

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**  
**MESTRADO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**CONFLITOS E RESISTÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE A  
MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM  
LONDRINA**

**CURITIBA – 2002**

**ANGELA MARIA DE SOUSA LIMA**

**CONFLITOS E RESISTÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE A  
MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM  
LONDRINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Mestrado em Sociologia Política, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: **Prof. Dr. Nelson R. de Souza**

**CURITIBA - 2002**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 907 Fone e fax : 360-5173

## PARECER

Os Membros da Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, para realizar a arguição da Dissertação da aluna ANGELA MARIA DE SOUSA LIMA, sob o título "CONFLITOS E RESISTÊNCIA: uma análise sobre a municipalização do ensino fundamental em Londrina", para obtenção do Título de Mestre em Sociologia, .....*Aprovou*..... a candidata com conceito ".....*C*....." sendo-lhe conferidos os créditos previstos na regulamentação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, completando assim todos os requisitos necessários para receber o Título de Mestre.

Curitiba, 12 de dezembro de 2002.

Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza - Orientador (UFPR)

Prof. Dr. Mário Fuks (UFPR)

Profª Drª Maria Regina Clivati Capello (UEL)



## ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Ata referente à sessão pública de defesa de dissertação para obtenção de título de Mestre, a que se submeteu a aluna ANGELA MARIA DE SOUSA LIMA. Aos doze dias do mês de dezembro do ano dois mil e dois, no Ed. D. Pedro I, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, às 13 horas e trinta minutos, no anfiteatro 1000 - 10º andar), foram instalados os trabalhos da Banca Examinadora constituída pelos seguintes Professores Doutores: Nelson Rosário de Souza - Orientador (UFPR), Mário Fuks (UFPR) e Maria Regina Clivati Capello (UEL), designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, para a sessão pública de defesa de dissertação intitulada "CONFLITOS E RESISTÊNCIA: uma análise sobre a municipalização do ensino fundamental em Londrina", apresentada por Angela Maria de Sousa Lima. A sessão teve início com o apresentação oral da aluna sobre o assunto desenvolvido, tendo o Professor Doutor Nelson Rosário de Souza, na presidência dos trabalhos, concedido a palavra a cada um dos examinadores, para sua arguição. Em seguida, a aluna apresentou sua defesa. Na seqüência, Professor Doutor Nelson Rosário de Souza, retomou a palavra para fazer suas considerações. Na continuação, a Banca Examinadora reunida, decidiu pela aprovação..... da candidata, atribuindo-lhe os seguintes conceitos: Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza – Orientador (UFPR), conceito ....C.....; Prof. Dr. Mário Fuks (UFPR), conceito ....C... e a Profª Drª Maria Regina Clivati Capello (UEL), conceito ....A.... . Em seguida o Senhor Presidente declarou .....aprovada....., conceito final .....C....., a aluna Angela Maria de Sousa Lima, que recebeu o Título de Mestre em Sociologia, área de concentração Sociologia Política. Encerrada a sessão, eu, Sueli Helena Andolfato de Sales, secretária, lavrei a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Candidata.

Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza (Orientador)

Prof. Dr. Mário Fuks

Profª Drª Maria Regina Clivati Capello

Angela Maria de Sousa Lima

**Para:**

**Adriano: força e companheirismo**

**Marina: luz e esperança**

**Maria: vida e coragem**

**José: dedicação e exemplo**

## **AGRADECIMENTOS**

**Há muito a agradecer a muitos:**

- Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal do Paraná.
- Ao meu orientador, Professor Doutor Nelson Rosário de Souza, que soube combinar, em sua competente orientação, exigência, apoio e respeito à autonomia da produção.
- Ao Professor Doutor Mário Fuks e a Professora Doutora Maria Regina Clivati Capelo pelas proveitosas críticas e sugestões no exame de qualificação.
- Ao meu esposo Adriano e a minha filha Marina pela solidariedade, companheirismo, força e incentivo.
- A Professora Mestra e Doutoranda Ileisy Luciana Fiorelli Silva, da Universidade Estadual de Londrina, pelo apoio, auxílio e estímulo.
- A Professora Especialista Silvana Rodrigues Tinoco, da Universidade Norte do Paraná, pelo auxílio na correção de português.
- Aos professores do Departamento de Educação da Universidade Federal do Paraná que disponibilizaram documentos e significativos dados para a minha pesquisa.
- Aos integrantes da Associação dos Professores do Paraná (APP-Sindicato), pelos documentos cedidos e pelas entrevistas.
- A todas as organizações sociais de Londrina que abriram suas portas para a realização das entrevistas e do trabalho de campo.
- As pessoas que, de forma indireta, influenciaram decisivamente na elaboração do trabalho: Claudia Maria, Maria Isabel, José Antônio, Sandra Lima, Sandra Sousa, Claudiney José, Maria Aparecida, Isilda, Luzia, Adriana Ferreira, Claudinéia, Flaviane, Irineu, Mônica, Denise, Terezinha, Sueli, César, Eliane, Danilo e Eleni.

