, após a constituição do sistema tributário, em 1835, começa a arrecadar cento e vinte e dois contos de réis.”

Ainda segundo MELCHIOR, o subsídio literário¹⁵, anteriormente vinculado à educação, com o passar do tempo foi perdendo a sua destinação específica, passando a educação a ser financiada, de forma significativa e constante, pela arrecadação geral de impostos. Outras fontes haviam, porém com participação menos

¹⁵ “Subsídio Literário” era um imposto criado em 1759 por Portugal após a expulsão dos Jesuítas, cuja arrecadação vinculava-se ao financiamento da Universidade de Coimbra e dos níveis anteriores do ensino, e recaía sobre a venda de carnes, vinhos e aguardente. Foi este imposto que deu origem ao Sistema Público de Ensino, com importância significativa, pois conforme dados de 1772, sua arrecadação foi de cem contos de réis e o gasto do sistema de ensino importava somente em vinte e dois contos de réis. (MELCHIOR, 1993, p. 175).

significativa, entre as quais pode-se citar as doações realizadas por pessoas ricas em troca de títulos nobiliárquicos como Barões e Condes, além do sistema de rifas, denominadas loterias, e a cobrança de taxas por parte de algumas escolas de ensino superior.

Como consequência deste modelo de financiamento adotado, o ensino superior acabou sendo financiado pelo Governo Central, enquanto o ensino médio era sustentado principalmente pela iniciativa privada, cabendo às Províncias o ensino primário, sendo este o mais fraco de todos em função da fragilidade financeira das Províncias.

A descentralização do ensino primário instituída pelo Ato Adicional de 1834 e mantida pela República,

“...não permitiu durante um século, edificar sobre a base sólida e larga da educação comum, a superestrutura do ensino superior, geral ou profissional, nem reduzir a distância intelectual entre as camadas sociais inferiores e as elites do país. Nem as províncias, sob cuja alçada ficaram apenas o ensino primário e o secundário, podiam completar os seus sistemas e erguê-los ao nível das escolas superiores, nem o governo imperial podia levantar, sobre uma base sólida, do ensino elementar e médio, um sistema nacional de educação.”
AZEVEDO (1963, p.567),

Esta postura, ainda segundo AZEVEDO (1963, p. 567), representa a exoneração da União, como centro coordenador e propulsor da vida política do país, do principal dos deveres públicos de uma democracia, que é o de levar educação geral a todos os pontos do território e de organizá-la em bases uniformes e nacionais.

A argumentação que se apresentou para justificar o sistema dual de educação então implantado, foi, de um lado, a necessidade de se proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre de que se compunha a Corte, e de outro, a educação para o povo, de acordo com a conformação social que se apresentava. O resultado desse sistema é que o ensino médio foi assumido pela iniciativa privada, fato que acentuou ainda mais o caráter classista e acadêmico do ensino, pois apenas as famílias mais ricas podiam pagar a educação de seus filhos, enquanto o primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas sobrevivendo às custas de alguns mestres-escola que se viam na contingência de ensinar por falta de habilitação para o exercício de profissão mais rendosa.

Quanto às Províncias, a falta de recursos, resultado do falho sistema de tributação e arrecadação lançado sobre a economia de regime escravocrata e latifundiário, os impedia de organizar em rede as escolas que existiam. (ROMANELLI - 1989, p. 41).

Com o início da República, que instituiu o sistema federativo de governo, o poder se concentra nos Estados, sob hegemonia dos economicamente mais fortes onde se concentra a burguesia cafeeira.

A descentralização do ensino foi consagrada pela Constituição de 1891 que oficializou a dualidade de sistemas que se vinha mantendo desde o Império: à União cabia legislar sobre ensino superior e educação secundária em toda a Nação, e instrução em todos os níveis no Distrito Federal; aos Estados cabia a educação primária.

O Município aparece, pela primeira vez como esfera federativa de poder, podendo legislar sobre matérias que digam respeito ao seu peculiar interesse local e eleger seus governantes, mas sem ter seu sistema próprio de arrecadação torna-se inteiramente dependente do Estado. O ensino era financiado pela receita dos impostos, proveniente de um sistema tributário que primava pela desigualdade, pois a maior parte das receitas tributárias eram centralizadas pela União. Os Estados continuavam financeiramente dependentes em virtude de sua baixa participação no sistema tributário. Na prática, o ensino superior era mantido pela União e o ensino médio pela iniciativa privada enquanto o ensino primário, o mais precário de todos, era mantido pelos Estados e Municípios.

A dualidade de sistemas representou assim, a oficialização da distância que existia entre a educação da classe dominante e a educação do povo, gerando completa desorganização do sistema educacional, já que cada sistema não interferia no outro. (ROMANELLI, 1989, ps. 41 - 43).

Esse sistema refletia o modelo, também dual, da sociedade brasileira: a classe dominante, para a qual foram criadas as escolas secundárias, acadêmicas e superiores postas a cargo da União; e o povo, para o qual estavam reservadas as escolas primárias e profissionais mantidas pelos Estados.

Em vez de criar condições adequadas à organização de um sistema geral, a República fez repartir as atribuições na esfera da

educação entre a União e os Estados, omitindo-se explicitamente ao dever democrático de dar impulso à fixação de políticas e diretrizes nacionais. As imposições dos federalistas que defendiam o fortalecimento dos Estados e a desorganização econômica gerada pela libertação do elemento servil, trouxeram a primeiro plano as questões de ordem político-financeiras, relegando à segunda ordem a educação e a cultura, que só se expandiu nos Estados mais importantes da Nação. (AZEVEDO, 1963 - p. 611).

Entretanto, segundo ROMANELLI (1989, ps. 41-42), os alicerces da escola dual aos poucos apresentaria sinais de comprometimento, em função de que a nova sociedade que despontava com a República apresentava-se mais complexa do que a anterior escravocrata. *“O povo já não abrangia apenas a massa homogênea dos agregados das fazendas e dos pequenos artífices e comerciantes da zona urbana: transparecia a heterogeneidade da composição social popular, pela divergência de interesses, origens e posições. Existia já a pequena burguesia¹⁶, em si mesma heterogênea...”*. Este complexo organismo social não tardaria em pressionar a instituição escolar, fundamentada no princípio da dualidade social

¹⁶ A Pequena Burguesia, segundo ROMANELLI (1989, P. 41) caracterizava-se pela heterogeneidade de seus componentes. Era representada por *“...uma camada média de intelectuais letrados ou padres, os militares em franco prestígio, uma burguesia industrial ensaiando seus primeiros passos, e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupavam de profissões que definiam classes médias e, na zona rural, se ocupavam da lavoura.”* Quanto a estes últimos, ainda segundo ROMANELLI, diferenciavam-se, quanto ao seu nível cultural e interesses, dos camponeses que se ocupavam da economia de subsistência, e mais ainda do contingente saído da escravidão.

Nelson Werneck SODRÉ, em sua obra Síntese de História da Cultura Brasileira (1989, p. 32), caracteriza a pequena burguesia como a classe intermediária impulsionada pela mineração e o comércio, situada entre a classe dominante, compostas pelos senhores das terras que exploravam o trabalho escravo e servil, e os escravos e servos propriamente ditos. A pequena burguesia *“...constitui a área em que a cultura encontra clima e se desenvolve. Nela recrutam-se os letrados, os funcionários, os religiosos, todos aqueles que necessitam dos conhecimentos, em qualquer escala (...) e que têm receptividade, em parte, para as manifestações artísticas, a que a vida urbana em desenvolvimento proporciona as condições iniciais de existência”*.

Essa nova conformação social, pela própria natureza de suas aspirações, reivindicava educação: se na estrutura oligárquica as necessidades de educação não eram sentidas, nem pela população, nem pelo próprio Estado, a nova situação que se implantava veio modificar profundamente o quadro de aspirações sociais em matéria educacional, e com isso a ação do próprio Estado, que percebia, nesse momento, que o analfabetismo passara a constituir um freio ao progresso. (CARVALHO, 1989, ps. 39-53)

A dualidade de sistemas representava também, no entender de ROMANELLI (1989, p. 42), “...a *continuação dos antagonismos em torno da centralização e descentralização do poder.*” A vitória dos princípios federalistas que defendiam a autonomia dos Estados fez com que o Governo Federal não interferisse na autonomia dos Estados em constituir seus próprios sistemas de ensino, reservando a si a responsabilidade educacional que já lhe cabia no regime anterior. Como um não interferia na jurisdição do outro, gerou-se completa desorganização na construção dos sistemas educacionais, inviabilizando por longo período a possibilidade de dar organicidade à educação brasileira como sistema nacional.

As reformas que se seguiram, (Benjamim Constant, Epitácio Pessoa, Rivadávia Corrêa, Carlos Maximiliano e Rocha Vaz), não passaram de tentativas frustradas, não logrando alterar a situação vigente, exceto por aprofundar as desigualdades entre os sistemas escolares estaduais, em função de que os Estados mais pobres não podendo

equipar o aparelho educacional por estarem “longe do poder” que era monopolizado pelos mais fortes, ficaram à mercê de sua própria sorte.

A partir de 1.920 inicia-se no Brasil um movimento caracterizado por AZEVEDO (1963, p. 655) como revolucionário, que atingindo a sociedade como um todo fez-se sentir no âmbito da escola. Sob o ponto de vista educacional seu ponto culminante foi a Reforma de 1928 promovido no Distrito Federal, “...*que se tornou o foco mais intenso de irradiação das novas idéias e técnicas pedagógicas...*”, não só pelos ideais renovadores que a inspiraram, como pela fermentação de idéias que provocou e pelo estado social que estabeleceu de impaciência e aspirações ardentes. (AZEVEDO, 1963, ps. 655 - 656).

Este estado de coisas repercutiu fortemente em vários Estados, acabando por abalar o sistema escolar tradicional, principalmente da região centro-sul que abrigava população mais densa urbana e industrializada.

Segundo ROMANELLI (1989, p. 47), os movimentos¹⁷, armados que eclodiram no Brasil entre 1920 e 1964 caracterizam a Revolução Brasileira. Tendo seu ponto alto na chamada “Revolução de 30”, esses movimentos, no seu conjunto e pelos objetivos que possuíam, “... *buscavam a implantação definitiva do capitalismo no Brasil.*”

¹⁷ Segundo SODRÉ (1989, p. 56), no campo político as manifestações são comandadas pelas camadas militares com os episódios que definem o Tenetismo, cuja eclosão ocorre em 1922 com a Revolta do Forte de Copacabana. Já no campo cultural, o movimento é comandado pelos intelectuais, principalmente os escritores, com a Semana de Arte Moderna em São Paulo, e representam, no seu entender, manifestações características do avanço burguês no Brasil, mais que movimentos de contestação ao dominante, ao estabelecido.

Cita também entre os movimentos, a fundação do Partido Comunista em 1922, que representa por sua vez, a organização do proletariado.

Segundo XAVIER (1990, p. 37), a crise econômica brasileira vivida neste período era reflexo da crise internacional de 1929, que exigia a rearticulação das economias mundiais, principalmente as periféricas onde se situava o Brasil que ensaiava seus primeiros passos como economia capitalista.

A crise internacional ocasionou o afrouxamento dos laços de submissão que ligavam a economia nacional aos centros hegemônicos do capital internacional, favorecendo o incremento do processo de desenvolvimento das relações capitalistas no Brasil

De fato, a economia brasileira fundada na atividade agroexportadora entra em crise, como reflexo dos acontecimentos internacionais, acentuando-se quando o governo central já não podia sustentar a sua política econômica que visava proteger os preços do café no mercado internacional nas bases em que se vinha processando: o governo brasileiro financiava com capital internacional retiradas do produto do mercado, constituindo estoques reguladores, garantindo lucros ao produtor e socialização dos prejuízos.

Esta política econômica adotada pelo governo brasileiro mostrava-se já inócua, em função da impossibilidade de se conseguir novos financiamentos frente à crise econômica mundial de 1929, e porque a superprodução elevava os estoques a quantidades suficientemente altas para se ter a certeza de que jamais seriam distribuídos.

A saturação do mercado mundial acarretou a queda das exportações nacionais de café, e a crise mundial fez cessar a entrada de capitais, resultando acentuada diminuição da capacidade de importar, seja pela diminuição das exportações, seja pela destruição de nossas reservas causadas pela retirada de capitais.

Entretanto o Brasil conseguiu emergir da crise utilizando-se de seus próprios recursos, tendo como elementos propulsores deste crescimento, a acumulação primitiva de capital ocorrido no período que antecedeu a chamada Revolução de 1930, e o desenvolvimento do mercado interno, graças à imigração e ao trabalho assalariado, e ao movimento de substituição dos produtos importados pelos nacionais, na medida em que as importações se reduziam. O crescimento do mercado interno e a queda das exportações implicaram na transferência das rendas e do capital acumulado do setor econômico tradicional (agrícola) para o setor moderno (indústria), acelerando a acumulação capitalista. *“Urgia, pois, um remanejamento de todo o aparelho do Estado, ligado até então aos interesses latifundiários, com vistas a uma adequação de sua estrutura aos novos interesses do setor dinâmico e a uma saída mais eficiente da crise.”* (ROMANELLI, 1989, P. 48).

Se economicamente representou o avanço das relações capitalistas, do ponto de vista político, *“... representou o momento de uma profunda redefinição do papel e da ação do Estado Brasileiro, no processo de rearticulação dos grupos no poder efetuado pela Revolução de 30.”* (XAVIER, 1990, P. 37).

A Revolução de 1930 fez nascer os elementos necessários à centralização do poder, e representou o coroamento dos movimentos que vinham ocorrendo desde a década anterior, que, se internamente objetivava o rompimento político com a velha ordem social oligárquica para implantação do capitalismo no Brasil, externamente desejava o alinhamento com o capital internacional, apoiados por setores da comunidade que desejavam um governo centralizado e nacionalista.

De fato, a primeira fase do governo Vargas (30-37) foi marcada pelo avanço econômico impulsionado pelo crescimento do mercado interno e pelo remanejamento das aplicações do setor agrícola (cafeeiro) para o setor industrial. Politicamente ocorreu a cisão das forças que apoiaram a eleição de Vargas (Tenentistas e Constitucionalistas). Os primeiros reivindicavam mudanças radicais com a permanência do governo e os segundos uma nova constituição. (ROMANELLI, 1989, ps. 47 - 50),

No campo educacional o governo revolucionário criou o Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, nomeando como seu titular o então reformador do ensino primário e secundário de Minas Gerais, Francisco Campos, que empreendeu a reforma de maior alcance nos 40 primeiros anos de República, criando um sistema novo para o ensino superior e secundário no Brasil.

Ganha força o chamado Movimento da Escola Nova, cujo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”¹⁸, defende uma nova

¹⁸ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova surgiu em 1932 como resultado de intensos debates e lutas ideológicas ocorridas principalmente nas Conferências da Associação Brasileira de Educação - ABE, fundada em 1924 por um grupo de educadores brasileiros imbuídos de idéias renovadoras sobre o ensino. Buscava-se centrar num órgão as reivindicações do movimento renovador, com o objetivo de

política educacional no Brasil e lança suas diretrizes inspirado em novas idéias pedagógicas e sociais planejadas para uma civilização urbana e industrial que se consolidava no Brasil, visando ajustar a educação ao modelo de desenvolvimento urbano-industrial que se implantava. O movimento defendia a construção de um sistema de ensino flexível e tanto quanto possível unificado em todos os graus e uma política nacional una, com princípios e normas gerais fixados pela União dominando os vários sistemas escolares regionais. Defendiam ainda, a obrigatoriedade e gratuidade escolar, a laicidade e a co-educação.

Nas palavras de Fernando de Azevedo, relator do Manifesto,

“A defesa do princípio de laicidade, a nacionalização do ensino, a organização da educação popular, urbana e rural, a reorganização da estrutura do ensino secundário e do ensino técnico e profissional, a criação de universidades e de institutos de alta cultura, para o desenvolvimento dos estudos desinteressados e da pesquisa científica, constituíam alguns dos pontos capitais desse programa de política educacional, que visava fortificar a obra do ensino leigo, tornar efetiva a obrigatoriedade escolar, criar ou estabelecer para as crianças o direito à educação integral, segundo suas aptidões, facilitando-lhe o acesso, sem privilégios, ao ensino secundário e superior, e alargar, pela reorganização e pelo enriquecimento do sistema escolar, a sua esfera e os seus meios de ação.” (AZEVEDO, 1963, p. 667)

sensibilizar o poder público e a classe de educadores para os problemas da educação nacional. A primeira Conferência da ABE ocorreu em Curitiba em 1927, mas as mais importantes foram a IV e a V Conferências que motivaram a redação do Manifesto dos Pioneiros, fruto de debates acirrados em torno de questões cruciais, como a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, a laicidade, a co-educação e o Plano Nacional de Educação. (ROMANELLI, 1989, ps. 127-130)

No campo político a centralização exagerada do governo Vargas fazia-se sentir já nesta época. Prova disso é que a Revolução Constitucionalista de 32 em São Paulo solicitava mais que uma nova Constituição, representava já oposição à tendência centralizadora do governo.

Em 1934 o governo promulgou uma nova Constituição, que rejeitava os interesses paulistas e firmava compromissos com as velhas forças oligárquicas. No campo educacional representou a oficialização da centralização do ensino, inclusive, pela primeira vez é atribuída competência privativa à União para traçar as diretrizes da educação nacional¹⁹, bem como fixar o plano nacional de educação em todo o território.

O texto constitucional, conciliando reivindicações dos católicos e dos Pioneiros da Educação Nova no Brasil introduziu um fato novo no cenário educacional brasileiro: a centralização da educação, contrariando o sistema vigente até então.

A União passava a ter competência privativa para traçar as diretrizes da educação nacional e fixar um plano nacional de educação para todos os graus e exercer a coordenação e fiscalização de sua execução em todo o país, enquanto aos Estados competia organizar e manter os seus sistemas educacionais respeitadas as diretrizes

¹⁹ Se por um lado conferir à União competência para estabelecer as Diretrizes e Bases da Educação Nacional representava dar organicidade ao ensino brasileiro, por outro, segundo FÁVERO (19..?, p. 3), para Vargas significava nada mais “...*que estabelecer as diretrizes políticas que deveriam orientar a fixação das bases sobre as quais se apoiaria o processo de elaboração do plano nacional de educação(...)* enquanto o plano ‘era visto pelos membros da ABE, educadores liberais, como uma forma de a educação não ser objeto de freqüentes mutações políticas, para Vargas era um instrumento privilegiado de ação política’”

educacionais definidas pela União. Foram criados o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Educação

Com relação ao financiamento da educação, continuando sob a dependência das receitas provenientes do sistema tributário, optou a Constituição de 1934 por fixar percentuais de aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação, nunca menos de 10% para os municípios e 20% para os Estados. Tal disposição é resultado de discussões empreendidas desde 1920 quando foi lançada a idéia de vincular obrigatoriamente à educação uma parte da receita de impostos. Merece citação entretanto, a “Taxa de Educação e Saúde” instituída em 1932 e que vigorou até 1955, representada por um selo que deveria ser colocado em todas as transações comerciais. Durante sua vigência constituiu-se em significativa fonte de receita para a educação e saúde.

Com essas medidas a Constituição de 1.934 fazia o país adotar uma política nacional de educação de conformidade com os postulados e aspirações vitoriosos na Conferência de Niterói e no Manifesto dos Pioneiros, ambos de 1.932, e correspondia, numa análise mais ampla, segundo AZEVEDO (1963 - ps. 684 - 686), *a um processo real de democratização da educação, quadruplicando o número de alunos no ensino secundário no período de 1.930 a 1.936.*

No cenário político entretanto, Vargas, apoiado pelas forças nascentes de direita de caráter fascista, e pela centralização de seu governo, criou as condições suficientes para o Golpe de 1937²⁰, quando

²⁰ Segundo ROMANELLI (1989, ps. 49-51), o Golpe de 1937 foi motivado pela radicalização das forças que apoiaram Vargas na eleição de 1930, que buscavam impor-se nos primeiros anos do Governo Provisório. Ocorreu, que nos primeiros anos de seu governo, Vargas se mostrou dúbio quanto ao seu apoio ao setor tradicional ou à burguesia industrial, cooptando de ambos. Entretanto esta

efetiva-se a centralização total do poder em suas mãos e de seus assessores mais próximos, quebrando a autonomia dos Estados e dando pela primeira vez um caráter realmente nacional ao poder federal. (ARELARO, 1981, p. 62)

Com o golpe de 1937, que estabeleceu um regime autoritário e unitário, entra em declínio o processo de renovação educacional, entretanto alguns de seus princípios foram consagrados pela Nova Constituição outorgada pelo Presidente da República, como a manutenção da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário e a eleição do ensino técnico e profissional como primeiro dever do Estado, e principalmente pela manutenção da competência da União para fixar as bases e diretrizes da educação nacional.

A Constituição de 37 representa, sob o ponto de vista educacional, uma vitória dos conservadores, de sorte que o movimento renovador que influenciara a Constituição anterior, entra agora em franco processo de hibernação, em função da impossibilidade de externar seus posicionamentos, incompatíveis com o novo regime.