**A elas sou imensamente grata.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 01</b> .....	<b>4</b>
<b>MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL NA ÓTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA DEMOCRACIA/DEMOCRATIZAÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>4</b>
1.1. A propósito da descentralização .....	<b>5</b>
1.2. A propósito da democracia e da democratização .....	<b>13</b>
1.3. A relação Estado e Descentralização: os fundamentos da crise e o conceito conservador de descentralização .....	<b>17</b>
1.3.1. Estado e Descentralização das Políticas Educacionais .....	<b>20</b>
1.4. A defesa da aproximação entre Municipalização do Ensino e Democracia ---	<b>25</b>
1.5. Conflitos e resistências em torno da equação: Municipalização do Ensino e Democracia .....	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 02</b> .....	<b>45</b>
<b>A HISTÓRIA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL E NO PARANÁ: UMA TRAJETÓRIA DE PERDAS DEMOCRÁTICAS?</b> .....	<b>45</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>45</b>
2.1. Um histórico da Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil: de 1950 à Constituição de 1988 .....	<b>46</b>
2.2. A trajetória da municipalização do Ensino Fundamental e da descentralização educacional na LDB de 1996: Sistema Municipal de Ensino e a nova política de financiamento público .....	<b>55</b>

2.2.1.	A nova política de financiamento público para a Educação Fundamental	57
2.2.2.	Sistema Municipal de Ensino	61
2.2.3.	Repensando a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma análise sobre os avanços e os retrocessos democráticos	64
2.3.	A municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Paraná: a reestruturação da Educação Pública na ótica da descentralização liberal	72
2.3.1.	A descentralização educacional vista pela ótica da gestão liberal	80
<b>CAPÍTULO 03</b>		<b>89</b>
<b>A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LONDRINA</b>		<b>89</b>
<b>Introdução</b>		<b>89</b>
3.1.	Contextualizando Londrina	90
3.2.	Indicadores Educacionais	95
3.3.	O FUNDEF e os gastos com educação em Londrina	104
3.4.	Um histórico da resistência e dos conflitos em torno da implantação da municipalização do ensino fundamental de 1ª a 4ª série em Londrina	112
3.4.1.	Centralização/descentralização pedagógica em Londrina: continuam as resistências	132
3.5.	Conselho Municipal de Educação: síntese da resistência?	140
3.5.1.	Conselho de Acompanhamento e Controle Social	140
3.5.2.	Conselho Municipal de Educação	146
3.6.	Repensando a gênese dos conflitos e da resistência	151
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>		<b>158</b>

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----164**

**DOCUMENTOS -----173**

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

01. Sistema de Ensino, Competências e Recursos Financeiros -----	47
02. Recursos gastos com educação -----	59
03. Evolução da população no município de Londrina, no período de 1950 a 1993 e projeção para o ano 2000 -----	91
04. Evolução da população no município de Londrina -----	92
05. Valores do PIB per capita para o Brasil, Paraná e Londrina em 1996 ----	93
06. Ramo e número de trabalhadores -----	93
07. Resumo das receitas de Impostos no município de Londrina -----	94
08. Rede Municipal de Ensino de Londrina em 1998 -----	96
09. Quantidade de estabelecimentos de ensino da Rede Municipal de Londrina em 2002 -----	96
10. Número de alunos em 2002 em Londrina -----	96
11. Relação professor/aluno nas escolas da Rede Pública Municipal de Londrina -----	99
12. Relação entre escolas, salas de aula, turmas e número de alunos na Rede Municipal de Londrina -----	100
13. Movimentação das matrículas na zona urbana e na zona rural -----	101
14. Nucleação em Londrina, quadro evolutivo -----	102
15. Quadro Comparativo de investimentos do município de Londrina em manutenção e desenvolvimento do Ensino -----	105
16. Percentual de contribuição de Londrina para o FUNDEF, em relação ao total do Fundo em 2002 -----	108
17. Maiores despesas por programa, de 1996 a 2000, de Londrina -----	109
18. Per capita aluno por programa (nível ou modalidade de ensino) -----	110