Em 1945 cai a ditadura Vargas sendo substituída por um governo eleito, inaugurando um período “democrático”. Entretanto o poder continua centralizado no âmbito federal.

coalizão era precária porque composta por interesses diferentes de diferentes camadas sociais e começara a desmoronar em função da duplicidade de ações empreendidas pelo Governo, radicalizando as posições revolucionárias, agravadas pelo descontentamento das forças tanto de direita quanto de esquerda: a primeira tentou um movimento em 1935 que foi imediatamente rechaçado pelo Governo, e a segunda, de caráter fascista, sentindo-se apoiada pelo enfrentamento que o Governo empreendera à esquerda, passou a agir acintosamente, gerando condições adequadas ao Golpe deflagrado em 1937.

A Constituição de 1946, retomando os princípios que nortearam a Constituição de 1934, oriundos das discussões encetadas pelos Pioneiros da Educação, consagrou a descentralização administrativa e pedagógica do ensino, desta feita, de forma equilibrada sem que a União deixasse de assumir o seu papel quanto às diretrizes nacionais, efetivando o sistema dual de educação (federal e estaduais), cada qual com legislação e regulamentos próprios embora subordinados às diretrizes constitucionais.

Na questão do financiamento da educação, retomando dispositivo da Constituição de 1934 (ausente na Constituição de 1937), estabeleceu a previsão de aplicação de recursos mínimos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nunca menos de 10% aplicados pela União e 20% aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Há que se criticar entretanto, as significativas concessões à iniciativa privada quanto à liberdade de ensinar, praticamente isentando o poder público do dever de proporcionar e garantir educação a toda a população.

É também na Constituição de 1946 que se estabelece a organização da educação através de Diretrizes e Bases com vigência nacional abrangendo todos os níveis de ensino. As discussões são iniciadas em 1947, inaugurando um dos períodos mais fecundos de lutas ideológicas em torno da educação, inclusive retomando as discussões iniciadas ainda na década de 20. (ROMANELLI, 1978, p. 171)

A discussão da Lei de Diretrizes e Bases foi marcada por avanços e retrocessos, inicialmente se defrontando duas forças antagônicas: a centralizadora, que retomava os princípios da Carta de 1937 e a descentralizadora, que se apoiava na doutrina constitucional do regime instaurado em 1946. Esta discussão estendeu-se até 1958, quando através de substitutivo interposto pelo Deputado Carlos Lacerda, desviava-se o eixo de discussões, de sorte que a polêmica se instala sobre a questão da liberdade de ensinar. Tal substitutivo correspondia aos interesses dos donos das escolas particulares apoiados pela Igreja, que retomava uma luta iniciada décadas antes, quando o Estado separara-se da Igreja com a Proclamação da República e vinha, desde então, tentando assumir o papel que historicamente lhe cabia: o de educador.

Novo substitutivo é interposto como solução conciliatória, e sendo aprovado em 1961, manteve a organização estrutural tradicional, repartindo atribuições entre a União e os Estados, inclusive repetindo dispositivo da Constituição de 1946 que vinculava dispêndios mínimos da receita de impostos para o custeio da educação.

Quanto à polêmica da liberdade de ensinar, não mudou substancialmente a orientação do substitutivo Lacerda, estabelecendo igualdade de direitos entre escola particular e pública, tanto no que se refere à representatividade nos órgãos colegiados quanto aos recursos para a educação.

“... a Lei de Diretrizes e Bases aprovada em 1961 - depois de 14 anos de discussão - apesar das críticas que possam ser feitas, representou um avanço no sentido de unificação do sistema escolar e de sua descentralização, esta traduzida não

só pela criação dos conselhos federal e estaduais, como na criação de sistemas estaduais ao lado de um sistema federal, expressando a solução conciliatória entre as correntes que debatiam a questão da centralização-descentralização”. (ARELARO, 1981, p. 62).

Este processo de discussão deu-se em meio a efervescência política e econômica: Vargas retorna ao poder pelo voto popular, mas não resistindo às pressões para que deixasse o governo e o isolamento político a que fora submetido, prefere o suicídio; Juscelino Kubitschek que representava a continuidade do populismo tendo sido eleito “...*com o apoio de vários setores sociais, entre os quais a burguesia industrial, a burguesia agrária, com a máquina eleitoral do campo (PSD), o operariado sindicalizado e as forças nacionalistas...*” teve seu governo marcado pelo incremento desenvolvimentista, principalmente pela implantação da indústria pesada e pela abertura da economia ao capital estrangeiro. (RIBEIRO, 1987, p. 133)

Segundo ROMANELLI (1989, p. 53), as contradições do desenvolvimento brasileiro acentuam-se de tal forma, que os próximos dois governos não conseguem sustentação política suficiente: - Jânio Quadros não consegue fidelidade partidária em função de seu caráter populista e personalista, e a impossibilidade de conciliar seu modelo político com o modelo de desenvolvimento impulsionado anteriormente por Juscelino, o faz permanecer apenas 07 meses no poder; - João Goulart teve seu governo marcado pela radicalização política e sucumbiu diante dos interesses das velhas forças latifundiárias e da burguesia industrial que temiam a política de massas.

De fato, a postura político-econômica adotada por João Goulart contrariava os interesses da burguesia nacional, que percebeu que a relação do governo com as massas populares, poderia levá-la a perder o controle do processo reformista. As contradições chegam a um impasse com a radicalização de posições de direita e de esquerda, fazendo-se necessário uma redefinição de rumos do desenvolvimento nacional: ou uma revolução social e econômica pró-esquerda, que incorporasse de vez as reivindicações das classes populares, ou o alinhamento político e econômico que eliminasse os obstáculos que se interpunham à inserção definitiva do Brasil na esfera de controle do capital internacional. Foi esta última a opção feita e levada a cabo pelas lideranças do movimento de 1964.

O Estado assume um novo papel na sociedade brasileira: no campo econômico promove um forte arrocho salarial da classe trabalhadora e o aumento do poder aquisitivo da classe alta e média-alta, enquanto no campo político promove um aumento sensível do Poder Executivo afastando a população da esfera de decisões; adota um sistema de rígido controle sobre toda a sociedade principalmente os sindicatos, escolas e os meios de comunicação de massa e impede manifestações da sociedade civil principalmente pela extinção dos direitos de voto, de greve e de qualquer tipo de manifestação e protesto; administrativamente promove a centralização e busca a modernização do complexo administrativo público, definido fundamentalmente por dois tipos de burocracia: a do sistema de segurança e do sistema de administração.

Segundo RIBEIRO (1987, ps. 156-158), como consequência imediata do novo regime que se instaura em 1964, é baixado pelo

governo uma série de Atos Institucionais que têm como principal característica promover um arrocho político e econômico, com cassação das liberdades individuais e políticas dos brasileiros: o Ato Institucional nº 01 (AI-1) de 10 de abril do mesmo ano, dava direito ao governo federal de cassar mandatos e suspender direitos políticos sem necessidade de justificação, julgamento ou direito de defesa. Conseqüência disso, ao final de 1964 haviam 50.000 presos políticos em todo o país; o Ato Institucional nº. 02 (AI-2), de 1965, extingue as eleições diretas para presidente e governador e extingue os partidos políticos instituindo o bipartidarismo, um de apoio ao governo (Aliança Renovadora Nacional - ARENA) e outro de oposição (Movimento Democrático Nacional - MDB).

Vale destacar ainda, o Ato Institucional nº. 04 (AI-4), que estabeleceu as condições em que seria votado pelo Congresso Nacional o projeto de Constituição elaborado pelo Executivo, o que aconteceria em 22 de dezembro de 1966 após sofrer algumas poucas emendas, sendo promulgada em 24 de janeiro de 1967, onde os poderes do Executivo são ampliados, pois cabia-lhe a função legislativa com exclusividade sobre segurança e orçamento.

Ainda segundo Maria Luisa Santos RIBEIRO (1987, p. 160),

“O golpe militar levado a efeito com o objetivo declarado em palavras de acabar com a corrupção, com a inflação e com a subversão (...) analisando os atos dos governos militares que se seguem, representou a possibilidade de instalação, pela força,

de um Estado que tinha como tarefa concreta a eliminação dos obstáculos à expansão do capitalismo internacional, agora em sua fase monopolista. Um Estado, portanto, transformado em instrumento político de generalização e consolidação de um modelo econômico encontrado numa fase embrionária de 1955 a 1964.”

Com relação à questão do financiamento da educação vale destacar, a criação do Salário-Educação em 1964, resultado de pressões externas e internas para que o Brasil eliminasse o analfabetismo, cujo contingente nessa época era o maior dentre os países americanos. Do ponto de vista jurídico, o Salário-Educação²¹ resultou da regulamentação de dispositivo inserido na Constituição de 1946, que obrigava as empresas a fornecer ensino primário aos seus trabalhadores analfabetos e a seus filhos em idade escolar (sete aos onze anos nessa época), mas que, mesmo após a edição de 22 decretos tentando fazer valer o dispositivo constitucional, exceto em alguns casos isolados, nenhum efeito prático produziu.

Com o agravamento da crise no campo educacional, causado pela aceleração do ritmo do crescimento da demanda social por educação, o Ministério da Educação e Cultura e seus órgãos firmam uma série de convênios com a *Agency For International Development (AID)*

²¹ O Salário-Educação era uma contribuição paga, pelas empresas comerciais e industriais, sendo posteriormente alargado o conceito de empresa, passando a abranger todas as que se vinculavam à Previdência Social. A contribuição era recolhida ao Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social - INPS, que era o órgão arrecadador, e tinha por base o custo-aluno do ensino primário, que foi transformado, pelo sistema de rateio entre as empresas numa alíquota única de 1,4% incidente sobre a folha de contribuição mensal recolhida pelas empresas ao sistema da previdência. No início (1964), o produto da arrecadação, descontada a percentagem de 0,1% que se destinava ao órgão arrecadador à título de despesas, era distribuída entre a União e os Estados arrecadadores, sendo metade para a primeira, cujos valores eram redistribuídos segundo critérios que visavam a correção de desigualdades regionais, e a segunda metade cabia aos segundos. (MELCHIOR, 1993, p. 180).

para assistência técnica e financeira à organização do sistema educacional brasileiro: são os chamados “Acordos MEC-USAID”.

Tais acordos tinham por objetivo

*“...legitimar toda uma transformação **modernizadora** imposta à nacionalidade brasileira, no sentido de direcionar sua racionalidade pelo modo de produção capitalista. Com essa direção impuseram-se mudanças radicais no processo de ensino, objetivando **modernizá-lo** pela internalização da filosofia pedagógica desenvolvida nos EUA. Houve toda uma mobilização dos quadros da **intelligentia** pedagógica brasileira no sentido da absorção das práticas pedagógicas observadas nos EUA (...) Todas as práticas de intervenção social superestruturais passaram a refletir o novo **animus** da filosofia neocapitalista. E a educação (...) foi a principal envolvida, contando, inclusive, com a postura acrítica de educadores colonizados.”* (ARAPIRACA, 1982, p. 110).

Por influência dessa assistência, percebe o governo brasileiro a necessidade de propor medidas definitivas para adequar o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico adotado, vindo a delinear-se a partir de 1.968 uma nova política educacional, através da Lei 5.540/68 que organizou o ensino superior e da Lei 5.692/71 que reformou o ensino de 1º e 2º graus. Há que se destacar também a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL em 1967.

O modelo previa a expansão da escola pública no ensino fundamental, com ampliação da obrigatoriedade escolar para 08 anos, e ao mesmo tempo sua fragmentação via descentralização e aderência à

cultura local. O sistema de ensino primário foi radicalmente transformado, unificando-se ao ginásio. Pela primeira vez é estabelecido na legislação educacional que os Municípios assumissem gradativamente a responsabilidade plena pelo 1º grau, não só em termos de diretrizes pedagógicas, como também de alocação de recursos financeiros. Todavia isso nunca foi posto em prática de forma generalizada, restringindo-se sua aplicação às capitais dos Estados, o que, de certa forma já vinha ocorrendo mesmo antes da lei.

O segundo grau se torna compulsoriamente profissionalizante; o currículo é composto com um núcleo comum em todo o território nacional e parte diversificada conforme as peculiaridades locais, os planos dos estabelecimentos e as diferenças individuais, e integração geral dos sistemas educacionais desde o 1º grau ao superior.

A Universidade se abre à iniciativa privada, adotando um regime empresarial de gestão, com retração dos investimentos públicos. Visando encontrar maneiras de expandir esse nível de ensino com o mínimo de investimentos, para não prejudicar os níveis anteriores considerados prioritários, são introduzidas modificações no sistema universitário brasileiro, dentre as quais, principalmente, a departamentalização e a matrícula por disciplina. Representa, na avaliação de Florestan Fernandes, citado por ROMANELLI (1989, p. 230),

“...nada mais que uma reação conservadora que objetivava modernizar sem romper com as antigas tradições; uma inovação que pode ser manipulada sem ameaças às estruturas do poder, ao mesmo tempo em que se ajusta mais a um certo padrão de desenvolvimento econômico que se vinha implantando.”

Nos anos de 1968 e 1969 foram criadas duas novas fontes de recursos, sendo a primeira destinada ao Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, que consistia na dedução de 1% ou 2% do Imposto de Renda, conforme a opção fosse feita por projetos específicos ou gerais respectivamente; e a segunda consistia na destinação de parte da receita líquida das loterias esportiva e de bilhetes.

Já em 1971, após a promulgação da Lei 5692, que estendia a escolaridade obrigatória de 04 para 08 anos, começou um grande movimento que defendia a ampliação da alíquota do salário-educação, pois o custo-aluno sobre o qual se baseava, abrangia apenas 04 anos. Somente em 1975 a alíquota foi majorada, passando para 2,5%, ocasião em que foi alterado também o sistema de distribuição de tais recursos, passando de 0,1% para 1,0% o percentual retido pelo órgão arrecadador, além de diminuir a parte da União destinada a redistribuição para correção de desigualdades regionais, passando para 30% do valor arrecadado, enquanto aos Estados cabia o restante (66%).

Ainda em 1975 é criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, encarregado da arrecadação dos recursos provenientes da loteria de bilhetes e da loteria esportiva federal já existentes, além das novas loterias então criadas: a Loto e a Sena. Os

recursos arrecadados pelo FAS tinham destinação vinculada à educação, entretanto, com o passar do tempo sua destinação foi desviada passando a financiar também o setor de justiça, diminuindo sensivelmente a contribuição para a educação.

Importante salientar ainda, as alterações introduzidas pela Lei 6536/78, que alterou o art. 59 da lei 5692/71 que vinculava a aplicação no ensino de 1º grau de pelo menos 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios²². A nova legislação facultava a aplicação de tais recursos na área cultural além da educação, o que permitiu a certos Municípios, nem sempre bem intencionados, aplicá-los no ensino supletivo, no Mobral, no 2º grau, no ensino superior ou em atividades culturais, fazendo com que recursos imprescindíveis ao 1º grau se diluíssem entre interesses nem sempre legítimos ou mesmo de ordem político-eleitoral. (BOTH, 1997, p. 112)

Do ponto de vista do financiamento da escola pública, apenas os Municípios e os Estados estavam obrigados à aplicação de 20% de sua receita à expansão e manutenção de suas escolas, enquanto a União que centralizava os recursos, distribuía-os através do sistema de projetos e programas, não mais através das rubricas tradicionais que vinculava recursos previstos para esse fim no orçamento geral.

²² A Constituição de 1946 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**, incidente sobre a arrecadação dos dois mais importantes tributos federais: o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), à taxa de 10% para cada fundo. Com o passar do tempo as percentagens vinculadas aos Fundos foram reduzidas, chegando a metade em 1967. Entretanto, após 1969 foi iniciado o processo de restabelecimento dos antigos percentuais. Nesse período, a lei 5692/71 vinculou parte dos recursos dos Fundos para aplicação obrigatória na educação, de sorte que 20% da arrecadação de ambos os Fundos eram destinados ao 1º grau. (MELCHIOR, 1993, p. 178).

Ainda segundo MELCHIOR, (1993, ps. 179-180), “... foram os Fundos de Participação que deram o impulso mais significativo na descentralização da receita pública. Pela Constituição da República do Brasil, de 17/10/1969 (Emenda n. 1 à Constituição de 1967), os estados começaram a repassar recursos do ICM Imposto de Circulação de Mercadorias) aos municípios.”

Na prática, como os recursos e o poder de decisão estavam concentrados no âmbito federal, a descentralização aqui promovida, caracterizou-se pelo abandono a que foram relegadas as instituições de ensino, tanto pelo Ministério da Educação quanto pelos Estados, o que propiciou a implantação de um esquema de dependência política do Município em relação àqueles.

“... em vez de descentralizar o ensino e organizar a participação popular, os municípios mais pobres tiveram que iniciar os esforços da educação municipal sem o auxílio do Estado e da União. Em vez de ajudar os municípios, a Lei 5692/71 os penalizou. A municipalização acabou servindo ainda mais para concentrar o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União”. (GADOTTI & ROMÃO, 1993, p. 83).

A contradição dessa etapa histórica, é que a descentralização é promovida no momento em que a maior parte de seus recursos são carreados ao governo federal através de um sistema tributário que privilegiava o governo central e cuja atuação se caracterizava pela centralização e autoritarismo, cotejados por um esquema de dependência política imposto aos governos estaduais e municipais. Principalmente no período de 1975 a 1981, enquanto vigorara o Programa “Pró-município” - criado pelo Governo Federal com o objetivo de corrigir as distorções que se verificavam no ensino de 1º grau entre regiões, e dentro destas nas áreas urbana e rural - as liberações de recursos eram realizadas através de análises casuísticas de projetos, a partir de critérios mascarados objetivando favorecer os municípios cujos grupos dominantes eram afinados com o poder central. Mantém-se pois a

velha fórmula segundo a qual o governo central se fortalece através das oligarquias locais. (BARRETO & ARELARO, 1986, p. 07).

Em 1983 entretanto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 24/83, conhecida como Emenda Calmon, definiu os percentuais mínimos de 13% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios da receita de impostos, inclusive de impostos transferidos para aplicação na educação, trazendo alento aos municípios que já haviam iniciado a municipalização do ensino básico.

Entretanto os recursos daí advindos, apesar de superiores ainda não eram suficientes. Ademais o sistema de liberação de tais recursos pelo governo federal permitia manipulações políticas de toda ordem, privilegiando alguns municípios em detrimento de outros, além do que sua regulamentação abriu possibilidades não desejáveis ao ensino básico, pois não estabeleceu de forma categórica a exclusividade da aplicação dos recursos naquele nível e permitiu interpretações que alargavam o conceito de educação, abrangendo inclusive atividades de suporte ao ensino como alimentação, saúde e transporte de estudantes, construção de ginásios de esportes e outras. Esse procedimento revela estratégia já utilizada, onde os recursos da educação assumem cunho assistencialista, quando não são desviados.

A proposta descentralizadora trazida pela Lei 5692/71 ao ensino, ensejou calorosos debates que estenderam-se por todo o período de abertura política, até que em 1988 a descentralização foi institucionalizada pela Nova Constituição Federal que estabeleceu a Municipalização da educação fundamental e pré-escolar.

Segundo ROSEMBERG et al (1984, ps. 56/57), descrevendo debate havido em 1984, promovido pela ANDE - Associação Nacional de Educação, os que defendiam a municipalização argumentavam que o ensino municipalizado seria mais democrático, pois as necessidades da comunidade seriam rapidamente detectadas e atendidas em função do poder estar mais perto do cidadão; as diferenças locais seriam mais facilmente contempladas; propiciaria a fixação de recursos humanos em seu local de origem; a descentralização das decisões evitaria o clientelismo, o compadrio e o atendimento prioritário dos interesses da minoria hegemônica em nome dos interesses coletivos; e propiciaria o fortalecimento dos incipientes movimentos populares, que participando efetivamente da gestão da escola pública evitariam a “prefeiturização” da educação em nome da municipalização.

MÁXIMO citado por BOTH (1997, p 115-116) comentando as mudanças interpostas ao sistema educacional brasileiro pela Lei 5692/71, elenca uma série de vantagens que a seu ver poderiam advir da municipalização da escola fundamental, contudo, segundo seu entendimento, “...*muito pouco diferem de outras já apontadas por diversos autores..*”: a escola municipalizada está mais próxima ao poder local, portanto com melhores condições de equacionar os problemas; a comunidade tem condições de controlar a gestão política no que concerne à escola; os brasileiros residem no Município - e não no Estado ou na União - agora com maiores encargos mas também com maiores recursos; e finalmente, com a escola de 1º grau nas mãos do Município, as possibilidades de gestão democrática são ampliadas.

Já os que se opunham à municipalização, continua ROSEMBERG et al (1984, p. 56/57), sustentavam que o município não teria condições de viabilizar a educação fundamental se não ocorresse concomitantemente uma reforma tributária que lhe transferisse recursos suficientes à manutenção do sistema de ensino municipalizado, e um projeto político educacional mais amplo que contemplasse a ampliação de oportunidades educacionais às camadas populares.

Guiomar Namó de MELLO em artigo publicado em 1988, (p. 14-21) defende a descentralização definindo-a como uma grande parceria entre União, Estados e Municípios, com a participação representativa de todos os setores interessados: Executivo, Legislativo, Conselhos Estaduais de Educação, educadores, alunos, pais de alunos e entidades da sociedade civil. Entende a descentralização como resultado de um processo de democratização do aparato estatal como um todo embora afirme que o Município não é a instância mais democrática pelo simples fato de estar mais próxima da população, podendo caracterizar-se como autoritário apesar da democratização em marcha.

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, em publicação datada de 1987 citada por BOTH (1997, p. 116-117), referindo-se à tese da Municipalização, defende a divisão de responsabilidades, com a União assumindo o ensino superior, os Estados o ensino médio, e os Municípios a educação fundamental e pré-escolar. Defendem a autonomia dos sistemas educacionais, mas com a necessária articulação entre si baseando-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, além de reivindicar que a União e os Estados garantam os recursos necessários

para fazer frente aos encargos da educação municipalizada, acompanhado do devido assessoramento técnico, e incentiva a participação da comunidade nas várias instâncias de administração da educação evitando a mera prefeiturização do ensino, o que seria outra forma de centralização.

A Constituição de 1988²³, gestada num momento político em que se fazia presente no seio da população um conjunto de demandas participativas e de democratização represadas nas décadas anteriores, embora não fale explicitamente em municipalização, adotou postura descentralizadora, cabendo aos Municípios atuar preferencialmente no ensino fundamental e pré-escolar²⁴ em regime de colaboração com o Estado e a União (embora não explicita como essa colaboração se dará), atribuindo-lhe inclusive a responsabilidade pela implantação do Sistema Municipal de Educação.

Esta medida representou o mais explícito processo descentralizador jamais operado neste nível de ensino na história da educação brasileira, e o marco característico dessa ação municipalizadora, repousa na competência constitucionalmente deferida ao Município de criar e gestar seu próprio sistema de ensino, muito

²³ Constituem avanços descentralizadores na nova Constituição, a atuação prioritária dos municípios na educação fundamental e pré-escolar em regime de colaboração com o Estado e a União, a definição da educação como dever do Estado e direito do cidadão; a extensão progressiva da obrigatoriedade ao ensino médio; a gratuidade; a gestão democrática da escola pública; conteúdos mínimos para todo o território nacional; a vinculação dos percentuais para a educação bem como a proveniência de recursos para alimentação, material didático, e a determinação de que os recursos para transporte e saúde sejam oriundos de outras fontes que não da educação. (CURY, 1989, ps. 05 - 11).

²⁴ A Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996 alterou o parágrafo 2º do art. 211 da CF/88 que passou a vigorar com a seguinte redação: “*Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*”. Esta redação difere da original que estabelecia, na parte final do parágrafo: “...*educação fundamental e pré-escolar.*”.

mais que na transferência de responsabilidade de uma a outra esfera federativa.

Na prática esta competência representa para o Município autonomia para gestar políticas próprias, realizar a gestão da escola fundamental a seu cargo e legislar sobre as questões que digam respeito ao seu interesse educacional local, respeitadas em todos os casos as diretrizes nacionais, a legislação constitucional e ordinária federal e estadual, e os regulamentos expedidos pelos Conselhos Federal e Estadual de Educação, que impõem sérias restrições à autonomia municipal em matéria educacional.

Entretanto, apesar da descentralização estar constitucionalmente consagrada, a municipalização da escola fundamental e infantil constitui ponto polêmico do ordenamento educacional, havendo quem a conteste: CASTOR e VALVERDE (1989, p. 12-17) embora não se manifestem radicalmente contra a proposta, destacam seus pontos negativos, argumentando que os municípios estão mais sujeitos ao clientelismo, ao compadrio e ao conservadorismo do que o Estado, e que a concentração de poderes de decisão no governo local não é suficiente para contemplar no processo educacional, as populações historicamente marginalizadas. Ao final, declaram entender que a municipalização acarretará o naufrágio dos avanços que se conseguiu na educação nos últimos anos, com conseqüente queda nos padrões educacionais, rebaixamento ainda maior da qualidade do ensino e o recrudescimento de práticas administrativas clientelistas.

Lisete R. G. ARELARO e Guiomar Namó de MELLO, participando do debate em artigos que publicaram na Revista da Associação Nacional de Educação (1989, p. 22-25 e 1990, p. 14-20), partilhando opiniões, entendem que o Estado atua mal em áreas próprias de investimento privado, para onde canaliza preciosos recursos, relegando a educação e os demais serviços públicos a segundo plano; entendem necessário diminuir o tamanho do Estado sem contudo debilitá-lo, liberando-o de tais atividades para que possa voltar-se às políticas públicas; defendem a necessidade de se combater a hiper autonomia das instâncias intermediárias que acabam formulando políticas e projetos próprios sem obedecer às diretrizes gerais; e finalmente, que a municipalização não pode ser efetuada por uma descentralização onde os critérios dependam de “acertos” entre o poder central federal, estadual e municipal.

Propõem um processo de descentralização calcado na definição dos níveis de cooperação e articulação entre as três esferas de governo quanto à formulação das políticas públicas educacionais, bem como na definição dos entes federados na execução dessas políticas e na sua relação com as unidades de ponta do sistema educacional, somado à efetiva autonomia orçamentária, pedagógica e administrativa, observadas as diretrizes nacionais, todavia com flexibilidade suficiente para contemplar as diversidades regionais sem perder de vista a unidade do conjunto. Defendem a participação dos movimentos populares na gestão da escola municipalizada, evitando a prefeiturização da educação.

BOTH (1997, ps. 117-119), comentando este processo municipalizador promovido pela CF/88, destaca a atuação da União

Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, instituição que, segundo seu entendimento, caracteriza-se como uma das mais incisivas forças a reivindicar a efetivação do processo municipalista, representando, ainda segundo suas palavras, “...um marco histórico nacional em defesa da municipalização do ensino básico.”

Ainda segundo BOTH (1997, p. 119), citando BEDÊ,

“a questão não está em discutir se a municipalização do ensino deve ou não ser feita, mas como fazê-la. A Undime 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 (do município) para com os seus filhos’.”

Apesar de constitucionalmente definida, os debates sobre a questão da municipalização não se esgotaram, proliferando em todos os recantos da Nação, num verdadeiro fórum nacional de discussões. Como resultado desse embate, alguns elementos passaram a figurar no discurso das várias correntes, caracterizando indicadores geralmente aceitos. Exemplo patente dessa tendência é a necessidade de descentralizar a ação administrativa e competências em favor do município, concedendo-lhe maior autonomia legislativa e de gestão, e da parte deste, permitir a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo decisório educacional.

Sobre a questão do financiamento da educação, a CF/88 aumentou a percentagem de dispêndio mínimo da União, de 13% para 18%, mantendo inalterado o percentual dos Estados e Municípios (25%), e determinou que tais percentuais incidam sobre o total da arrecadação de impostos, descontadas as transferências que são contabilizadas na esfera que as recebeu.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, promulgada sob nº 9394 em dezembro de 1996, regulamentou os princípios educacionais consagrados no texto constitucional de 1988, ajustando sua aplicação às situações concretas do quotidiano da educação nacional.

Como tal, apesar de não poder “...*divergir filosófica e doutrinariamente do que estatui a Constituição (...) nem acrescentar, nem omitir, no seu texto, algo não consagrado expressamente na Constituição...*” (SOUZA e SILVA, 1997, p. 1), operou novo direcionamento à educação nacional, no que se refere à questão do poder decisório sobre educação.

Ocorre, que a LDB/96, mantendo a postura descentralizadora empreendida pela CF/88 quanto à municipalização da educação fundamental e infantil e constituição do sistema próprio de educação pelo Município, revelou-se extremamente centralizadora no que se refere ao poder decisório sobre educação.

Este modelo revela uma estratégia centralizadora por parte do governo federal, que se faz sentir principalmente, na definição e

concepção dos sistemas de ensino e suas respectivas atribuições, bem como na relação entre os sistemas, que estabelece o dever de obediência hierárquica dos Sistemas Estadual e Municipal em relação ao Federal; na repartição de competências entre os Órgãos Executivos Educacionais e os Conselhos de Educação de cada instância; na limitação da autonomia dos Sistemas Estadual e Municipal em relação ao Federal; no caráter nacionalizante das atribuições dos Sistemas, entre outros.

De fato, esta postura exageradamente centralizadora aparece claramente no parágrafo 1º do Art. 8º, quando assim estabelece:

“Caberá à União a coordenação da política nacional de educação articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”

Como se vê, à União (por consequência ao MEC), coube a competência de decidir as grandes questões relativamente à educação nacional, de maneira hegemônica sobre os outros sistemas de educação, inclusive com poder para expedir normas cogentes²⁵, aplicáveis portanto aos Sistemas Estadual e Municipal.

Também coube ao MEC as atribuições de coordenação da Política Nacional de Educação e elaboração do Plano Nacional de Educação, em regime de colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, esvaziando as competências do Conselho Nacional de

²⁵ Leis *Impositivas ou cogentes*, segundo Washington de Barros MONTEIRO, são normas que não podem ser livremente modificadas pelas partes, pois “...pairam acima da vontade privada...”, como é o caso das leis de ordem pública, ao contrário das leis facultativas, suscetíveis de derrogação pelas partes. (MONTEIRO, 1984, p. 17).

Educação, que passou a exercer atribuições de supervisão e assessoria ao MEC, perdendo sua competência deliberativa.

Assim atuando, o MEC assumiu o papel, mais de órgão centralizador com caráter nacional, que propriamente de comando executivo do Sistema Federal de Educação (SOUZA e SILVA, 1997, p. 28).

Segundo os mesmos autores (1997, p.28), esta postura centralizadora do poder decisório empreendida pela LDB/96, que impõe inclusive obediência hierárquica dos demais Sistemas em relação ao Sistema Federal de Educação, fez com que o Brasil assumisse, no campo educacional, características próprias de Estado Unitário, desrespeitando sua formação federalista.

Não era esta a proposta do Projeto Jorge Hage, onde “...o *Sistema Nacional de Educação seria coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, sendo o Ministério da Educação um órgão executivo e o Fórum Nacional de Educação sua instância de consulta e articulação com a sociedade.*” (APP-SINDICATO, 1997, p. 13).

Conseqüência imediata deste modelo é a acentuada diminuição do nível de autonomia dos Sistemas de Educação, que no campo legislativo ficou sujeito à competência normativa do Sistema Federal de Educação, restando-lhes apenas “...*baixar normas suplementares para o seu sistema de ensino.*” (art. 10, V e art. 11, III da LDB/96).

Na prática, não há efetividade da autonomia Municipal: a descentralização empreendida pela CF/88, à vista das deliberações interpostas pela LDB/96, conferiu ao Município autonomia apenas “aparente”, mascarando o processo de descentralização de responsabilidades e conseqüente desresponsabilização da União para com a educação básica pública.

Também em relação aos órgãos deliberativos de cada sistema, a LDB/96 adotou postura centralizadora, ao estabelecer, no parágrafo 2º do art. 8º que “...os sistemas de ensino terão liberdade de organização em relação às demais instâncias educacionais”. Tal dispositivo possibilita a cada sistema decidir quais são os órgãos de sua administração macroeducacional, podendo haver ou não, em cada instância, Conselhos de Educação para o exercício dessa função.

Tal postura revela-se centralizadora, na medida em que, não prevendo a obrigatoriedade dos Conselhos de Educação, permite que a função normativa educacional de cada sistema seja exercida pelo próprio executivo (Ministério de Educação e Cultura, Secretarias Estadual e Municipal de Educação, conforme a instância federativa em que o sistema se situe). Mais que isso, representa explícita contradição entre os objetivos da municipalização do ensino declarados pelo Governo Federal e a política educacional encaminhada pela LDB/96, a menos que se entenda por municipalização o mero repasse de incumbências ao Município, desprezando a construção e desenvolvimento de sistemas municipais de educação autônomos e adequados à realidade e necessidades locais.

Melhor seria a previsibilidade obrigatória de um Conselho de Educação em cada sistema, com função deliberativa e com representatividade dos vários segmentos ligados à educação, conferindo ao executivo educacional de cada instância executar as deliberações emanadas do seu Conselho.

Entretanto, mesmo que a LDB/96 não estabeleça a obrigatoriedade dos Conselhos de Educação, sua existência, tanto em nível estadual como municipal, pode se tornar obrigatória através de previsão na Constituição Estadual - como é o caso no Paraná - e na Lei Orgânica Municipal, respectivamente.

De qualquer forma, os Conselhos de Educação perderam a função deliberativa, restando-lhes as funções normativa, de supervisão e de assessoria ao executivo da respectiva instância federativa a que pertençam, o que, na prática significa, por um lado, drástica diminuição de sua autonomia, e por outro, subordinação às decisões oriundas do MEC em nível federal, e das Secretarias de Educação nos níveis estadual e municipal.

Quanto às atribuições dos Sistemas de Educação estabelecidas pela LDB/96, torna-se evidente o caráter “nacionalizante” da lei, com disposições típicas de Estado Unitário, extrapolando princípios que norteiam o esquema de repartição de competências em regime federalista como o nosso.

Observe-se que as atribuições da União, didaticamente elencadas no art. 9º, interferem diretamente nos demais sistemas, e

acentuam o caráter centralizador da lei, característica esta peculiar aos Estados Unitários. Em nações de sistema federativo como o Brasil, o Sistema Federal de Educação deve limitar-se a estabelecer as diretrizes e políticas educacionais, permitindo aos demais sistemas sua regulamentação através da edição de normas complementares e supletivas adequadas às suas peculiaridades.

Esta postura “nacionalizante” empreendida pela LDB/96 torna-se evidente, principalmente pelo contido no parágrafo 1º do art. 8º já comentado, que confere à União competência normativa em relação às demais instâncias, e pelo item IV do art. 9º, que estabelece à União através do MEC, a atribuição de estabelecer diretrizes que norteiam a definição dos currículos mínimos e seus conteúdos.

Em que pese estabelecer o mesmo dispositivo que nesta tarefa contribuirão os Estados, Distrito Federal e os Municípios, homogeneizar currículos significa desconsiderar a diversidade nacional, tolhendo a autonomia dos Estados e Municípios de adequarem seu processo educacional e conteúdos às peculiaridades locais.

Merece menção ainda, o que se estabelece no parágrafo único do art. 11 que dispõe: *“Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”*.

Mais uma vez observa-se o caráter centralizador empreendido pela LDB/96, permitindo que o Sistema Estadual continue deliberando sobre a educação municipalizada. Em que pese a situação

dos pequenos municípios que não dispõem de meios para sustentar as exigências de um sistema próprio, melhor seria permitir a criação de sistemas micro-regionais com competência deliberativa sobre questões relativas à educação municipal dos municípios filiados.

Tal providência, além de preservar a autonomia local sobre educação, permitiria que as peculiaridades regionais fossem contempladas, evitando que o Sistema Estadual situado na capital do Estado, dirigido por pessoas que na maioria dos casos não conhecem as nuances educacionais dos pequenos municípios, deliberassem sobre educação municipal

Nos arts. 12 e 13 da LDB/96, observa-se mais uma vez o perfil centralizador da lei em exame, dedicando um capítulo inteiro às incumbências dos estabelecimentos de ensino (art. 12) e dos docentes no exercício de suas atribuições (art. 13). Mais apropriado seria que tais matérias, tipicamente regulamentadoras, fossem tratadas por ato legislativo próprio emanadas dos respectivos sistemas a que se subordinam estabelecimentos e docentes. Tal regulamentação revela o carácter centralizador da lei, desta feita acompanhado de indisfarçável casuísmo.

Embora centralizadora e nacionalizante em relação ao poder decisório sobre educação, a LDB/96 manteve o princípio descentralizador no que se refere à responsabilização de cada instância federativa quanto aos níveis de ensino já consagrados pelo texto constitucional, estabelecendo nos arts. 15 a 18, que o Sistema Federal compreende as instituições mantidas pela União, as universidades

privadas e os órgãos federais de educação (MEC e Conselho Nacional de Educação); o Sistema Estadual e do Distrito Federal compreendem por sua vez, as instituições de todos os níveis por eles mantidas, as universidades municipais, as escolas de ensino fundamental e médio particulares e os órgãos administrativos estaduais e do Distrito Federal. Já os Sistemas Municipais compreendem as instituições de ensino médio, fundamental e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Local, as de educação infantil particulares e os órgãos municipais de administração do sistema local.

Quanto ao financiamento da educação, a LDB/96, tanto quanto a Lei 9424 e a Emenda Constitucional nº 14²⁶ demonstram preocupação legislativa para com a educação básica tornando explícita uma postura que considera a educação mais do que nunca como investimento e prioridade para o desenvolvimento do país, em sintonia com as tendências macroeconômicas que exigem um novo perfil de trabalhador e que torna descartável a mão-de-obra não qualificada.

O Título VII da LDB/96 que trata dos Recursos Financeiros para a educação, revela-se minucioso, detalhista e esclarecedor em relação ao que constava nas LDBs anteriores, demonstrando a importância dispensada à matéria.

No art. 69, a LDB/96 fixa os percentuais sobre a receita resultante de impostos, incluídas as transferências constitucionais, determinando a aplicação na manutenção e no desenvolvimento do

²⁶ A Lei 9424 de 24 de dezembro de 1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério, e a Emenda Constitucional nº 14 de 13 de setembro do mesmo ano, modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias, todos referentes à aplicação de recursos financeiros em educação.

ensino público, de no mínimo 18% por parte da União e 25% por parte dos Estados e Municípios, reforçando a disposição contida no art. 88 da Constituição Federal.

Há que se destacar, que pela primeira vez é definido em lei o significado da expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino”, caracterizando-a como as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, descrevendo no art. 70 as ações a serem desenvolvidas para a sua implementação

Também pela primeira vez é definido em lei a origem dos recursos públicos destinados à educação (art. 68), classificando-os em cinco categorias: receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e voluntárias; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei.²⁷

A LDB/96 apresenta-se inovadora ao detalhar no seu art. 71 as proibições de utilização dos recursos financeiros, inclusive excedendo o texto constitucional de 1988, ao não considerar despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, as atividades de pesquisa

²⁷ Receita resultante de impostos é aquela proveniente de cada esfera de Poder, tal qual o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) no âmbito do Município, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) nos estados, e o Imposto de Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas arrecadado pela União Federal; já as transferências constitucionais dizem respeito aos repasses obrigatórios feitos pela União aos Estados e Municípios, e pelos Estados aos Municípios.

O salário-educação é uma contribuição social que teve origem na lei 4440/64 e encontra-se vigente até hoje, inclusive com alterações que lhe foram interpostas pela Lei 9424/96, que retirou da CF/88 o direito de as empresas deduzirem as aplicações realizadas no ensino fundamental de seus empregados e dependentes; e as receitas resultantes de impostos, incluídas as transferências constitucionais vêm definidas no art. 69, como se viu no texto acima.

realizadas fora do sistema; as subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, esportivas ou culturais; a formação e qualificação de pessoal não-docente ou em atividades alheias à manutenção do ensino; obras de infra-estrutura da rede escolar, exceto aquelas referentes à manutenção, construção e conservação de instalações escolares; e programas suplementares de assistência social.

Porém a maior inovação, no que se refere ao financiamento da educação foi implementada pela Lei 9424/96 que estabeleceu para cada Estado e ao Distrito Federal a obrigação de criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, composto por 15% dos recursos oriundos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e dos Municípios (FPM) e das transferências de recursos financeiros da União. Determinou ainda que o repasse de recursos seja proporcional ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, cabendo à União complementar esses recursos sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Como se vê, estabeleceu o legislador um critério equânime para a distribuição dos recursos financeiros entre os estabelecimentos de ensino, de sorte que o custo mínimo por aluno/ano, respeitados os diferenciais por nível e tipo de estabelecimento, é seu referencial. Tal disposição está amparada no art. 74 da LDB/96 que estabeleceu à União a responsabilidade pela efetivação do cálculo do custo mínimo por aluno ao final de cada ano. A este respeito faz-se importante salientar ainda,

que a Emenda Constitucional nº 14/96 estabeleceu que a União compromete-se a complementar os recursos sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Outra inovação trazida no campo legal e que influencia diretamente a questão da qualidade e melhoria do ensino, refere-se a inclusão pela LDB/96 do quesito “remuneração e qualificação docente e demais profissionais da educação” entre os itens que compõem o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino. Em consonância com esta disposição, a Emenda Constitucional nº 14 estabeleceu que 60% dos recursos do Fundo sejam destinados para este fim, e a Lei 9424/96 fixou prazo para que os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério sejam definidos em cada esfera da administração.