19. Recursos potencialmente disponíveis por aluno do Ensino Fundamental com e sem recursos do FUNDEF em Londrina -----	<b>111</b>
20. Mapa da Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil -----	<b>112</b>
21. Mapa da Municipalização do Ensino Fundamental no Paraná em 2002 -----	<b>114</b>
22. Alunos matriculados no Ensino Fundamental de 1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> série, em 1999, em Londrina -----	<b>119</b>
23. Alunos matriculados no Ensino Fundamental de 1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> série, em 2002, em Londrina -----	<b>119</b>
24. Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: Brasil e regiões - 1998 – Percentual de municípios -----	<b>145</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ADT</b>	Ato das Disposições Transitórias
<b>ALSC</b>	Associação dos Licenciados de Santa Catarina
<b>AMEPAR</b>	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
<b>AMP</b>	Associação dos Municípios do Paraná
<b>APEOESP</b>	Associação dos Profissionais do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
<b>APM</b>	Associação de Pais e Mestres
<b>APP- Sindicato</b>	Associação dos Professores do Paraná
<b>BID</b>	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CACSF</b>	Conselho de Acompanhamento e Controle Sociais do FUNDEF
<b>COMADE</b>	Conselho de Acompanhamento e Controle Sociais do FUNDEF de Londrina
<b>CB</b>	Currículo Básico
<b>CBA</b>	Ciclo Básico de Alfabetização
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CEE/PR</b>	Conselho Estadual de Educação do Paraná
<b>CETEPA</b>	Centro de Treinamento do Magistério do Paraná
<b>CENPEC</b>	Centro de Pesquisas para Educação e Cultura
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CME/Londrina</b>	Conselho Municipal de Educação de Londrina
<b>CNTE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação
<b>CPB</b>	Confederação dos Professores do Brasil
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos
<b>D.E.</b>	Deficiência Especial
<b>D. F.</b>	Deficiência Física
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>FDE</b>	Fundo de Desenvolvimento Econômico
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional

<b>FNDE</b>	Fundação Nacional do Desenvolvimento do Ensino
<b>FPM</b>	Fundo de Participação do município
<b>FPE</b>	Fundo de Participação do estado
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>FÓRUM</b>	Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e de Qualidade
<b>FUNDEB</b>	Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de valorização dos Profissionais do Magistério
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FUNDEPAR</b>	Fundação Educacional do Paraná
<b>GP</b>	Gestão Participativa
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre circulação de mercadorias
<b>IGP</b>	Índice Geral de Preços
<b>IPARDES</b>	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IPTU</b>	Imposto predial e territorial urbano
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LDBN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>NEPP</b>	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
<b>NRE</b>	Núcleo Regional de Educação
<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PCNs</b>	Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PDDE</b>	Projeto Dinheiro Direto na Escola
<b>PDE</b>	Plano Decenal de Educação
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMDE</b>	Programa de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
<b>PPP</b>	Projeto Político Pedagógico
<b>PQE</b>	Projeto de Qualidade do Ensino Básico do Paraná
<b>PROMUNICÍPIO</b>	Projeto de Cooperação Técnica e Financeira Estado/Município
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>SAEB</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
<b>SEED/PR</b>	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
<b>SIMPRO</b>	Sindicato dos Professores de Brasília
<b>SINDSERV</b>	Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina
<b>SME/LONDRINA</b>	Secretaria Municipal de Educação de Londrina
<b>SME/MARINGÁ</b>	Secretaria Municipal de Educação de Maringá
<b>TCPE</b>	Termo Cooperativo de Parceria Educacional
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes do Ensino Fundamental
<b>UEL</b>	Universidade Estadual de Londrina
<b>UNESCO</b>	Org. das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UNICAMP</b>	Universidade Estadual de Campinas
<b>UTMG</b>	União dos Trabalhadores de Minas Gerais
<b>ZU</b>	Zona Urbana
<b>ZR</b>	Zona Rural