Outra importante inovação trazida por este conjunto de leis é a questão do controle político-social dos repasses e da aplicação dos recursos que compõem o Fundo: - a LDB/96 estabeleceu que a ação supletiva e redistributiva à cargo da União em favor dos Estados, Distrito Federal e Municípios não seja exercida, se for comprovada a existência de vagas ociosas no sistema de ensino (art. 75), além de responsabilizar civil e criminalmente as autoridades competentes, caso haja atraso na liberação dos recursos (art. 69); - a Emenda Constitucional nº 14/96 acrescenta ao art. 34 da CF/88, a possibilidade de intervenção por parte da União nos Estados e no Distrito Federal, caso a aplicação do mínimo constitucional não seja respeitada; - a Lei nº 9424/96 por sua vez instituiu que cada esfera administrativa crie um “conselho”, que se encarregará do controle e o acompanhamento da repartição, das transferências e da aplicação dos recursos do Fundo (art. 4º).

Enfim, embora seja consenso no Brasil, que historicamente nem sempre nossas leis sejam cumpridas, e que em muitos casos, quando cumpridas, as distorções ocorridas no processo de aplicação das leis corroam as boas intenções apregoadas pelo legislador, há que se considerar que este conjunto de leis (LDB/96, lei 9424 e Emenda Constitucional nº 14) que regula a difícil questão do financiamento da educação, em muitos aspectos apresenta-se inovador e capaz de alavancar, ao menos sob este aspecto, o desenvolvimento da educação.

Podemos considerar como avanço, em relação ao financiamento da educação brasileira, não só o detalhamento de alguns artigos, como os que especificam as origens das receitas educacionais e as proibições de utilização dos recursos financeiros, como também a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério que regulamenta a aplicação dos recursos educacionais, e a criação dos Conselhos para acompanhamento e controle dos gastos públicos. Não se pode esquecer entretanto, as evidentes vantagens da concentração legislativa das normas sobre financiamento da educação nas leis que ora analisamos, substituindo definitivamente um número enorme de leis, decretos, decretos-lei, além de centenas de pareceres oriundos dos Conselhos de Educação.

Assim concluído o recorte histórico da educação brasileira a que nos propusemos neste capítulo, que explica o processo de responsabilização dos diferentes níveis federativos para com a educação, merecem menção, mesmo que a título de registro, algumas nuances

desse processo que se revelam contraditórias em alguns pontos, mas que se explicam histórica e/ou ideologicamente. Observamos assim, que nem sempre a descentralização da educação esteve ligada a períodos democráticos, e que nem sempre as correntes progressistas da educação defenderam a descentralização. Da mesma forma, períodos democráticos ensejaram ações centralizadoras.

Na Carta Constitucional de 1934 outorgada pelo Governo Revolucionário, inicia-se o processo centralizador da educação, (exageradamente centralizador em 1937) concedendo competência privativa à União para traçar as diretrizes da educação nacional e fixar um plano nacional de educação para todo o país. Embora se justifique como necessária esta tendência centralizadora para dar organicidade ao processo educacional, esta postura é quase unânime, defendida inclusive pelos defensores da Pedagogia da Escola Nova, que representavam naquele momento as correntes progressistas da educação e que influenciaram decisivamente as regulamentações constitucionais sobre educação.

Também na Lei 5692/71, é possível observar procedimentos contraditórios: embora editado em plena ditadura militar, (quando as ações políticas e econômicas eram extremamente centralizadas e o governo federal não se mostrava disposto a rever sua postura em relação aos recursos para a educação nacional), esta lei revela-se descentralizadora, mantendo os sistemas Federal e Estaduais de Educação, regidos por Conselhos de Educação em cada nível de governo, estabelecendo inclusive, pela primeira vez na legislação, a

responsabilidade gradativa do Município em relação à escola fundamental.

Ocorre que a descentralização é aqui empreendida não como uma conquista educacional, mas como uma forma de descompromisso por parte do Ministério da Educação. Na prática a descentralização aqui empreendida caracterizou-se pelo abandono a que foram relegadas as escolas municipalizadas. *“Pode não ser por simples acaso que a um fechamento progressivo da vida política brasileira correspondeu uma abertura na legislação de ensino (...) a descentralização aqui, por falta de orientação, não significava autonomia, e sim dependência política”*. (ARELARO 1981, ps. 63-64)

Segundo entendimento de Lia ROSENBERG e outros (ps. 56-57) a descentralização proposta pela lei 5692/71 não chegou ao campo da competência decisória do Município e representou mais uma estratégia de dependência deste em relação ao Estado e à União. Quanto mais pobre o Município, maior era sua dependência financeira em relação ao Poder Central, dependência esta que se tornava política, em função de que o Município era altamente manipulável e o nível de organização da sociedade civil ainda era bastante incipiente.

Guiomar NAMO DE MELLO, em artigo publicado na Revista da Associação Nacional de Educação em 1.988, afirma que a descentralização empreendida pela lei 5692/71 vinha do centro e no interesse do centro,

“...num momento em que o próprio modelo econômico urbano-industrial de perfil conservador exigia a concentração de recursos nas mãos da União, criando uma estrutura tributária perversa, na qual o Município era o mais prejudicado, exigir que este assumisse o principal encargo da educação, a escolaridade básica, era o mesmo que tratar com descaso a educação popular.” (MELLO, 1988, p. 18),

Também a CF/88 apresenta contradições que merecem análises, pois se concedeu ao município a faculdade de criar e gerir seu próprio Sistema de Ensino, responsabilizando-o pela gestão da escolaridade pública fundamental e infantil em regime de colaboração técnica e financeira com o Estado e a União, não especificou como esta colaboração se daria, tampouco lhe concedeu autonomia financeira e legislativa para o enfrentamento desta questão.

O campo de atuação municipal é bastante restrito, como veremos no Capítulo II, em função da sistemática de repartição de competências estabelecido pela própria Constituição, em que ao município resta apenas suplementar a legislação federal relativamente ao interesse local, subordinando-se às diretrizes nacionais, aos regulamentos dos Conselhos Federal e Estadual e à legislação ordinária, de sorte que sua autonomia de ação apresenta-se bastante limitada.

Da mesma forma no campo financeiro, pois ao incremento de suas responsabilidades não lhe concedeu a CF/88 correspondente autonomia política e econômica. Esta postura revela mais uma vez o descompromisso do Governo Central para com a educação fundamental, sobrecarregando a instância mais pobre da federação, cujas receitas são

escassas e centralizadas no Governo Federal, em função do modelo tributário adotado.

A recente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, embora editada em momento político democrático, e obrigada ideológica e filosoficamente à CF/88 que imprimiu à educação postura descentralizadora, permitindo inclusive que o Município constitua seu próprio Sistema de Ensino, revela-se extremamente centralizadora, concentrando o poder decisório sobre educação no poder executivo da respectiva instância, chegando ao ponto de subtrair a competência deliberativa dos Conselhos de Educação, outorgando-o ao Órgão Executivo de Educação.

Entretanto, a questão da autonomia municipal e da centralização/descentralização da educação não pode ser analisada de forma isolada, antes remete-nos à análise das relações de poder que historicamente se estabeleceu entre as esferas políticas da federação e ao papel desempenhado pelo Estado Brasileiro em relação à educação.

É necessário portanto que se reflita sobre o real significado da municipalização empreendida, pois seja no campo educacional ou na atividade política estatal, o Estado brasileiro tem se utilizado de estratégias que fazem da descentralização real instrumento de manutenção do poder através da dependência política, descentralizando encargos sem a correspondente destinação de recursos e autonomia legislativa.

Sob este aspecto, a descentralização mais representa o continuismo de antigas práticas largamente utilizadas pelos governos autoritários, em que a dependência política camufla as reais intenções do governo central, interessado apenas em cooptar para reafirmar seu poder.

CAPÍTULO II

DELIMITANDO A AUTONOMIA MUNICIPAL

Este capítulo será dedicado à análise da autonomia educacional do Município no âmbito da federação, objetivando delimitar a real extensão do seu poder de ação enquanto instância responsável pela criação e gestão de um sistema de ensino.

Para tanto, resgatamos a origem do Município e abordamos as várias fases de seu desenvolvimento até sua conformação final tal qual conhecemos hoje, como ente político perfeitamente integrado à federação brasileira, objetivando entendê-lo como tal. Abordamos a CF/88 no que respeita ao regime de repartição de competências, detendo-nos no estudo da competência legislativa educacional do Município.

Também nos detemos em analisar o novo papel assumido pelas Leis Orgânicas Municipais, que no novo ordenamento jurídico adquire status de verdadeira Constituição Municipal, e buscamos delimitar seu campo de ação.

E como derradeiro, analisamos o processo de municipalização da educação brasileira, cristalizada como tendência

desde a década de 1940, sendo consagrada definitivamente como princípio na CF/88, bem como a mudança conceitual empreendida no texto constitucional vigente, que estabelece novo paradigma ao princípio da municipalização do ensino.

O Princípio da Autonomia é sem dúvida um dos mais importantes esteios dos sistemas democráticos de governo, principalmente quando aplicado em nações de sistema federativo como o Brasil, pois propicia às unidades federadas²⁸, liberdade para tomar iniciativas, ser criativo e assumir responsabilidades.

Autonomia significa liberdade de agir sem interferência de órgãos ou autoridades superiores. É a faculdade concedida à pessoa²⁹ de escolher livremente a maneira de agir, inclusive estabelecendo políticas e diretrizes que se tornam institucionais, como no caso das pessoas jurídicas. Segundo FERREIRA (1990, p. 249), “... a *autonomia* é o direito de se reger por normas próprias; é o fato de uma coletividade determinar ela mesma, no todo ou em parte as regras de direito que a regem”

Há que se observar entretanto, que esta faculdade de ação não é absoluta, restringindo-se aos limites estabelecidos pela legislação. Até mesmo a soberania - atributo constitucional dos Estados Soberanos - é limitada, devendo ater-se aos ditames da Constituição e das Normas e

²⁸ Neste trabalho usaremos a expressão “unidades federadas” quando nos referirmos à União, Estados, Distrito Federal e Município.

²⁹ Segundo Washinton de Barros MONTEIRO (1984, p. 57), na acepção jurídica, “pessoa” é todo ser suscetível de direitos e deveres na órbita do direito. É sinônimo de sujeito de direito ou sujeito de relação jurídica. No Direito Moderno, todo ser humano é pessoa no sentido jurídico (pessoa física), mas além dos homens, são também dotados de personalidade certas organizações ou coletividade, que tendem à consecução de fins comuns (pessoa jurídica).

Tratados Internacionais. A autonomia é portanto, um poder soberano de ação circunscrito aos limites pré estabelecidos pela lei.

O exercício do dever-direito de autonomia é direto quando exercido pessoalmente por seu titular; ou indireto, quando exercido por terceira pessoa com delegação de competência, através dos institutos da delegação e da descentralização.

Delegar autonomia significa confiar a outrem parte das atribuições, que em função do cargo ou estado da pessoa lhe são inerentes, confiando-lhe inclusive legitimidade de ação. Descentralizar por sua vez, significa tirar o poder do centro distribuindo-o a outro órgão hierarquicamente inferior, objetivando a execução de atividades específicas para o alcance de metas globais.

CURY, citado por Karling (1997, p. 17) apresenta a distinção entre descentralização e delegação de competência, esclarecendo que a primeira deve estar prevista no regimento interno da Instituição especificando quais competências são descentralizadas e a quais níveis da organização competem. Tem caráter permanente e impessoal e as responsabilidades advindas dos atos praticados competem a quem os praticou em regime descentralizado; enquanto a segunda prescinde de especificação nos atos constitutivos da Instituição, bastando para tanto um documento formal onde são indicadas as autoridades delegante e delegada, as atribuições delegadas e a vigência. Tem caráter transitório, pessoal e nominal. A responsabilidade pelos atos praticados em regime de delegação é da autoridade delegante.

No que se refere à autonomia municipal, a CF/88³⁰ provocou verdadeira renovação municipalista, pois consagrou a autonomia do município, não só no que respeita à eletividade dos prefeitos e vereadores, mas particularmente pela administração própria de tudo quanto concerne ao seu peculiar interesse local: vale dizer, decretação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços locais.

Essa autonomia municipal, por ser constitucional, não pode ser violada pelos Estados, tampouco pode ser deixada ao arbítrio do legislador ordinário, tanto federal quanto estadual, nem as próprias Constituições Estaduais podem violá-lo. Não cabe ao legislador, mesmo que constituinte estadual ingerir nessa autonomia. Podem os Estados entretanto aditar novas prerrogativas à autonomia municipal caso assim o queiram.

Antes porém de abordarmos as características e o grau de autonomia do Município no bojo da Federação, que constituem nosso

³⁰ A CF/88 assim dispõe em seu art. 30, referindo-se às competências do Município:

“Compete ao Município:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

objetivo neste capítulo, convém explicitarmos suas origens e as peculiaridades do caso brasileiro em relação a outros países.

Quanto à origem do Município, suas bases estruturais foram lançadas ainda na antiga Roma, nascidas da necessidade de dar suporte ao sistema de relações jurídicas, políticas e administrativas entre Roma e os povos por ela conquistados. Por força dessa situação, o Direito Público Romano, forjou normas e princípios que constituem as bases do ente político a que hoje denominamos Município.

Em Roma, o Município era uma concessão graciosa e um privilégio. Os romanos consideravam Município toda cidade, principal e livre, governada por leis próprias, que gozava do direito de soberania romana e que era obrigada a pagar à Roma certos tributos, além de fornecer-lhe homens para servir o exército. Era enfim, uma comunidade política subordinada à Roma, mas que conservava sua autonomia.

Tais privilégios eram concedidos às cidades que não opunham resistência à Roma. Perdiam sua independência, mas mantinham a administração local relativamente autônoma, mantinham autonomia administrativa, conservavam sua legislação civil e certa autonomia na legislação de direito público. Outras cidades porém, que opunham resistência à dominação romana, além da perda da liberdade, perdiam a autonomia local e não tinham direito à cidadania romana.

O Município Romano é portanto, uma unidade original e primária, porém teve sua evolução modificada pela pressão e emergência

de fatores históricos e circunstanciais, até conseguir a sua estruturação atual que se baseia na idéia da autonomia política e administrativa.

Impérios da Antigüidade, como os egípcios, adotavam sistema político incompatível com a existência do Município, o que se justifica em função do absolutismo e centralismo de sua organização. Na antiga Grécia, o Estado-Cidade com funções nacionais detinha população tão pouco numerosa que não favorecia a existência do Município.

Já a Idade Média, sob o ponto de vista da existência do Município, aqui denominado COMUNA, pode ser dividida em duas fases: a fase feudal e a fase comunal.

O período feudal, cujos senhores feudais se instalaram nos latifúndios, tendo suas sedes em castelos amuralhados, promoveu profunda alteração na estrutura política construída pelo Império Romano, aniquilando os Municípios: o regime centralizado que se instalou e o desnecessário aparelhamento administrativo de um governo nada complexo em que todas as decisões passavam pela censura arbitrária de um só indivíduo, tornou desnecessário e inútil a existência de uma organização tal qual se viu em Roma, que organizado em colônias necessitava relacionar-se com elas.

No período comunal entretanto, é resgatado o instituto do município e representa a maior garantia de prosperidade e o mais sólido fundamento da ordem social, incorporando-se definitivamente à vida administrativa de todos os países.

Segundo J. CRETELLA Júnior (1991, p. 1747), nesta etapa de seu desenvolvimento a Comuna caracterizava-se por um agrupamento natural. Da união, ou conquista de uma comuna por outra surge a primeira e rudimentar forma de Estado, que assume o aspecto de Federação de Comunas, surgindo só mais tarde a idéia de Nação.

A comuna baseava-se num substrato territorial e pessoal, de caráter natural e espontâneo, de tal modo que pode ser definida como a célula elementar da vida administrativa do Estado. Sua existência social precede seu reconhecimento jurídico e impõem-se como fase necessária da evolução política que levou à formação das nacionalidades.

Na França a organização municipal tem o nome de *comuna*; na Inglaterra e nos Estados Unidos, *condado e burgo*. No Brasil resultou da transplantação do regime municipal português, desde então denominado município.

A colonização do Brasil pelos portugueses, para cá transportou a idéia municipalista que vigorava na Europa. A Colônia passou a ser regida pelas Ordenações do Reino, Afonsinas, Manuelinas e Filipinas que vigoraram até 1.822, implantando-se no Brasil, quanto aos municípios, a mesma estruturação que se verificava em Portugal.

Segundo Pinto FERREIRA (1990, ps. 195-196), a administração dos municípios portugueses se efetuava através de diversas autoridades, dentre as quais se destacavam o *alcaide*, como representante do poder central na comuna, a quem competia o exercício da administração, a este também se agregando o da jurisdição, juntamente com os juizes, que se denominavam *alvazis* . O

municipalismo português modelado pelo município romano, afirma-se como um dos precursores do municipalismo moderno, firmando princípios democráticos aceitos até os dias de hoje: - igualdade perante a lei; - inviolabilidade de domicílio; - justiça, com jurisdição dos juizes naturais; - participação na coisa pública; e - responsabilidade dos funcionários.

A organização municipal brasileira foi juridicamente implantada desde 1.549 quando aqui se instalou o governo geral, iniciando o processo de centralização do poder, que perdura por todo o período colonial, como forma de manutenção do controle político sobre as capitanias.

Até 1822 o poder era exercido de forma representativa pelas Câmaras Municipais que tinham funções relevantes: eram encarregadas do provimento da justiça e da administração geral do município, para tanto arrecadando impostos. Realizavam nomeações para todos os cargos; promoviam a guerra e a paz; decretavam a criação de arraiais; convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sobre interesses da capitania. Exerciam influência política, podendo representar contra os governadores, exigindo que comparecessem aos seus paços para tratarem com elas dos negócios públicos e, mais de uma vez os suspenderam, afastando-os de seus cargos até que a metrópole providenciasse a respeito.

As Câmaras Municipais exerceram sempre relevante papel político na história brasileira. Grandes movimentos revolucionários e de rebeldia ecoaram das corporações municipais: tiveram atuação

libertadora e revolucionária no processo político de emancipação brasileira; as Câmaras de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro tiveram atuação destacada no Dia do Fico; a Carta de 1.824 foi submetida a diversas Câmaras. Afirma Paulino Jaques, citado por FERREIRA (1990, p. 198), que *“as Câmaras eram, realmente, os nervos da vida política do país”*.

Assim, o Brasil-Império marca o início de uma fase realmente nova na história política do Brasil, pois proporcionando nova organização à estrutura municipalista, imprimiu um feitio próprio e singular ao municipalismo brasileiro.

A Constituição Imperial de 1.824 regulamentou a existência do Município, determinando o governo municipal e a criação de Câmaras em todas as cidades e vilas existentes. As Câmaras seriam eleitas e compostas por 09 vereadores nas Câmaras das cidades e 07 nas das vilas, eleitos por voto direto, sendo seu presidente o vereador mais votado. Tinham por função, a elaboração das posturas municipais, aplicação de suas rendas, bem como todas as particularidades e úteis atribuições, articuladas em futura lei regulamentar. A regulamentação de tais atribuições, sendo editada em 1.828, embora empreendesse conteúdo orgânico às Câmaras, cortou-lhes a função contenciosa.

Tal lei regulamentadora impôs aos municípios autonomia incompleta com intromissão das Províncias na gestão municipal, na medida em que eram tutelados pelas Assembléias Provinciais no tocante à fixação das rendas e despesas da municipalidade, fiscalização, economia e políticas municipais. Das suas decisões cabia recurso aos

presidentes de províncias ou para o governo central quanto à matérias de natureza puramente econômica e administrativa.

Essa autonomia incompleta tornava as Câmaras das cidades e vilas extremamente frágeis em relação às Províncias. Urgia fortalecê-las. Este era o objeto da propaganda republicana.

Nesse contexto, a Constituição de 1.891, estabeleceu que os Estados deveriam assegurar a “*autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.*” Tão resumido texto constitucional foi suprido pelas Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais.

Com respeito às Leis Orgânicas, competia as Assembléias Legislativas decretá-las, exceto no Rio Grande do Sul, Pará e Goiás, que permitiram que cada município decretasse e votasse sua própria Lei Orgânica.

Enfim, a primeira Constituição Republicana, seguindo tendência imperialista, estabeleceu a autonomia dos municípios, sem contudo implementá-la, pois quem mantinha as rédeas da política municipal eram os “Coronéis”³¹, que eram representantes do Governo Estadual.

Segundo BOTH, (1997, p. 23), as idéias de tendência liberal, federalista e de descentralização política e administrativa

³¹ O “*coronel*” era geralmente um latifundiário com muitas posses, considerado chefe político local. Como líder, garantia votos em seu “curral” eleitoral para políticos, em troca de favores. Ele manipulava os votos por meio do sistema de cabrestamento, fazendo-se intermediário entre os eleitores e as oligarquias estaduais. Teve grande atuação, principalmente no período de 1889 a 1930, que representa o período de domínio das oligarquias. (BOTH, 1997, p. 23).

empreendida pela Constituição de 1891 não lograram longevidade, pois a Reforma Constitucional de 1926 fortaleceu o poder da União e do Executivo, permitindo a intervenção federal nos Estados. A Nova República instalada em 1930 adotou a via centralizadora de exercer o poder político e administrativo.

A Constituição de 1.934, embora mantenha a característica centralizadora, reconheceu autonomia aos municípios e discorreu exaustivamente sobre a organização municipal, acabando por discriminar as rendas municipais, colocando nas mãos dos governos locais meios financeiros para o aperfeiçoamento dos serviços públicos: especificou as bases da organização municipal, prescrevendo a eletividade de prefeito e vereadores; especificou a matéria tributária própria dos municípios, a competência para a decretação de seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação de suas rendas, bem como a organização dos serviços de sua competência, resguardando a autonomia e o peculiar interesse das comunas. Reservou entretanto, ao governador, a atribuição de nomear os prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais. Entretanto, sua efêmera vigência não permitiu que resultados reais fossem alcançados.

Com a Carta Política de 1.937 baixada pelo Governo Vargas, foi eliminada a democracia e com ela a autonomia municipal. Novas formas de controle da autonomia municipal foram utilizadas, principalmente nas áreas política e financeira, através da centralização exagerada do poder e a nomeação dos prefeitos diretamente pelos governadores, então chamados Interventores do Estado que eram indicados pelo Chefe do Governo.

A Quarta República iniciada com a queda do governo Vargas em 1945 inicia o processo de redemocratização do país, com retorno das liberdades e garantias individuais e formação dos partidos políticos.

A Constituição de 1.946 consagrou a democracia representativa, o presidencialismo e o federalismo, eleições livres e os direitos cívicos. Representou o renascimento do movimento municipalista, e restaurando a tradição de 1.934, assegurou a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios, proclamando a livre eleição dos prefeitos e vereadores, a arrecadação de tributos de sua competência, a aplicação de suas rendas e a organização dos serviços públicos locais.

A implantação do regime militar trouxe consigo a centralização do poder no governo federal e conseqüente redução da prática das liberdades democráticas individuais e coletivas. A Constituição Federal imposta por este governo desfechou golpe mortal na autonomia dos municípios: os prefeitos das capitais e dos municípios que possuíam áreas consideradas de segurança nacional passaram a ser nomeados pelos governadores, bastando para tanto a aprovação das Assembléias Legislativas. Somente em 1982, através da Emenda Constitucional nº 22, se restabeleceu a eletividade dos prefeitos de tais municípios.

As alterações constitucionais posteriores mantêm a tendência centralizadora que se vinha consolidando desde os regimes anteriores, impondo aos Municípios a necessidade de articulação aos

partidos políticos que exerciam naquele momento o papel de intermediários entre a instância municipal e as outras unidades da federação, originando um esquema de dependência política para a liberação de projetos e verbas.

Em seu art. 15 a Constituição Federal de 1967 definiu a eletividade de prefeitos e vereadores e a autonomia financeira e administrativa, principalmente para a decretação e arrecadação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais como mecanismos da autonomia Municipal. Porém o princípio da autonomia municipal tornou-se letra morta no texto constitucional, de vez que os Municípios foram sufocados pela centralização do poder, pelo autoritarismo exagerado e pela debilidade de suas finanças. Enfim, embora a autonomia municipal estivesse constitucionalmente prevista, os governos do período militar coibiram a liberdade de ação dos Municípios através do estrangulamento econômico e do cabrestamento político, conservando-os fisiologicamente dependentes.

A Constituição atual, de caráter democrático e descentralizador, imprimiu modificações quanto aos municípios, promovendo a descentralização administrativa e consagrando constitucionalmente a não intervenção em qualquer das Instâncias de governo.

Importante inovação consiste na maior autonomia municipalista no tocante à competência para elaboração de sua Lei Orgânica, contrariamente ao que dispunha o Direito Constitucional anterior, que atribuía tal competência à Assembléia Legislativa de cada

Estado, com exceção do Rio Grande do Sul, Pará e Goiás, que desde 1891 adotaram o sistema de Cartas Próprias, orientação mais tarde adotada por outros Estados, como o da Bahia e do Paraná, mas somente nas Capitais.

A crítica que se fazia ao regime anterior a 1988 quanto às Leis Orgânicas, é que na prática se tornava impossível atender às especificidades locais de todos os municípios. Pelo novo sistema, cada município rege-se por Lei Orgânica própria, aprovada pela sua Câmara Municipal que a promulga, atendidos os princípios da Constituição Federal e da Constituição do próprio Estado, o que lhes permite superar as dificuldades acima apontadas.

Outro aspecto importante da CF/88 que merece menção é a organização político-administrativa adotada no Brasil (art. 18)³² que apresenta-se peculiar, porquanto o município caracteriza-se como ente político perfeitamente integrado à Federação, dotado de autonomia administrativa, política e financeira, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, diferentemente do que ocorre em outros países onde o Município possui o status de mera circunscrição administrativa.

Segundo Ely Lopes MEIRELLES (1985, p 35) em nenhum outro país o Município é reconhecido como ente federativo tal qual se estabelece no Brasil, figurando apenas como circunscrição territorial meramente administrativa. É dessa posição singular que decorre a autonomia municipal.

³²Art. 18 - “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Justifica-se este sistema, em função das dimensões continentais da nação brasileira que acarreta uma diversidade de problemas com peculiaridades administrativas que necessitam de tratamento especial para o seu equacionamento, o que requer descentralização territorial, política e administrativa. Verifica-se também uma descentralização institucional com transferência de funções de uma a outra esfera da federação.

Esta peculiaridade expressamente enunciada na Constituição Federal lhe garante a competência de legislar sobre tudo quanto respeite às questões locais, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, isto é, suprimindo as lacunas, deficiências ou vazios existentes na legislação.

Traço característico dessa autonomia é a eletividade dos órgãos executivo e legislativo, a atribuição de recursos próprios para o implemento da administração descentralizada de seus serviços e a elaboração de suas próprias leis no que concerne ao peculiar interesse local.

Carlos MAXIMILIANO, citado por FERREIRA (1990, p. 256), ao comentar o Princípio da Autonomia Municipal no que concerne ao peculiar interesse local, inserido pela primeira vez na legislação constitucional brasileira na Constituição Federal de 1891 em seu art. 68, assim se pronuncia: “*A autonomia consiste exatamente no direito de eleger o governo próprio e de agir sem interferência estranha em matéria de economia local. Nem o próprio judiciário intervém...*”

Essa autonomia se apresenta como uma autêntica prerrogativa dos municípios, é mesmo um direito público subjetivo que o município pode opor eventualmente ao Estado ou à própria União. Autonomia é o direito de o Município estabelecer suas próprias regras.

A cláusula do peculiar interesse local, prende-se a interesses que não ultrapassam os limites geográficos do município, ou cujos efeitos, embora representem vantagem geral, apresentam-se ligados à vida local e guardam relação imediata com as necessidades e interesses municipais. A noção de interesse local liga-se à idéia de interesse próprio da localidade, de tal forma que possa isolar-se, individualizando-se, diferenciando-se dos interesses de outras localidades.

Desde que o interesse, pelo seu caráter ou natureza não seja local, ou pela sua extensão e pelas suas conexões não se possa circunscrever aos limites do território municipal, ou não seja possível ao município regulá-lo sem violar o limite de sua competência territorial, claro é que não se inclui na sua esfera de governo, nos seus poderes de administração, na agenda constitucional da sua competência.

Mas o interesse local é também indiretamente de todos. Peculiar não é equivalente a privativo, sinônimo de exclusivo. Peculiar diz-se daquilo que é próprio, especial, particular. A diferença está na idéia de exclusividade que o privativo acarreta, diferentemente do peculiar, que comporta o uso comum. Assim, uma escola ou o incremento no saneamento básico que um município implemente, é seu

interesse peculiar, mas não é exclusivo, não é privativamente seu, pois a educação e a saúde pública a todos interessa.

A natureza mesma das coisas força o entrelaçamento de interesses do Município com os interesses do Estado e com os interesses da Nação. O diferencial está na predominância e não na exclusividade.

O caráter de peculiaridade dos interesses locais diz respeito imediatamente às necessidades locais e indiretamente, em maior ou menor repercussão, com suas necessidades gerais. Sob certo aspecto todos os interesses são comuns, tornando-se peculiares a esta ou aquela entidade quando lhe aproveitem direta e imediatamente, e só reflexivamente às demais.

Interesses peculiares e interesses de caráter geral coexistem harmoniosamente no âmbito do Município, mas no que respeita aos primeiros nem o Estado, nem a União, nem mesmo o legislador constituinte estatal podem interferir, e quando assim procedem, estão ferindo o direito de autonomia conferido pela Constituição Federal.

Outro elemento característico da autonomia municipal, é o poder legiferante³³ do município, atributo que lhe é conferido pela Constituição Federal. Segundo FERREIRA, (1990, p. 249),“...*conceder autonomia é conceder direito de legiferar...*”

Essa autonomia municipal, calcada nos pilares da eletividade de prefeitos e vereadores, da administração própria e do

³³ Poder conferido constitucionalmente ao Município de editar normas de caráter local, usufruindo das prerrogativas que lhe são conferidas pelo sistema de competências estabelecidas pela atual Constituição Federal

poder legiferante em tudo quanto se refira ao peculiar interesse local, em nível municipal se manifesta nas Leis Orgânicas, agora elaboradas e votadas pelo próprio Município.

De fato, as Leis Orgânicas Municipais, encarregadas constitucionalmente de “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (art. 30 CF/88), caracterizam-se como verdadeiras constituições municipais, naquilo que se encontra na sua esfera de competência, suprimindo as lacunas, deficiências ou vazios da legislação federal e estadual.

Mas limitações são impostas ao poder regulamentador das Leis Orgânicas, não somente sob o ponto de vista do sistema de competências adotado pela Federação, mas principalmente sob o ponto de vista formal, cujos dispositivos constantes das Leis Orgânicas não podem ir de encontro aos princípios gerais do direito; não devem conter disposição de caráter particular; não podem ir de encontro a preceitos estatutários ou de outras normas atribuídas por lei à competência de entidades autônomas; não podem revogar ou modificar normas constantes em leis formais ou em atos a ela equiparados; não podem delegar costumes conhecidos expressamente e proclamados por lei; tampouco prevalecer sobre diploma jurídico emanado de autoridade administrativa superior e que com ela se choque. (CRETILLA, 1991, p. 1.752).

Pimenta BUENO, citado por CRETILLA (1991, p. 1753), entende que as normas aplicáveis ao Regulamento, guardadas as devidas proporções, aplicam-se às Leis Orgânicas. Assim, a Lei Orgânica

cometeria grave abuso se criasse direitos ou obrigações novas não estabelecidas pela lei; se ampliasse ou modificasse direitos ou obrigações; se ordenasse ou proibisse o que a lei não ordena nem proíbe; se extinguisse ou anulasse direitos ou obrigações.

Na mesma linha Carlos MAXIMILIANO, citado pelo mesmo autor (1.991, p. 1754), catalogou nove regras do Regulamento “*ao qual cabe cumprir e não fazer cumprir a lei, submetendo-o a várias restrições*” aplicáveis às Leis Orgânicas: - não podem criar direitos nem obrigações já estabelecidas implícita ou explicitamente em lei; - não podem criar, restringir ou modificar direitos nem obrigações, mas apenas desenvolver e completar em particularidades as regras estabelecidas pelo Congresso; - devem ficar inteiramente subordinadas à lei, não podendo facultar, ordenar ou proibir, senão o que a lei, em termos amplos, facultou, ordenou ou proibiu; - devem limitar-se a desenvolver os princípios e a complementar a sua dedução, a fim de facilitar o cumprimento das leis; - não devem estabelecer princípios novos, nem criar empregos, nem fixar, elevar ou diminuir vencimentos, instituir penas, emolumentos ou taxas, senão quando expressamente autorizados pelo Congresso; - não podem revogar, nem contrariar a letra nem o espírito da lei; não podem instituir forma aos atos solenes assim determinados por lei.

Quando o Executivo transgride qualquer das regras aqui enunciadas, o regulamento não terá força obrigatória e será repellido pelos Tribunais. O mesmo se pode dizer a respeito das Leis Orgânicas.

Assim, as Leis Orgânicas não podem alterar a lei, nem criar obrigações para os cidadãos, que somente estão sujeitos aos encargos constantes da própria disposição legislativa. Podem entretanto criar obrigações e encargos para a própria administração, que a seus dispositivos fica sujeita. Em suma, não pode inovar, criar ou suprimir direitos, outorgar poderes e nem pode estabelecer privilégios e prerrogativas conflitantes com os dispositivos da Constituição Federal ou do respectivo Estado.

Em linhas gerais, sob uma abordagem mais ampla da competência legiferante das Leis Orgânicas Municipais, o Estado limita o exercício dessa faculdade e traça linhas gerais da organização municipal, que deverão forçosamente ser observadas.

A CF/88 ao tratar da autonomia das unidades da federação quanto ao aspecto legislativo, o fez através do sistema de repartição de competências, estabelecendo nos arts. 22, 23 e 24 a competência privativa da União; a competência comum da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a competência suplementar ou supletiva para os Estados e Distrito Federal³⁴ respectivamente.

A competência privativa da União vem elencada nos incisos I a XXIX do art. 22 da CF/88, estabelecendo o poder de legislar privativamente, com caráter absoluto e irrestrito sobre matérias de natureza política, militar, econômica, financeira, administrativa e social,

³⁴ Art. 22 - “*Compete privativamente à União legislar sobre...*”

Art. 23 - “*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...*”

Art. 24 - “*Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre...*”

estando portanto os Estados, Distrito Federal e Municípios proibidos de exercer tais atribuições.

Por sua vez o art. 23 da CF/88 estabelece a competência comum da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar sobre as matérias ali elencadas, dispondo em parágrafo único que através de lei complementar se fixará normas para a cooperação entre os entes políticos, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Já o art. 24 da CF/88 especifica competências concorrentes por parte dos referidos entes estatais, excluindo o município. Observe-se que as matérias aqui reguladas são de competência originária da União, cabendo-lhe estabelecer somente as normas gerais, sendo-lhe vedado descer a minúcias. Somente o arcabouço legislativo é que será de competência da União. O que a União legislar sobre estas matérias além das normas gerais revela-se inconstitucional, pois fere o direito dos Estados e do Distrito Federal.

Entretanto quando a União deixar de expedir leis estabelecendo normas gerais em matéria de competência concorrente, poderão os Estados editá-las para atender às suas peculiaridades.

Pretendeu o legislador constituinte com tal disposição sanar o problema de eventual omissão legislativa da União. Entretanto norma superveniente editada pela União sobre matéria que o Estado legislou em plenitude, revoga a lei estadual naquilo em que for contrária: a União não perde sua primazia legislativa.

Interessa-nos destacar entretanto, no regime de competências estabelecido pelo Direito Constitucional Brasileiro a competência legislativa no campo educacional.

Observamos assim, que o inciso XXIV do art. 22 da CF/88 estabelece a competência privativa da União para legislar sobre *“diretrizes e bases da educação nacional”*.

Deve-se entender por tal atributo, a faculdade constitucionalmente deferida à União de estabelecer as linhas mestras da legislação educacional, fixando princípios gerais que sirvam de guia para os Estados, não ultrapassando o arcabouço da legislação educacional, que será adaptado pelos Estados às suas condições.

O art. 23 da CF/88 estabelece a competência comum da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios de *“proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”*. Tal artigo, embora estabeleça competência comum contém dispositivos dogmáticos, meras intenções ideológicas com grau mínimo de eficácia.

De fato, o art. 23 da CF/88 tem sido bastante criticado pela doutrina jurídica, pois ao par de sua ineficácia prática, porque dispõe de forma genérica e programática, do ponto de vista formal está mal colocado. Deveria anteceder o art. 22 que trata da competência comum nas matérias que especifica, enquanto este apenas generaliza princípios.

Já o art. 24 da CF/88 especifica competências concorrentes de legislar sobre “*educação, cultura, ensino e desporto*” (inciso IX) Ocorre porém, que tal prerrogativa não é extensiva aos Municípios.

Como se vê, em matéria de autonomia legislativa sobre educação, cabe ao Município a prerrogativa genérica de proporcionar à população os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, obedecidos os princípios gerais estabelecidos pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases editada pela União (art. 23 da CF/88 combinado com o art. 211 da CF/88).

Todavia no Capítulo III, Seção I - DA EDUCAÇÃO, é definido ao município duas atribuições na área de ensino que ampliam sobremaneira a sua responsabilidade a de manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); e de organizar seu Sistema de Ensino (assim como igual atribuição cabe ao Estado e à União).

Esta prerrogativa constitui importante inovação e situa o Município como novo espaço educacional, sobretudo pela possibilidade constitucional de criar e gerir um sistema de ensino próprio, com legislação e políticas pedagógicas próprias, observados os princípios e diretrizes nacionais.

Dessa forma, se do ponto de vista legislativo a autonomia municipal revela-se limitada, a possibilidade de o município constituir seu próprio sistema de ensino representa importante avanço, pois abre ao

Município a possibilidade de através da gestão local da educação estabelecer políticas pedagógicas e diretrizes próprias, e assim agindo melhor equacionar os seus problemas educacionais adequando programas de educação do Município às peculiaridades locais.

Esse conjunto de medidas constitucionais, em nosso entender, representa mais que um mero processo de descentralização em direção ao Município. Representa a consolidação constitucional de sua autonomia, que embora se apresente limitada, coloca à disposição do Município mecanismos de autogestão inéditos em relação ao regime anterior.

CAPÍTULO III

ANALISANDO E INTERPRETANDO AS INFORMAÇÕES OBTIDAS SOBRE A EDUCAÇÃO MUNICIPALIZADA NO MUNICÍPIO PESQUISADO

Neste capítulo nos propomos a analisar e interpretar as informações obtidas sobre a educação fundamental e infantil mantida pelo Município de Prudentópolis - Pr, caracterizando desta forma o estudo de caso. Tais informações nos foram disponibilizadas através da aplicação de questionário junto à Equipe Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação daquele Município, relativamente aos assuntos pedagógicos, e diretamente à Secretária Municipal de Educação em relação às questões de cunho político-administrativo.

Objetivamos diagnosticar os reais efeitos da Municipalização da educação empreendida nesse nível de ensino por

determinação da CF/88 e legislação posterior, e especificamente no Município de Prudentópolis através do Termo de Cooperação Financeira nº 229/90³⁵, firmado com a Secretaria de Estado de Educação, que estabeleceu as regras para a “...*transferência de recursos, destinados a auxiliar a manutenção de pessoal da Rede Municipal de Ensino, a serviço da Rede Oficial do Estado.*”, que vigorou entre 01 de março de 1990 e 28 de fevereiro de 1991. (TCF nº 229/90, cláusula primeira).

Convém destacar, que o questionário aludido foi aplicado originalmente em 1997, e por se revelar insuficiente foi ampliado e reaplicado, desta feita em 1998, exigindo-nos por várias vezes retornar ao Município para complementação das informações. Este trabalho de coleta de informações nos possibilitou verificar alterações significativas em alguns setores da educação, e em função de sua relevância serão abordadas de maneira conjunta, como veremos oportunamente quando da análise comparativa que faremos.

A dinâmica da pesquisa, e a vastidão de informações e experiências que nos eram reveladas a cada momento, exigiu-nos por várias vezes retornar ao Município buscando respostas às novas questões

³⁵ Através do Termo de Cooperação Financeira nº 229/90, que vigorou entre 01.03.90 e 28.01.91, a Secretaria de Estado de Educação comprometeu-se a transferir ao Município de Prudentópolis os recursos necessários (13 parcelas anuais, incluindo 13º salário e encargos sociais) ao ressarcimento das despesas de pessoal, destinados a auxiliar a manutenção do pessoal da Rede Municipal de Ensino a serviço da Rede Oficial do Estado, de acordo com o piso salarial adotado pelo Município. (cl. 1ª/2ª) Neste período foram conveniados 94 professores, sendo 44 regentes e 50 de apoio (Anexo I ao TCF 229/90).

Em 19.03.91 as partes celebraram o TCF nº 229/91 nos mesmos termos, constando na cláusula primeira: “...*para aplicação de recursos estaduais destinados à manutenção de pessoal da Rede Municipal de Ensino, a serviço de 5ª a 8ª séries do 1º grau e 2º grau e Ensino Supletivo da Rede Oficial do Estado.*” (TCF nº 229/91, cláusula primeira)

Tal sistemática vigorou até dezembro de 1.997, com renovações anuais dos Termos de Cooperação Financeira. A partir de 01 de janeiro de 1998, passou a vigorar o FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que adotou outra sistemática.

que permeavam o nosso trabalho, de sorte que esta tarefa, apesar de trabalhosa revelou-se gratificante, na medida em que pudemos conhecer profundamente os meandros da educação municipalizada, e principalmente, por nos permitir conhecer pessoalmente todos os 12 servidores que compõem a Secretaria Municipal de Educação, compartilhando suas angústias e até auxiliando-os na solução de alguns de seus problemas.