## RESUMO

A presente pesquisa insere-se no conjunto de estudos que têm sido desenvolvidos atualmente com a preocupação de apreender um dos principais mecanismos do processo de descentralização das políticas públicas de educação no Brasil, ou seja, a municipalização do ensino fundamental. Dito assim, é preciso demarcar o problema que fundamenta a dissertação, entendido como a busca para compreender a gênese, as causas, o histórico e as características dos conflitos e do processo de resistência em torno da implementação da proposta de municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série em Londrina, estado do Paraná, principalmente a partir da segunda metade da década de 90. Para tanto buscou-se contextualizar a municipalização do ensino na política de descentralização educacional, efetuada no Paraná e no Brasil, no mesmo período, sob o signo da democracia e da democratização. O presente trabalho parte da seguinte hipótese: a municipalização do ensino é um dos mecanismos da descentralização e a descentralização é um dos principais princípios democráticos, mas se em Londrina ela se efetuou de forma mais centralizadora do que descentralizadora, sua implementação gerou conflitos, contradições e um jogo de forças políticas entre os órgãos e atores locais, trazendo como consequência um processo de resistência em torno dessa política. A análise da pesquisa foi construída a partir do estudo de documentos produzidos por órgãos governamentais, tais como o MEC e a SEED/PR, quer seja, leis de diretrizes e bases da educação, textos constitucionais, programas, medidas e legislação a respeito do tema. Por outro lado, atas dos conselhos municipais, arquivos da APP-SINDICATO, pareceres da SME-LONDRINA, do NRE-LONDRINA e documentos fornecidos pela prefeitura do município de Londrina constituíram na fonte de dados e evidências para a compreensão da municipalização no nível local.

Além da metodologia do trabalho focalizar-se na análise de fontes documentais, no caso de Londrina, outra fonte advém de entrevistas semi-estruturadas com os seguintes órgãos: CME (Conselho Municipal de Educação), SINDSERV (Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina), APP-SINDICATO (Associação de Professores do Paraná), SME (Secretaria Municipal de Educação), diretores de escolas estaduais, professores da rede estadual de ensino, professores do ensino especial, ex-secretários de educação, assessores de planejamento da prefeitura de Londrina, entre outros. Pela pesquisa chegou-se a algumas conclusões. Primeiro que a municipalização do ensino fundamental em Londrina só pode ser compreendida quando contextualizada no histórico das reformas de descentralização liberal empreendida pelo atual Estado brasileiro e nos atuais modelos de gestão, também liberais, incentivados por esse mesmo Estado. Segundo que, por se efetivar de forma centralizadora, sem a valorização da participação dos atores e dos órgãos correlacionados, esses mesmos sujeitos constituem, em conjunto, o que denominamos de resistência ao processo de municipalização do ensino. Terceiro, os conflitos e o jogo de forças entre as diferentes organizações educacionais londrinenses gera uma fragmentação crescente no ensino fundamental de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série e os maiores prejudicados passam a ser os alunos e as escolas públicas envolvidas nesse processo.

## INTRODUÇÃO

Essa pesquisa insere-se no conjunto de estudos que têm sido desenvolvidos a partir da década de 90, com a preocupação de apreender um dos principais mecanismos do processo de descentralização das políticas educacionais no Brasil, a municipalização do ensino fundamental.

Por entender que esse movimento de descentralização das políticas públicas de educação desenvolve-se em um terreno social e econômico bastante heterogêneo, afeta sistemas organizacionais de dimensões e qualidade bastante distintas e molda-se segundo características regionais e locais muito específicas, nosso estudo se preocupa, fundamentalmente, com o caso particular da municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em Londrina.

No caso específico de Londrina, interessa-nos a relação de conflitos estabelecida entre o município de Londrina e o Estado do Paraná, através dos órgãos competentes e das organizações civis relacionais a municipalização, a gênese, as causas e o histórico desses conflitos, a avaliação da proposta e do processo de implantação da municipalização pelos atores envolvidos, o jogo de forças estabelecido entre esses diferentes atores e instituições e, sobretudo, a resistência do município de Londrina à municipalização do ensino fundamental.

Buscamos entender a análise dos conflitos e da resistência em torno da implantação da proposta da municipalização em Londrina, no contexto da municipalização do ensino e de algumas outras medidas descentralizatórias efetuadas no Paraná e no Brasil, principalmente na década de 90, medidas que vem sendo constituídas sob o signo da democratização.