Optamos por realizar a análise e interpretação dos dados a que nos propomos separando-os em três itens distintos, tomando como critério a sua natureza e especificidade. No primeiro item apresentamos dados históricos caracterizadores do Município, e principalmente informações atuais relativamente ao setor educacional; no segundo item analisamos as informações obtidas sobre o Órgão Municipal de Educação, sua estrutura hierárquica e das escolas, e o sistema de relações vigente no próprio Órgão, bem como as relações deste para com as unidades escolares; e no terceiro item, analisamos a estruturação educacional do município, objetivando diagnosticar a ocorrência ou não de todos os elementos tidos como indispensáveis para a configuração da educação municipal como Sistema.

Não nos preocupamos entretanto, em articular os dados apresentados neste capítulo ao referencial teórico dos capítulos anteriores, optando por fazê-lo nas Considerações Finais.

1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO PESQUISADO:

O Município de Prudentópolis, segundo a obra PRUDENTÓPOLIS, sua terra e sua gente (1971, p. 23-24), nasceu do sonho do descendente de bandeirantes paulistas Firmo Mendes de Queiroz, que por volta de 1880, à 6 Km do Rio dos Patos edificou sua moradia em plena floresta, com o objetivo de cultivar uma faixa de terras à beira da estrada de rodagem que se tencionava construir e da linha telegráfica que encontrava-se ainda apenas em traçado.

Entre o Rio dos Patos e a Serra da Esperança, àquela época, poucos eram os moradores, e toda essa extensão territorial pertencia ao município de Guarapuava, que limitado ao sul com o município de Imbituva pelo Rio dos Patos, estendia-se até o Rio Iguaçu e o Rio Paraná nas fronteiras da Argentina e Paraguai.

Transformando sua moradia em ponto de pousada de viajantes, Firmo Mendes de Queiroz estabeleceu uma pequena casa comercial que se tornou centro de convergência dos sertanistas. Já em 1884, por influência do então pároco de Guarapuava, Padre Stumbo que ali se hospedara, foi edificada uma capela consagrada a São João Batista, consolidando o ponto comercial e hospedagem ali edificados, como parada obrigatória no caminho que cortava o sertão e fazia ligação entre Imbituva e Guarapuava. Assumindo tal importância, tanto do ponto de vista geográfico quanto comercial, para lá acorreram novas famílias de diversas procedências e ali edificaram suas moradias, acabando por formar uma vila, inicialmente denominada São João, posteriormente batizada São João de Capanema e finalmente Prudentópolis em homenagem ao então Presidente da República Dr. Prudente de Moraes.

“Em 1895 já o aspecto de Prudentópolis, era de uma povoação próspera, com suas ruas bem traçadas, casas novas construídas com capricho, movimentada pela contínua chegada de famílias polonesas e ucranianas, que seriam localizadas nas longas “linhas” abertas ao norte e ao oeste da sede.

Com a imigração vieram padres poloneses e ucranianos, católicos e ortodoxos, que construíram suas igrejas com certa imponência, concorrendo eficazmente para o progresso”. (PRUDENTÓPOLIS..., p 24).

Instalado como Município em 13 de agosto de 1.906 com vasta área, caracteriza-se hoje como a quinta maior extensão territorial dentre os Municípios paranaenses - 2.280,10 Km²³⁶ - e o maior Município dentre os que compõem a região Centro-Sul do Estado do Paraná onde se encontra inserido.

Seus colonizadores, em sua maioria descendentes de imigrantes ucranianos e poloneses, beneficiados pelo clima da região semelhante ao da Europa, e fiéis à sua vocação agrícola e seu grande amor à terra, desbravaram as matas e abriram estradas, semeando suas roças de milho, trigo, centeio, arroz e café, além de grande variedade de verduras, divisando suas casas com a densa floresta (PRUDENTÓPOLIS..., p. 57). Estavam assim lançados os alicerces de um povo, cujas principais características eram a religiosidade e forte ligação à terra.

³⁶ Fonte IBGE.

Tais características, implantadas por seus colonizadores mesmo antes da criação do Município, estão presentes ainda hoje no seio dos seus habitantes, que cultivam suas raízes históricas, religiosas e culturais e mantêm viva a tradição implantada por seus ancestrais, de sorte que cultivar a terra, industrializando e comercializando os seus produtos constitui a prática quotidiana para prover a sua subsistência, ao mesmo tempo em que a religiosidade se constitui no principal esteio de sustentação comunitária do seu povo.

De fato, podemos observar, pela análise do Censo Demográfico de 1996, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no item que trata das características populacionais do Município³⁷, que 63,4% da sua população reside na área rural, dedicando-se portanto às atividades agrárias, enquanto apenas 36,6% reside no perímetro urbano (tabela 01 - gráfico 01), o que nos revela a predominância histórica da prática de relações econômicas, políticas e culturais ligadas ao meio rural, e que, como veremos adiante, influenciou sobremaneira o desenvolvimento do Município e principalmente a formação de seu povo, com desdobramentos educacionais que se refletem nos dias atuais.

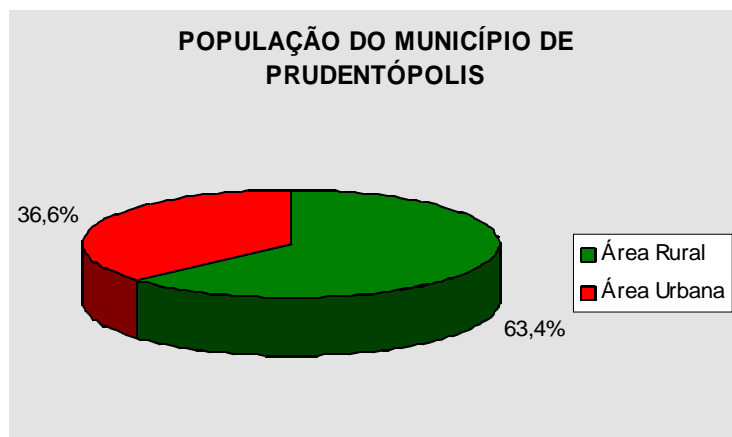
POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PRUDENTÓPOIS

ZONA	HABITANTES
Rural	29.432

³⁷ De acordo com dados do IBGE, a população do Município de Prudentópolis em 1996 era de 46.403 habitantes, sendo estimado para o ano de 1.997 um decréscimo populacional da ordem de 0,2%, o que resultaria num contingente de 46.308 habitantes.

Urbana	16.971
Total	46.403

Fonte: Censo IBGE/96



A religiosidade por sua vez, pode ser observada pelo grande número de igrejas edificadas no Município, que se compõe de duas paróquias: a Paróquia Católica Apostólica Romana de São João Batista, que congrega a Igreja Matriz e 47 igrejas e capelas, e a Paróquia Católica Apostólica Romana do Rito Ucrâniano de São Josafat, que congrega também uma Igreja Matriz e outras 34 igrejas e capelas espalhadas pelo interior. Existem ainda outras igrejas edificadas no Município, porém com menor número de fiéis, como a Assembléia de Deus, Igreja Quadrangular, Igreja Presbiteriana, Igreja Pentecostal Deus é Amor, Igreja Evangélica Luterana, Igreja Adventista e Igreja da Congregação Cristã no Brasil.

Ao par da religiosidade e da tradição rural de sua população, a cultura de seu povo tem sido mantida com o passar dos anos e faz de Prudentópolis um Município solidamente edificado, mantendo institutos

de educação públicos, religiosos e particulares, alguns fundados no início do século, como o Grupo Escolar Barão de Capanema³⁸ de 1914, que hoje atende ao ensino fundamental e profissionalizante, o Colégio Imaculada Virgem Maria, escola particular religiosa do Rito Ucrâniano, que atende desde a pré-escola ao magistério, e o Colégio Santa Olga, mantido pelo Instituto Santa Olga, fundado em 1944, que dedica-se também à iniciação religiosa do Rito Ucrâniano.

Igualmente sólida tem sido, a formação de nível superior de sua população, embora não exista ainda nenhuma Instituição relativa a este grau de ensino implantada no Município. Entretanto, em função de sua localização geográfica privilegiada, a formação superior da população tem ocorrido, historicamente nas cidades vizinhas de Irati e Guarapuava através da Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO, em Ponta Grossa, através da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG; e em menor escala em Curitiba, na Universidade Federal do Paraná - UFPR, e Pontifícia Universidade Católica - PUC-PR.

Marco importante na formação superior da população de Prudentópolis, foi a realização no período 1997/1998, de um curso de pós-graduação lato sensu em Ensino da Língua Ucrâniana, ofertado pela Unicentro, que se caracteriza como curso inédito no Brasil nessa

³⁸ O Grupo Escolar Barão de Capanema, fundado em 1914, por ocasião da Municipalização do Ensino promovido a partir da CF/88, transformou-se em Colégio Estadual Barão de Capanema, Ensino de 1º e 2º graus e Escola Municipal Clotilde dos Santos Gomes que dedica-se ao ensino de 1ª a 4ª séries. Apesar da transformação empreendida, ambas as escolas funcionam no mesmo prédio, embora adotem cada qual um sistema autônomo de gestão.

modalidade, e que vem ao encontro à reivindicação explicitada pelo quadro de professores do Município, ante a necessidade de formação de professores para o ensino da Língua Ucraniana. Merece destaque ainda, a aprovação em junho do corrente ano pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná - CEE-Pr, de um projeto proposto pela mesma Universidade, que propiciará a implantação no Município, no primeiro semestre de 1999, de uma Extensão de Cursos de Graduação, com intenção de transformá-la, em curto espaço de tempo em Campus Universitário, o que transformará o Município nem centro de irradiação de cultura no âmbito de sua micro-região.

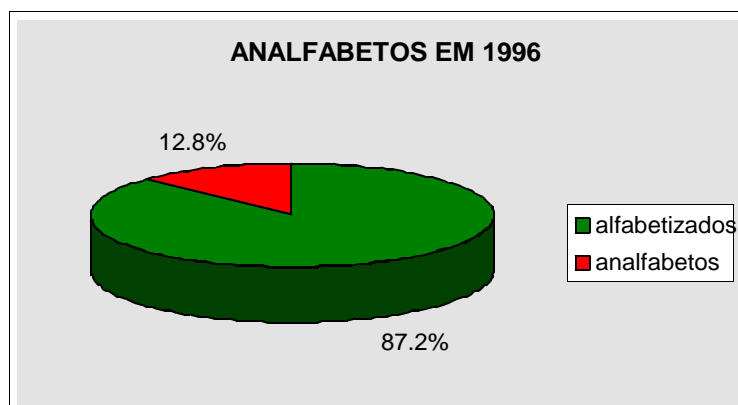
Entretanto apesar de todo este aparato educacional edificado no Município, ainda de acordo com dados do Censo Demográfico de 1996, 12,8% do seu contingente populacional era caracterizado como “não alfabetizado” naquele ano (tabela 02/gráfico02). Tal percentual, embora elevado apresenta melhora significativa em relação ao Censo Demográfico anterior realizado em 1991, quando o percentual de analfabetismo atingia 16,5%³⁹.

ANALFABETOS EM 1996

ALFABETIZAÇÃO	HABITANTES
Alfabetizados	40.466
Analfabetos	5.937
Total	46.403

Fonte: Censo IBGE/96

³⁹ Segundo dados do Censo Demográfico de 1991, a população total do Município de Prudentópolis a partir de 05 anos era de 42.137 habitantes, com 35.168 alfabetizados e 6.969 analfabetos, o que determina um índice de analfabetismo de 16,5%, portanto inferior ao índice brasileiro (19%), mas superior ao da região Sul (12%).



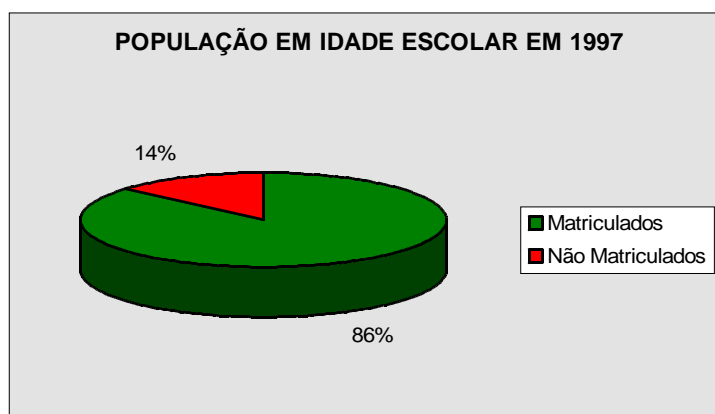
Embora não existam dados disponíveis sobre analfabetismo relativos a 1997, haja vista que o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE ocorrera em 1996, sabe-se, segundo informações da Secretaria de Estado de Educação, que dos 9.464 habitantes em idade escolar⁴⁰ naquele ano, (20,4% da população total), apenas 8.130 encontravam-se matriculados nas 144 escolas estaduais, municipais e particulares edificadas no Município. Verificamos assim, que 1.334 crianças, (14,0% do contingente populacional em idade escolar) não freqüentaram a escola em 1997 (tabela 03 - gráfico 03).

POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR EM 1997

SITUAÇÃO	HABITANTES
Matriculados	8.130
Não Matriculados	1.334
Total	9.464

Fonte: Sec. Munic. de Educ. de Prudentópolis

⁴⁰ Para efeito deste trabalho, “habitantes em idade escolar” é considerado o contingente populacional com idade entre 07 e 14 anos.



Importante destacar entretanto, a efetivação de 217 novas matrículas realizadas após o prazo regular, o que se deve em grande parte, segundo declaração da Secretária Municipal de Educação “... aos programas “*Toda Criança na Escola*”, proposto pelo Governo Federal e “*Da Rua Para a Escola*”⁴¹ proposto pelo Governo do Estado do Paraná através da Secretaria da Criança e Assuntos da Família”.

Como consequência da concentração populacional do Município na zona rural, a escolarização da maior parte da população em nível fundamental e infantil tem ocorrido historicamente na área rural, via de regra em escolas municipais multiseriadas situadas nas várias localidades do interior do Município.

⁴¹ Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação do Município de Prudentópolis, o programa “Toda Criança na Escola” foi promovido pelo Governo Federal, instituindo no período de 07 a 14 de fevereiro de 1998 a Semana Nacional da Matrícula, apresentando como objetivo principal assegurar o direito da criança e do adolescente à educação, visando seu desenvolvimento pessoal, preparando-o a exercer a cidadania, a qualificação para o trabalho e garantindo o acesso e permanência na escola pública e gratuita.

O programa “Da Rua para a Escola” por sua vez foi promovido pelo Governo do Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, e objetiva possibilitar o acesso e permanência da criança e do adolescente na escola pública, bem como o fortalecimento dos vínculos familiares, prestando assistência às famílias através da suplementação alimentar e acompanhamento técnico buscando o exercício da cidadania. (Secretaria Municipal de Educação do Município de Prudentópolis).

No ano de 1998, das 113 escolas municipais situadas na zona rural, que atendem a 2.990 alunos, 104 escolas são multiseriadas e atendem a 2.197 alunos, o que corresponde a 73,5% do total de alunos da zona rural. (quadro 01)

ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO RURAL

<i>SISTEMA</i>	<i>ESCOLAS RURAIS</i>	<i>ALUNOS</i>	<i>%</i>
Seriadas	09	793	26,5
Multiseriadas	104	2.197	73,5
Total	113	2.990	

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Prudentópolis

As escolas multiseriadas são mantidas pelo Município com apoio da comunidade local e Associação de Pais e Mestres, e possuem professor único que responsabiliza-se ao mesmo tempo pelo ensino de todos os alunos de sua escola independentemente da série em que encontram-se matriculados. Situam-se na zona rural, nos mais longínquos recantos do Município, via de regra em pequenas comunidades, razão pela qual o número total de alunos de cada escola geralmente é pequeno se comparado ao das escolas urbanas. O professor geralmente é um dos membros da comunidade que possui maior escolarização, ou na falta deste, um leigo que dispõe-se ao trabalho de ensinar, como é caso em grande parte das escolas multiseriadas do Município pesquisado.

O professor responsabiliza-se também por todas as atividades administrativas da escola, além da limpeza e merenda escolar.

Casos há em que o professor encarrega-se ainda de acompanhar seus alunos por longas distâncias no caminho de ida e volta à escola.

Em função das dificuldades que lhe são impostas, principalmente a localização de sua moradia e do trabalho, em alguns casos distante 100 Km da sede do Município, que dificultam sobremaneira o acesso aos mecanismos de qualificação disponíveis na sede do Município e/ou em Municípios vizinhos, o professor de classe multiseriada apresenta baixa qualificação profissional, não raro são semi-analfabetos ou com 1º grau incompleto. (quadro 02)

QUALIFICAÇÃO DO PESSOAL DOCENTE EM JANEIRO/98

	1º GRAU INCOMPLETO	1º GRAU COMPLETO	2º GRAU (OUTROS)	MAGISTÉRIO	GRADUAÇÃO	PÓS- GRADUAÇÃO
Escolas Urbanas	--	01	01	111	26	03
Escolas Rurais	19	26	05	116	07	--
Total	19	27	06	227	33	03

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Prudentópolis

Entretanto, se por um lado o Município não dispõe de professores com formação profissional adequada, tampouco consegue contratação de novos profissionais que se disponham a assumir tais classes multiseriadas em função principalmente de sua localização longínqua em relação à sede do Município, por outro lado os professores rurais, exercem na comunidade em que se encontram inseridos um papel social que muitas vezes extrapola as responsabilidades de educador.

Ocorre, que tais escolas multiseriadas encravadas no interior do Município, juntamente com seu professor, representam mais que mero agente alfabetizador de crianças em idade escolar, transformando-se em verdadeiro ponto de referência para a comunidade: na maioria das

escolas são realizadas as reuniões comunitárias, inclusive missas naquelas comunidades que não possuem igrejas edificadas, e o professor figura, via de regra, como líder comunitário, presidindo reuniões, responsabilizando-se pela catequese, pelas campanhas de vacinação, promovendo palestras onde são envolvidos inclusive os pais dos alunos, e até encaminhando membros da comunidade à sede do Município para a solução de problemas variados.

Esta atuação dos professores rurais, que como vimos extrapola o âmbito da escola e das responsabilidades do educador assumindo papel de relevância social, nos remete aos anos 40, onde nos é possível observar grande similaridade entre esse perfil do professor rural descrito acima e a política empreendida pelo governo estadual de Manoel Ribas que mantinha estreita relação com a administração federal de Vargas.

Segundo MIGUEL (1997, p. 63-105), nessa etapa histórica do desenvolvimento educacional paranaense, por força de investimentos tanto federais quanto estaduais, se deu grande impulso à abertura de Grupos Escolares nas zonas rurais, além de escolas de formação de professores na capital e mais tarde nas principais cidades do Estado. Neste mesmo período era previsto para os professores egressos ao quadro do magistério estadual um estágio probatório obrigatório de 02 anos em escolas localizadas no interior, o que fazia das escolas rurais importante campo de ação para as pretensões dos governos federal e estadual, para quem os professores eram considerados como agentes transformadores da vida e dos hábitos da população do interior, transmitindo-lhes cultura e os hábitos da vida urbana. O Estado via no

professor um elemento capaz de desenvolver no habitante rural o gosto pela vida do campo; esperava que atuassem como líderes das comunidades em que situavam-se suas escolas; e que buscassem com tal atuação inclusive, conter o êxodo rural e as migrações, além de garantir a nacionalização das escolas, substituindo os professores estrangeiros. Assumia ainda o professor a responsabilidade pela assimilação do imigrante no Brasil.⁴²

Em relação à demanda por escolarização, que como vimos anteriormente é em sua grande maioria rural, o Município manteve, no ano de 1.997, 135 escolas de 1ª a 4ª séries e pré-escolar, das quais apenas 12 situadas na sede do Município, que atenderam a 2.126 alunos, e as demais (123) na zona rural, atendendo a 3.175 alunos (quadro 03). Dentre as escolas rurais, 112 eram multiseriadas, e mantiveram, em média 23 alunos por escola naquele ano. Observa-se assim, que 59,9% dos alunos da rede municipal estavam matriculados em escolas localizadas na zona rural, mantendo em média, 25,8 alunos por escola. Nas escolas urbanas, a média de alunos matriculados era de 177,2 alunos por escola.⁴³

ESCOLAS MUNICIPAIS EM 1997

LOCAL	NÚMERO	ALUNOS	%	RAZÃO ESCOLARIDADE
Sede	12	2.126	40,1	
Rural	123	3.175	59,9	

⁴² Ainda segundo MIGUEL (1997, p. 113) esta ação do professor nas escolas rurais objetivava aparentemente encontrar soluções aos problemas e atendimento às necessidades do homem do campo, porém, o modelo de vida que se tentava transportar para a zona rural era o modelo urbano, colocando-se em prática políticas e diretrizes educacionais planejadas para uma população urbana e industrial, inspirada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

⁴³ Dados coletados pela Secretaria Municipal de Educação no segundo semestre de 1997

Total	135	5.301	100,0	
-------	-----	-------	-------	--

Fonte: Secretaria Municipal de Educação

Já em 1.998 pode-se registrar um considerável avanço neste ponto, pois além da criação de uma nova escola municipal situada na zona urbana, 10 escolas rurais multiseriadas foram nuclearizadas, congregando alunos, professores e pessoal administrativo das escolas extintas, além de novas contratações que se fizeram necessárias para suprir adequadamente o quadro de pessoal. Dessa forma, o total de escolas mantidas pela municipalidade em 1998 diminuiu para 126, sendo 113 rurais e 13 localizadas no perímetro urbano. Merece destaque também, a política desencadeada pela Secretaria Municipal de Educação de erradicação em médio e longo prazos das escolas multiseriadas, transformando-as em escolas nuclearizadas, justificando-se esta política, segundo relato da Secretária Municipal de Educação,

“...pelas determinações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que recomenda a nuclearização de escolas multiseriadas com menos de 20 alunos; pelo melhor aproveitamento dos alunos matriculados em escolas seriadas e pelas manifestações das comunidades que possuem escolas multiseriadas pedindo a nuclearização.”

A manutenção das escolas urbanas e rurais exigiram no ano de 1.997 um contingente de 325 professores, sendo 130 nas escolas urbanas e 195 nas rurais. Em 1.998, em função das mudanças apontadas

anteriormente, o número total de docentes diminuiu para 315, sendo 138 lotados nas escolas urbanas e 177 nas rurais.

Os docentes do quadro municipal são admitidos através de concursos públicos de provas e títulos, quando se trata da substituição definitiva de professores ou novas vagas, e testes seletivos, quando da substituição temporária de professores em caráter de urgência, de sorte que os contratos de trabalho dos servidores docentes são regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais ou pela Consolidação das Leis do Trabalho respectivamente, conforme a via de ingresso.

O nível de qualificação do pessoal docente varia entre 1º grau incompleto e pós-graduação, com maior concentração no nível magistério (227) como vimos no quadro nº 02. Há que se destacar entretanto que o Município desenvolve com recursos próprios, desde o 1º semestre de 1.997 um programa de qualificação docente, contando com assessoria da Universidade Estadual do Centro-Oeste - Unicentro, já comentado em capítulo anterior. Ao par, está em vigor desde 1997, um projeto de qualificação formal, que se faz através do ensino regular de 2º grau e do ensino superior. Enfim, apesar do baixo nível de qualificação do pessoal docente em atividade, as ações desenvolvidas na atual legislatura evidenciam uma política de qualificação docente que certamente, em curto e médio prazos, promoverá ascensão profissional a todos os docentes da rede municipal com inevitáveis reflexos na qualidade do ensino ofertado.

A economia do Município baseia-se no extrativismo vegetal, na atividade agropecuária, no comércio e na industrialização de

produtos primários. O Município produz anualmente cerca de 75.000 m³ de madeira em tora, além de 31.500 m³ de lenha e 9.800 ton. de erva-mate. Mantém 6.809 propriedades agropecuárias, predominando as mini e pequenas propriedades onde são cultivadas principalmente lavouras de feijão, milho, soja, arroz e fumo: 3.193 propriedades (46,9%) possuem área que varia entre 0,5 e 10,0 alqueires, e 1.438 propriedades (21,1%) possuem área entre 10,0 e 30,0 alqueires, situando-se as demais acima de 30,0 alqueires. No setor industrial concentram-se 230 indústrias, predominando as de papel, papelão e pasta mecânica (85), e olarias (64). Há que se destacar a inclusão do Município no Programa de Industrialização do Estado empreendido pelo atual Governo Estadual, de sorte que em 1997 foram instaladas 03 indústrias do setor de confecções. O Município destaca-se ainda como grande produtor de mel. Há que se destacar também a aquisição por parte da Prefeitura Municipal de um imóvel com área de 1.000.000 de metros quadrados às margens da BR 373 destinado à instalação de novas unidades industriais no Município.

2. O ÓRGÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

No campo educacional, o órgão encarregado da administração da educação municipal é a Secretaria Municipal de Educação⁴⁴, tendo como seu titular a professora Sonia Mara Paiva,

⁴⁴ Em função de variáveis como extensão territorial, população urbana e rural, contingente populacional matriculado e outros, tem variado de Município para Município a denominação do Órgão Municipal de Educação. Geralmente os Municípios de menor porte constituem seus Órgãos Municipais

graduada em Administração de Empresas e Especialista, em nível de pós-graduação, em Administração de Recursos Humanos. A Secretaria possui um organograma, com hierarquia funcional claramente definida, compondo-se, do ponto de vista organizacional, por 02 (dois) Departamentos: a)- Departamento de Educação, que mantém uma Equipe Pedagógica composta por 04 profissionais com nível de qualificação que varia entre graduação e especialista em nível de pós-graduação, dentre as quais, uma orientadora e uma supervisora escolar; b)- pelo Departamento Administrativo que congrega os Setores de Documentação Escolar, Processamento de Dados e Merenda Escolar. Ao final do organograma, em sua parte baixa, estão elencadas as Unidades Escolares.

Como se vê, a educação no Município pesquisado encontra-se estruturada em sistema organizacional piramidalmente hierarquizado, seguindo os padrões administrativos tradicionais. O eixo estrutural que serve de guia e sustentação ao sistema repousa nas relações de poder e autoridade, que privilegia a hierarquia, a dominação e a subordinação, estabelecidas a partir de um poder central localizado no topo da pirâmide, de onde emanam as políticas e diretrizes administrativas e pedagógicas que norteiam o funcionamento do sistema educacional.

As Unidades Escolares localizam-se no ponto baixo da estruturação orgânica educacional, sugerindo subordinação ao aparato administrativo. As Escolas, embora não possuam organograma de

de Educação como Serviço, Seção, Divisão ou Departamento Municipal de Educação, e aqueles que demandam maior complexidade na execução dos serviços de educação tem usado a denominação Secretaria Municipal de Educação, como é o caso do Município em estudo.

funcionamento sistematizado, seguem o padrão organizacional estabelecido na Secretaria Municipal de Educação e são estruturadas a partir de um Diretor, que coordena as atividades administrativo-pedagógicas. Os corpos docente e discente localizam-se no ponto baixo da estrutura organizacional escolar. Especial estruturação obedecem as escolas Multiseriadas que, como vimos anteriormente, compõem uma única unidade que desempenha todas as atividades, quer administrativas quer pedagógicas.

Percebe-se claramente, na organização estrutural da Secretaria Municipal de Educação e das Escolas, padrões hierarquizados de comando, emanados verticalmente a partir do topo da pirâmide organizacional e que são repassados aos diferentes níveis da estrutura até a célula final: a escola na organização da Secretaria Municipal de Educação, e o aluno na estruturação da escola

Percebe-se também, que este aparato administrativo é regido por relações informais: a hierarquização dos órgãos nos diferentes níveis da estrutura são estabelecidos informalmente, de sorte que apenas a Secretaria Municipal de Educação o possui sistematizado, enquanto nas escolas a estruturação varia conforme a complexidade de relações. Entretanto, nem a Secretaria que possui organograma definido, o tem aprovado e regulamentado por Decreto Municipal. Idêntica situação pode ser observada quanto à delimitação das funções, competências e atribuições de cada órgão, que tendo sido estabelecida pela prática quotidiana da Secretaria e das Escolas, foi consagrada pelo costume, não

havendo qualquer dispositivo legal que a regule, seja internamente enquanto órgão administrativo, seja externamente por Decreto Municipal.

Compõem ainda a Secretaria Municipal de educação, 315 docentes e 17 servidores, dentre os quais 08 pertencem ao quadro próprio da Secretaria, 02 são cedidos pela Secretaria de Estado de Educação do Paraná e 07 são contratados em comissão. Tais servidores encarregam-se da execução de todas as atividades necessárias ao bom funcionamento do órgão, sendo possível classificar tais atividades, de acordo com planejamento da própria Secretaria, em atividades-fim e atividades-meio.

Na primeira categoria enquadram-se 05 servidores que exercem todas as atividades relativas aos serviços de coordenação e controle didático-pedagógico, coordenação e orientação pedagógica, supervisão escolar e outros dessa natureza, enquanto na segunda categoria estão enquadrados 12 servidores que se encarregam da execução dos serviços que tornam possível as atividades-fim, tais como as de gerenciamento administrativo do órgão, os serviços burocráticos de mero expediente, registro, arquivo, digitação, os serviços de almoxarifado e abastecimento de materiais permanentes e de consumo, os serviços de manutenção e conservação, merenda escolar e outros dessa natureza.

Como vimos em itens anteriores, apesar da distribuição organizacional do pessoal docente e administrativo em categorias genéricas segundo a característica da função a ser desempenhada pelo servidor, a Secretaria Municipal de Educação não possui regulamento próprio, quanto menos a definição clara e transparente das atribuições dos servidores no exercício de suas funções. Idêntica situação verifica-se no âmbito das escolas, o que sugere, em tese, descontrole administrativo do processo educacional e possibilita ações autoritárias, seja por parte da Secretaria Municipal em relação a seus servidores, seja dos docentes e pessoal de apoio em relação aos alunos, embora não tenhamos observado em momento algum qualquer situação que caracterizasse descontrole ou autoritarismo.

De qualquer forma, é de fundamental importância a regulamentação da Secretaria Municipal de Educação, através de Regulamento próprio, com definição de sua estrutura e objetivos, e principalmente clara delimitação de atribuições de cada órgão que a compõe.

Também de relevante importância, é a democratização do processo de confecção do Regulamento, e a flexibilização do próprio regulamento e da estruturação administrativa e de pessoal que compõem a Secretaria. A garantia da democratização do regulamento e do processo de sua elaboração reside na participação popular em sua confecção, envolvendo a sociedade organizada, principalmente as Associações de

Pais e Mestres e de Professores, e na sua análise e discussão pela Câmara de Vereadores antes da aprovação por Decreto Municipal.

Há que se garantir também a flexibilização administrativa e regimental, evitando-se os exageros legislativos que se percebe comumente, de sorte que do regulamento deve constar apenas as disposições genéricas que exteriorizem as políticas e diretrizes do órgão, remetendo a regulamentação das questões estruturais ao Regimento Geral, e as relativas ao cotidiano do sistema de ensino ao poder disciplinador inerente à competência da própria Secretaria através de Resoluções, Portarias e de outros instrumentos legais regulamentadores colocadas à sua disposição. Deve-se adotar como norte legislativo as premissas de que é impossível prever em lei todas as nuances das relações quotidianas da atividade escolar, e que os regulamentos e estruturas rígidas dificultam o crescimento institucional. O grau de flexibilização ou rigidez de um regulamento ou estrutura administrativa está diretamente ligado aos objetivos fixados e à complexidade exigida pela própria estrutura.

Observamos entretanto no Município pesquisado, que apesar da inexistência de regulamentação, o processo educacional não restou inviabilizado, tampouco verificamos atitudes autoritárias por parte da Secretaria Municipal e sua equipe, ou por parte do corpo docente. Ao contrário, a Secretaria Municipal de Educação possui metas e objetivos claramente definidos, resultado de discussões que envolveram a própria

Secretaria e os segmentos da sociedade organizada diretamente ligados à educação.

A curto e médio prazos, a contar do ano de 1997, as metas e objetivos definidos abarcavam, a Criação e regulamentação do Conselho Municipal de Educação; elaboração, aprovação e implantação de um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; investimento em aperfeiçoamento profissional e capacitação de professores; atualização do organograma e elaboração do funcionograma do órgão; construção de novas escolas e nuclearização de escolas rurais; informatização da Secretaria Municipal e construção de quadras esportivas.

Já em 1998, quando reaplicamos o questionário proposto em 1997, foi possível observar o cumprimento, total ou parcialmente, de alguns dos objetivos estabelecidos naquele ano: através da Lei Municipal nº 1043 de 04 de dezembro de 1997, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 1045 de 17 de dezembro do mesmo ano, passou a vigorar o novo Estatuto do Magistério Público Municipal; a Lei Municipal nº 1044 de 17 de dezembro de 1997 criou o novo Plano de Cargos e Salários do Magistério Municipal; o projeto de capacitação de professores e aperfeiçoamento profissional teve seqüência durante o ano, através da inserção de professores em programas de qualificação docente, principalmente os de menor titulação junto a Institutos regulares ou supletivos de formação de professores e da realização de oficinas e treinamentos coordenados pela equipe pedagógica da Secretaria envolvendo todos os professores; informatização parcial da

Secretaria através da aquisição de equipamentos de informática; implantação de 01 nova escola; ampliação de 03 escolas; nuclearização de 10 escolas rurais multiseriadas, e pela criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Decretos nº 161/97 e 029/98).

Como se vê, apesar da inexistência de regulamentação formal do Órgão Municipal de Educação do Município pesquisado, o processo educacional não restou inviabilizado, inclusive com avanços significativos, como se observa principalmente pela implantação de um novo Plano de Cargos e Salários e pela intensificação do processo de aperfeiçoamento e qualificação de pessoal. Não se pode olvidar todavia, da regulamentação da Secretaria Municipal de Educação e do processo educacional como um todo.

3. SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Sob o ponto de vista estrutural, a educação municipal organiza-se por meio de um rede de escolas espalhadas por todo o

Município, edificadas na sede e nas várias localidades do interior, que se dedicam exclusivamente à educação fundamental e infantil

As escolas da sede do Município - 13 ao total - possuem estrutura razoável, são seriadas, possuem direção, professores em processo de qualificação, equipe de limpeza, conservação e manutenção lotados na própria escola e articulam-se com facilidade com a equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação.

As escolas do interior do Município - 113 - possuem estruturação menos complexa: a grande maioria das escolas municipais rurais são multiseriadas, com professor único que responsabiliza-se por todas as tarefas, desde a docência, para todas as séries simultaneamente, até a burocracia interna, limpeza, conservação e merenda escolar. Seus professores, em função das dificuldades de acesso aos mecanismos de profissionalização, apresentam via de regra, baixa qualificação, entretanto, encontram-se também em processo de qualificação.

Segundo entendimento da Secretária Municipal de Educação, *“...esta tem sido uma política adotada pelo Município desde longa data, e que pretende, na medida do possível nuclearizar as escolas multiseriadas, objetivando racionalizar a operacionalização do ensino, além de propiciar melhor estruturação a cada núcleo educacional, com reflexos positivos na qualidade do ensino ofertado.”*

A estruturação burocrática educacional no Município pesquisado dá-se através de um conjunto de órgãos, hierarquicamente articulados, seguindo os padrões tradicionais de organização, com organogramas piramidais onde se delineiam as estruturas de poder e subordinação. Tal modelo organizacional é adotado, tanto na Secretaria Municipal de Educação quanto nas escolas.

A organização burocrático-legal da educação municipal, em nível local resume-se aos regulamentos básicos, que delineiam normas de caráter geral, como o Estatuto do Magistério Público Municipal e o Estatuto do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; as Resoluções de nomeação de Professores quando de seu ingresso no quadro próprio do magistério, e as Portarias de nomeação de diretores de escolas. Não possuindo aparato normativo sistematizado de caráter local concernente ao planejamento, organização e execução do processo educacional, a educação municipal subordina-se integralmente à legislação emanada dos Sistemas Federal e Estadual de Educação.

Observamos assim, que a educação é regida por normas informais que são repassadas verbalmente ao sistema. Observamos também que a Secretaria Municipal de Educação somente recorre ao expediente da sistematização de suas normas quando esta constitui-se em exigência legal expressa em instrumentos externos. De fato, o Estatuto do Magistério Público Municipal e o Estatuto do Conselho de

Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF constituem-se em exigência constitucional, e as Resoluções e Portarias de nomeação de professores e diretores de escola revelam-se imprescindíveis à regularização da vida funcional de todos os servidores.

Não se pode supor todavia, que a educação municipal seja gestada com completa isenção de um processo normativo que ampare suas decisões, sendo forçoso admitir que normas existem, mas que, sendo elaboradas “... *no âmbito do Executivo Municipal e da Secretaria Municipal de educação.*” (Secretária Municipal. De Educação, p. 07), são repassadas de maneira informal ao conjunto de servidores vinculados ao processo educacional, utilizando-se do expediente de transmissão de tais normas através de “ *recomendações do prefeito, determinações do Secretário Municipal de Educação e equipe administrativo/pedagógica...*” (Secretária Municipal. De Educação, p. 07) além de outros mecanismos informais.

Observamos também, que o poder de decisão sobre questões educacionais não reside com exclusividade no âmbito da Secretaria Municipal de Educação ou das escolas, estando sujeito às determinações do Executivo Municipal. Entretanto, há que se registrar, segundo depoimento da Secretária Municipal de Educação,

“...que as reivindicações comunitárias são consideradas no processo decisório educacional, e isto se faz através do atendimento, sempre que possível, das reivindicações dos

professores, pais de alunos, das Associações de Bairro e de Pais e Mestres, e outros segmentos organizados da comunidade local, diretamente ou em reuniões comunitárias comumente realizadas pela Secretaria Municipal de Educação. ...”
(Secretária Municipal. De Educação, p. 07)

Há que se ressaltar ainda, a participação comunitária na gestão das escolas, principalmente nas da zona rural, onde a escola exerce papel comunitário de grande importância, influenciando a fixação de horários de funcionamento das escolas, em função da distância da moradia dos docentes; na merenda escolar e definição do livro didático; em programas comunitários como horta comunitária e reciclagem e coleta de lixo; e principalmente nas atividades de construção e manutenção dos prédios escolares através do fornecimento parcial de materiais e mão-de-obra. Exercem influência também na escolha dos diretores de escola, naquelas em que a escolha é feita através de processo eleitoral.

Ainda com relação à participação comunitária no processo decisório sobre educação, há que se esclarecer, que o Município não possui Conselho Municipal de Educação, motivo pelo qual a participação da comunidade não é sistematizada, dela participando apenas os segmentos que buscam correlações com a Secretaria Municipal de Educação e o Executivo Municipal, destacando-se as Associações de Pais e Mestres de cada escola.

A manutenção das escolas municipais se faz através de verbas orçamentárias municipais, entretanto, o Estado e a União têm cooperado financeiramente com repasses através dos programas Comunidade Solidária, Dinheiro na Escola, Merenda Escolar, e Programa Nacional do Livro Didático, e principalmente através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF. Nenhum convênio com entidade não governamental é mantido pelo Município para esse fim.

4. DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Quanto ao financiamento da educação municipal, informa a Secretaria Municipal de Educação, *“...que os investimentos em educação superam a taxa legal de 25%, e que a partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, são aplicados da seguinte forma: 60% na remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.”*

Informa ainda a Secretaria Municipal de Educação, que para elaboração do orçamento anual, no que tange à educação, é elaborado por técnicos do poder municipal com assessoramento de técnicos da Secretaria de Educação e do Conselho do FUNDEF, e que o percentual

orçamentário efetivamente despendido com despesas administrativas da própria Secretaria é de 44,3%, e o percentual de investimentos em expansão do Sistema Municipal de Educação é de 3,68%.

Sobre os repasses efetuados pela União e pelo Estado, informa terem ocorrido com regularidade, não necessitando de interferência política para sua liberação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem pretender lançar palavra final aos assuntos aqui abordados, “... *posto que toda investigação é parcial e provisória ...*” (PARO 1995, p. 331), e principalmente em função da dinâmica do cotidiano escolar, objetivamos neste item trazer à discussão algumas considerações que julgamos relevantes e que nos oferecem um quadro vivo da educação municipalizada num dado momento no Município pesquisado. Para tanto adotamos como referencial as discussões bibliográficas que efetuamos nos capítulos anteriores, que nos propiciaram entender o histórico movimento de centralização e descentralização da educação brasileira, e mensurar o nível de autonomia municipal no campo educacional em relação às demais esferas federativas de poder

Não pretendemos contudo generalizar conclusões, dada a natureza do presente trabalho, que se caracteriza como estudo de caso, e as peculiaridades que o processo educacional de cada Município apresenta, porém nos será possível uma reflexão mais aprofundada acerca do processo de municipalização da educação instituída sob o signo da descentralização, e das reais possibilidades por parte dos Municípios de constituírem seus próprios Sistemas de Ensino, em vista

da tênue autonomia e da pouca assistênça que lhes é dispensada, tanto pela esfera federal quanto estadual.

Sob o ponto de vista do processo de centralização e descentralização da educação brasileira que permeou toda a nossa história, podemos afirmar que o atual momento representa a consolidação de uma tendência de municipalização da educação, que remonta à década de 40⁴⁵, quando com a queda da ditadura Vargas e a retomada do regime democrático esta tese começou a ganhar adeptos, tendo em Anísio Teixeira seu grande defensor. (BOTH 1997, p. 110)

Somente em 1971 com a edição da Lei 5692, é que esta tendência descentralizadora da educação em direção ao Município passou a figurar como princípio⁴⁶ no cenário educacional brasileiro restando regulamentada como norma, embora não se caracterizando

⁴⁵ Consideramos a década de 40 como marco inicial do Movimento Municipalista em relação ao ensino, pois foi a partir deste período, com o retorno da democracia, que a idéia ganha vulto e começa a ser discutida, podendo ser considerada como uma tendência educacional. Entretanto, há que se registrar, como vimos no Capítulo II deste trabalho, que ainda na Constituição de 1934 o Município começava a assumir encargos em relação ao ensino primário, sendo-lhe estabelecida a obrigação de aplicar pelo menos 20% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino, embora estivesse constitucionalmente sob a responsabilidade do Estado. Entretanto, em função da efêmera vigência deste Diploma Legal que foi revogado em 1937, somente alcançou efeitos práticos a partir de 1946, quando tal disposição foi retomada na Nova Constituição, constituindo-se num dos pilares do Movimento Municipalista.

⁴⁶ Entendemos a Municipalização como Princípio, a partir da Lei 5692/71 quando se estabeleceu a passagem progressiva da educação de 1º grau para a responsabilidade do Município, como explicitamos acima. Entretanto, por não ser obrigatória e por não se estabelecer como e em que período esta transição se daria, somente os Municípios mais pobres, com reduzido poder de negociação junto ao Estado e à União é que empreenderam esforços no sentido de consolidar a educação de 1º grau como educação Municipal, aumentando sua dependência política em relação às demais esferas federativas. Antes da vigência dessa lei, a participação do Município restringia-se à participação financeira em relação à manutenção do 1º grau, por isso a consideramos ainda como tendência.

Há que se registrar entretanto, que Municipalização como sinônimo de autonomia didático-pedagógica e financeira se estabeleceu apenas em 1988 com a vigência da atual Constituição Federal, todavia com todas as limitações que explicitamos no decorrer deste trabalho, principalmente no capítulo II, quando tratamos da matéria.

ainda como uma determinação legal taxativa, já que o art. 58 da citada lei estabelecia apenas “... *a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau...*” (o grifo é nosso), não estabelecendo como esta transição se daria, tampouco estipulando prazo para sua efetivação.

Foi a atual Constituição Federal promulgada em 1988 que estabeleceu de forma taxativa a obrigatoriedade de aplicação do Princípio da Descentralização Educacional, inclusive regulamentando-o, quando no caput do seu art. 211 estabeleceu a organização dos Sistemas de Ensino em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a prestação de assistência técnica e financeira por parte da União às demais unidades da federação; e a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e educação infantil, de sorte que o Município adquiriu capacidade para definir políticas pedagógicas próprias relativamente ao seu Sistema de Ensino, observados os princípios e diretrizes nacionais.

A LDB/96 por sua vez, diante da omissão da CF/88 em declarar a obrigatoriedade da constituição de sistemas próprios de ensino pelos Municípios, ao regulamentar a matéria apresentou-se mais cautelosa, preferindo estabelecer ao Município apenas a faculdade de constituir seu próprio Sistema de Ensino ou continuar vinculado ao Sistema Estadual.

Assim, se por um lado a LDB/96 preservou os Municípios da obrigação de constituição e gestão de um sistema de ensino para o qual não estivessem preparados, seja do ponto de vista de recursos humanos, seja do ponto de vista financeiro, por outro, preservou ao Estado e à União o direito de impingir normas e ações aos Municípios como um todo, tolhendo a pouca autonomia que lhes é inerente.

Tais mudanças, apesar das críticas que possam ser apresentadas, caracterizam-se como inéditas na história da educação brasileira, e introduzem uma mudança conceitual na atuação do Município, na medida em que lhe é estabelecida a possibilidade de promoção da situação de mero executor de políticas estabelecidas em outras instâncias à condição de definidor de políticas e diretrizes educacionais de caráter local, ao lado do Estado e da União.

Assim entendida a Municipalização da Educação como o repasse de incumbências educacionais ao Município acompanhado de correspondente grau de autonomia que propicie ao Município a fixação de políticas e diretrizes educacionais e a edição de normas de caráter local, além de possibilitar-lhe a faculdade constitucional de constituir seu próprio Sistema de ensino, podemos afirmar, com base nas informações apresentadas e analisadas no capítulo III, que o Município pesquisado figura entre os que optaram por manter-se vinculados ao Sistema Estadual de Educação, não usufruindo do direito constitucional de constituir-se com autonomia relativamente às questões educacionais locais.

Constatamos mais, que o Município pesquisado não reúne todos os elementos apresentados como indispensáveis à constituição de um Sistema, assim definidos por GADOTTI & ROMÃO (1993, p. 35-37): - o fato educacional, que compreende a própria escola com todo o seu aparato, desde a rede física até os corpos docente, discente e técnico; - a norma jurídica que abrange a legislação educacional de âmbito local articulada ao complexo legislativo educacional federal e estadual; - e a estrutura, que abrange o conjunto de órgãos hierarquicamente articulados que compõem o Organismo Municipal de Educação.

De fato, o Município apresenta uma rede escolar estabelecida em todos os recantos de seu território, além de um quadro docente com titulação média razoável, estando em curso um projeto que objetiva em médio e longo prazos nuclearizar todas as suas escolas multiseriadas e qualificar adequadamente todos os seus professores, como vimos no capítulo anterior. Entretanto, do ponto de vista da autonomia legislativa de que é titular em relação às questões de caráter local, tal qual delimitado no Capítulo II, verificamos que o Município não possui um aparato normativo próprio sistematizado relativamente ao planejamento, organização e execução do seu processo educacional, subordinando-se integralmente à legislação estadual e federal.

Resume-se a sua organização burocrático-legal como vimos no item 03 do capítulo anterior, à regulamentação de caráter geral,

inexistindo legislação sistematizada que estabeleça as regras do cotidiano educacional, tampouco normas que explicitem as políticas educacionais norteadoras do processo, prevalecendo um sistema de regulamentação informal que é repassado verbalmente a toda a estrutura.

Da mesma forma, quando analisamos o Órgão Municipal de Educação, pois este, embora possua organograma próprio com hierarquia funcional estabelecida, não o tem regulamentado por Decreto Municipal. O cotidiano do órgão é regido igualmente por normas informais que se transmitem a toda a sua estrutura de forma verbal.

Tampouco se fazem presentes os demais elementos apontados por SAVIANI (1981, p. 72-85) como indispensáveis à constituição de um sistema, quais sejam : - a coerência em relação aos elementos constitutivos do sistema (coerência interna) e em relação à situação mais ampla na qual o próprio sistema está inserido (coerência externa), com a qual interage operando transformações sobre ela; - e a ocorrência de uma atividade intencional comum.

Concluimos assim, que para a caracterização de um Sistema de Educação no Município pesquisado faz-se necessário a existência simultânea de uma rede escolar com todo o seu aparato, normatizada por regras de caráter local articuladas à legislação e aos princípios e diretrizes nacionais, uma estrutura administrativa hierarquizada que representa o Órgão Municipal de Educação, e que tais elementos estruturais estejam intencionalmente reunidos, formando um todo coerente e articulado. Como vimos tais elementos não ocorrem em sua

totalidade no Município pesquisado, razão pela qual o Município de Prudentópolis não pode ser elencado entre aqueles Municípios que possuem seu próprio Sistema de Ensino.

Mais que isso, assim agindo o Município pesquisado abdicou do exercício de sua autonomia, que apesar de precária como demonstramos no Capítulo II deste trabalho, lhe é atribuída e assegurada pelo sistema federativo e pela Constituição Federal, que consiste principalmente, na possibilidade de elaborar políticas e diretrizes educacionais próprias e de normatizar as questões de caráter educacional que digam respeito ao seu peculiar interesse local, optando por permanecer atrelado ao Sistema Estadual de Educação, vinculando-se integralmente às suas normas, políticas e diretrizes.

Observamos, por outro lado, a total desarticulação entre as esferas federativas relativamente ao processo educacional, o que revela o total abandono a que foram relegados os Municípios após a efetivação da municipalização da educação.

Se por um lado o art. 211 da CF/88 estabeleceu a organização dos Sistemas de Ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em “... *regime de colaboração* ...”, por outro, as poucas relações do Município pesquisado com o Estado e a União quanto às questões educacionais resumem-se às normas eventualmente editadas pelo MEC e pelos Conselhos Estadual e Nacional de Educação,

e pelos convênios firmados em virtude de disposição legal para repasse de verbas, como “*Comunidade Solidária, Dinheiro na Escola, Merenda Escolar, Programa Nacional do Livro Didático e recentemente o FUNDEF.*” (Secretária Municipal de Educação, p. 09), o que evidencia o total descumprimento do dispositivo citado.

Não existe “... *colaboração* ...” entre as esferas de poder, tal qual estabelecido pela CF/88, quando muito, mero repasse de verbas por prescrição legal, além da edição de normas, que via de regra revelam-se impositivas interferindo na autonomia dos demais Sistemas. Como consequência, o processo educacional nos Municípios realiza-se de forma isolada e desarticulada em relação ao que se desenvolve em nível estadual e federal.

O Município pesquisado não foge à regra: não se constitui como sistema autônomo, pois não apresenta os elementos indispensáveis para tal como demonstramos anteriormente, e não se articula com os Sistemas Estadual e Federal, em vista da inexistência de mecanismos de interrelação por falta de uma política educacional nacional que prescreva a efetiva colaboração entre os Sistema.

Assim, por tudo quanto demonstrado, podemos afirmar que o Município pesquisado não constituiu seu próprio Sistema de Ensino continuando atrelado ao Sistema Estadual de Educação, e não tem exercido a autonomia legislativa de que é titular relativamente às

questões de caráter local, principalmente em relação à definição e fixação de políticas educacionais próprias. Podemos afirmar também, que embora decorridos 10 anos de vigência da Constituição Federal, o município pesquisado não conseguiu reunir os elementos indispensáveis à sua constituição como Sistema de Ensino;

Como decorrência, podemos afirmar ainda, que municipalização da educação, assim definida por BOTH (1997, p. 78-79) como a transferência aos municípios de competências administrativas e responsabilidades pela administração e desenvolvimento do ensino fundamental e infantil, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte da União e dos próprios estados, efetivamente não ocorre no Município pesquisado.

Ocorre quando muito, mera municipalização do ensino, caracterizada pela “... *transferência de encargos administrativos para o município...*” (ibidem, p. 78) sem correspondente autonomia, seja legal, política, financeira ou de autogestão para o desempenho satisfatório da árdua tarefa sob a sua responsabilidade de erradicação do analfabetismo e prestação de ensino com qualidade a toda a sua população

Com razão novamente BOTH na já citada obra (1997, p. 11) quando afirma:

*“... 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.”*

Ademais, se analisada a questão sob o ponto de vista do histórico processo de centralização e descentralização de nossa educação como evidenciada no Capítulo I, verificamos que descentralização, assim entendida como o ato de retirar o poder do centro distribuindo-o a outro órgão hierarquicamente inferior, como conceituamos no Capítulo II com apoio em KARLING (1997 p.17) também não ocorre no Município pesquisado, sendo forçoso admitir que este processo de transferência de responsabilidades sem correspondente exercício de autonomia, como identificamos no Município pesquisado, não passa de mera desconcentração administrativa.

A respeito, LOBO (1990 p. 06) conceitua o instituto da desconcentração, como o conjunto de mudanças que levam em conta apenas uma dispersão físico-territorial das agências governamentais até então localizadas centralmente, conservando intocadas as relações de poder, limitando-se a desconcentrar geograficamente estruturas consolidadas, em nada alterando o aparato político-institucional já consolidado.

Sob este prisma, se tomarmos como referência o Município pesquisado, concluímos que a educação municipal continua centralizada, mantendo-se intocada a relação de poder entre as esferas federativas, o que reproduz o sistema de relações que permeia nossa história educacional, onde a subordinação técnica, financeira e principalmente política do Município em relação ao Estado e à União continuam em plena vigência.

De fato, a análise das informações apresentadas sobre o Município pesquisado, à luz referencial bibliográfico trazido à discussão nos Capítulos I e II, nos permite afirmar que decorridos 10 anos do início efetivo do processo de Municipalização da educação e apesar da correta aplicação do percentual mínimo de dispêndios como estabelecido na CF/88, como informa a Secretária Municipal de Educação, o Município não constituiu seu sistema de ensino; não tem exercitado plenamente a autonomia que lhe é constitucionalmente concedida, portanto não assume verdadeiramente a municipalização da educação; tampouco apresenta condições favoráveis á manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino, pois não tem conseguido erradicar o analfabetismo, havendo crianças em idade escolar fora da sala de aula; não consegue dar qualificação mínima ao seu corpo docente, constando do quadro próprio do Magistério professores com formação de 1º grau incompleto; não consegue estruturar adequadamente suas escolas, possuindo apenas uma orientadora educacional e uma supervisora para atender a toda a rede escolar; grande parte de seu alunado estuda em escolas multiseriadas;

tampouco consegue estruturar seu aparato burocrático e pedagógico para fazer frente à demanda organizacional do sistema.

Dessa forma, há que se questionar, se é possível a implantação e gestão de um sistema próprio de ensino em Municípios como o que ora analisamos, apesar de constitucionalmente facultada, e até que ponto a conjuntura educacional federal e estadual favorecem a municipalização da educação fundamental e infantil, bem como seu exercício por parte dos Municípios, com suficiente autonomia, seja política, administrativa ou legal, ao lado da correspondente responsabilidade que lhe é inerente.

Tais questionamentos, por certo não são passíveis de serem respondidos neste trabalho em função de suas características, entretanto constituem interrogações que ensejam novas investigações a serem trabalhadas em momento futuro.

Quanto ao Município pesquisado, entendemos confirmada parcialmente a primeira hipótese por nós levantada e apresentada na introdução a este trabalho, segundo a qual as limitações de autonomia que são impostas ao Município, seja em função do sistema federativo de repartição de competências, seja em função da sistemática educacional estabelecidas pela CF/88 e pela LDB/96, impedem que avanços significativos sejam introduzidos ao processo educacional municipal. Na mesma linha, entendemos que a falta de ação por parte do Município

pesquisado, omitindo-se em exercer a autonomia que possui, apesar de limitada, contribui significativamente para justificar a situação em que se encontra a educação municipalizada tal qual diagnosticada no presente trabalho.

Assim, se por um lado faz-se necessária a descentralização de ações administrativas e de competências reservadas à União e aos Estados em favor do Município, garantindo-lhe maior grau de autonomia capaz de possibilitar-lhe a autogestão do processo educacional a seu cargo, sob pena de a municipalização na prática resumir-se ao mero repasse de incumbências, por outro lado faz-se necessário que o Município pesquisado assuma a municipalização da educação de forma definitiva, ocupando os espaços que apesar de restritos lhe são garantidos constitucionalmente; que exerça a sua função deliberativa em relação às questões de caráter local; que constitua, quando possível, seu próprio sistema de ensino, permitindo inclusive a participação comunitária através da instituição de um Conselho Municipal de Educação com competências deliberativas e consultivas, dando voz às forças vivas latentes nos vários segmentos da sociedade organizada.

É preciso ter presente que a municipalização do ensino não se concretizará apenas por estar prevista na Constituição e que, mesmo quando corretamente implementada não resolverá todos os problemas educacionais, fazendo-se necessário um conjunto de ações empreendidas pelas três esferas federativas de poder de forma articulada e coerente, capazes de garantir efetividade aos sistemas educacionais, sem o que os

avanços empreendidos pela CF/88 e pela LDB/96 não representarão mais que letra morta, relegados ao rol de leis inaplicáveis dentre tantas que permeiam a história legislativa brasileira.

Da mesma forma, a Municipalização não pode representar uma ação político-legal isolada do contexto a que estão submetidas as unidades escolares, que em última instância representam o local onde se executa a atividade fim do sistema educacional: o ensino.

Faz-se necessário também que se discuta a efetividade da autonomia municipal, e bem assim o real alcance da autonomia da escola e sua relação com o sistema educacional, suas responsabilidades e poder de decisão, além de possibilitar adequadas condições estruturais para que o Município possa desincumbir-se adequadamente de sua função de prestação de ensino com qualidade a toda a população.

O fortalecimento da escola e do ato educativo devem representar a meta incessantemente perseguida pela municipalização. A disputa em torno de qual esfera de governo deve administrar o ensino fundamental acaba deixando em segundo plano a unidade escolar propriamente dita, com suas necessidades e características.

O município não pode abster-se em utilizar a autonomia que lhe é atribuída, tampouco aguardar inerte sua ampliação. Exercê-la em

plenitude, repartindo experiências e utilizando a criatividade das comunidades locais por meio de ações colegiadas, e sobretudo buscar no espaço privilegiado da sala de aula soluções aos problemas educacionais constituem uma boa prática, capaz de levar ao crescimento e à efetivação de um sistema de ensino realmente municipalizado, muito mais pedagógico que legal, mais democrático e mais justo, porque amparado no ato educativo, que em última análise representa o elemento propulsor de todo o sistema educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. 1989.
- APP-SINDICATO. Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96. Curitiba, 1997.
- ARAPIRACA, S. O. A USAID e a educação brasileira, São Paulo: Cortez Editores Associados, 1982, 109-138.
- ARELARO, Lisete R. G. Descentralização: uma forma de justiça social? Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 2, p. 61-69, 1981.
- _____. A municipalização do ensino e poder local. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 14, p. 22-25, 1989.
- AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 4. ed. 1963.
- BARRETO, Alba S. Sá; ARELARO, Lisete R. G. A polêmica da descentralização do ensino. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 10, p. 05-10, 1986.
- BOTH, Ivo José. Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas, SP : Papyrus, 1997.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Leis orgânicas dos municípios. : com índice temático comparativo. 2. ed. atual. e ampl. Brasília : Senado Federal, 1987. 3v.

- _____. Congresso. Senado Federal. Leis orgânicas dos municípios. Brasília : Senado Federal, 1976. 2v.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, Atlas, 1988.
- CARVALHO, Marta Maria Chagas de; A escola e a República. São Paulo : Brasiliense, 1989.
- CASARIN, Adair. A municipalização do ensino na visão dos municípios. Contexto & Educação, Ijuí, n. 25, p.61-67, jan/mar 1992.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; ZABOT, Nircélio. Novos papéis do governo na educação brasileira. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 14, p.12-17, 1989.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1991. v. III e IV.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a nova ordem constitucional. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 14, p. 05-11, 1989.
- ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Convênio de cooperação financeira nº 229/90 que entre si celebram o Estado do Paraná e o Município de Prudentópolis. Prudentópolis, 01 mar. 1990.
- _____. Secretaria de Estado da Educação. Convênio de cooperação financeira nº 229/91 que entre si celebram o Estado do Paraná e o Município de Prudentópolis. Prudentópolis, 18 mar. 1991.
- FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo : Saraiva, 1989.
- GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. Município e educação. São Paulo : Cortez : Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal.
- IBGE Censo demográfico de 1991. Curitiba : 1991
- _____. Censo demográfico de 1996. Curitiba : 1996

- KARLING, Argemiro Aluísio. Autonomia: condição para uma gestão democrática. Maringá : EDUEM, 1997.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa, São Paulo : n. 74, p. 05-10, ago 1990.
- LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo : EPU, 1986.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro 11. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1985.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Mudanças no financiamento da educação no Brasil. Campinas, SP : Autores Associados, 1997.
- _____. Financiamento e orçamento da educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. Município e educação. São Paulo : Cortez : Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal.
- MIGUEL, Maria Elisabeth Blanck. A formação do professor e a organização social do trabalho. Curitiba : Ed. Da UFPR, 1997.
- MONTEIRO, Washington de Barros Curso de direito civil São Paulo : Saraiva, 1982-1984.
- MELLO, Guiomar Namó de. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 13, p. 14-20, 1988.
- _____. A municipalização e a questão do papel do estado na sociedade brasileira. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 16, p. 05-09, 1990.
- OLIVEIRA, Juarez de. Constituição da República Federativa do Brasil. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1990.
- PARO, Vitor Henrique. Por dentro da escola pública. São Paulo : Xamã, 1995.

PLÁCIDO E SILVA, De. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro : Forense, 1980. v.4.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. História da educação brasileira: a organização escolar. 11ª ed. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1991.

PRUDENTÓPOLIS, sua terra e sua gente. Prudentópolis, [s.n.], [1971?].

_____ Decreto nº 161/97, de 03 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

_____ Decreto nº 029/98, de 17 de março de 1998. Altera o artigo 2º do Decreto nº 161/97 de 03 de dezembro de 1997.

_____ Lei nº 1043, de 04 de dezembro de 1997. Aprova o Estatuto do Magistério Público Municipal de Prudentópolis.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil (1930/1973). 11ª ed. Rio de Janeiro : Vozes, 1989.

ROMÃO, José Eustáquio. Poder local e educação. São Paulo : Cortez, 1992.

ROSEMBERG, Lia; MADZA, Julita Nogueira; PIMENTA, Selma Garrido. Municipalização do ensino. Revista da Associação Nacional de Educação, São Paulo, n. 8, p. 57-66, 1984.

SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira : estrutura e sistema. 4ª. Ed. São Paulo : Saraiva, 1981.

_____ Política e educação no Brasil. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1988.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 19. ed. São Paulo : Cortez, 1993.

SOARES, Orlando. Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro : Forense, 1991.

SODRÉ, Nelson Werneck. Síntese de história da cultura brasileira. 16ª. Ed. Rio de Janeiro : 1989.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. Como entender e aplicar a nova LDB: lei nº 9394/96. São Paulo : Pioneira, 1997.

XAVIER, Maria Elisabete Sampaio Prado; Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, SP : Papirus, 1990.