O primeiro capítulo permite-nos perceber a existência de perspectivas teóricas distintas na defesa e na crítica da municipalização do ensino no Brasil, discussões teóricas bem anteriores a LDB de 1996. Permite-nos compreender ainda o que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e sua Emenda Constitucional n. 14/96, que institui o FUNDEF – Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, representa para processo de municipalização do ensino.

O segundo capítulo tem como propósito contextualizar historicamente a municipalização no âmbito da descentralização das políticas de educação no Brasil e no Paraná. Dada a relação de proximidade com o objeto, dentro da análise do Paraná, uma parte é dedicada ao estudo dos novos modelos de gestão educacional adotados no estado, em especial, o exemplo das Escolas Cooperativas de Maringá.

No terceiro capítulo nossa preocupação específica é com a municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em Londrina,.

A análise da pesquisa foi construída a partir do estudo dos documentos produzidos por órgãos governamentais, tais como o MEC e a SEED/PR (Secretaria do Estado da Educação do Paraná), leis de diretrizes e bases da educação, constituições federal e estadual, programas, medidas e legislações a respeito do tema. Por outro lado, atas dos Conselhos, arquivos da APP-Sindicato, entrevistas, pareceres da SME/Londrina, do NRE/Londrina e documentos fornecidos pela prefeitura do município de Londrina constituíram na fonte de dados e evidências para a compreensão da municipalização no nível local.

Outra fonte de pesquisa, no caso de Londrina, advém das entrevistas semi-estruturadas com os seguintes órgãos, atores sociais e entidades representativas: CME (Conselho Municipal de Educação de Londrina), SINDSERV (Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina), APP-Sindicato (Associação dos Professores do Paraná), SME (Secretaria Municipal de Educação), NRE (Núcleo Regional de Educação), diretores de escolas estaduais, professores da rede municipal e estadual e professores de educação especial da rede estadual de Londrina.

No caso do Brasil, foram escolhidos documentos do MEC, o texto Constitucional de 1988, a LDB de 1996 e a Emenda Constitucional n. 14/96 que institui o FUNDEF, para buscar os elementos que pudessem indicar as tendências

a nível nacional das propostas de reestruturação da educação fundamental pública e a introdução da proposta de municipalização a nível federal.

Quanto ao Paraná nortearam a pesquisa a Constituição do Estado, o PDE (Plano Decenal de Educação para Todos), o Projeto Vale Saber, o Termo Cooperativo de Parceria Educacional, Documentos do IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), da AMEPAR (Associação dos Municípios do Médio Paranapanema) e do Fórum em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal.

Almeja-se com esse trabalho contribuir para a indicação de alguns traços das propostas políticas para a educação no período mencionado, tentando problematiza-los em suas múltiplas tendências, mas, sobretudo em suas potencialidades quanto ao desenvolvimento da democratização/descentralização educacional.

## CAPÍTULO 01

### DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL NA ÓTICA DO ESTADO E DA DEMOCRACIA/DEMOCRATIZAÇÃO

#### Introdução

Nas últimas duas décadas, sob o signo da democratização, a descentralização e a municipalização voltam a ser foco de análise de muitas teorias políticas e educacionais. Nesta, a municipalização do ensino, no contexto da descentralização das políticas públicas educacionais, é objeto de estudo da Sociologia Política.

Nesse primeiro capítulo iniciamos pela análise da descentralização em algumas teorias políticas, como a de Fábio Roversi-Monaco (Apud: BOBBIO), Aléxis de Tocqueville, Sônia Draibe, Tiramonti e Marta Arretche, na preocupação de mostrar como esses autores a analisam, relacionando-a à temática da democracia e da democratização.

Na seqüência, analisamos as principais críticas da descentralização educacional do caso brasileiro, pensando-as no contexto dos países latino-americanos. São teorias que apresentam o caráter conservador da descentralização no âmbito do neoliberalismo. São pensadores que compõem esse estudo: Francisco de Oliveira, Octávio Ianni, Carnoy e Castro, Fiori, Pierre Anderson, Casassus, entre outros.

Num terceiro momento do primeiro capítulo mostramos como a discussão sobre a municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série no Brasil, ressurgiu a partir da década de 80 como um dos principais mecanismos descentralizatórios na área da política educacional, com vistas a democratizar a educação pública ou a corresponder à diminuição de gastos com políticas sociais em função da crise do Estado e da privatização de tais serviços. Junto a essa análise buscamos apresentar tanto a teoria que faz a defesa da proximidade entre a municipalização e a democracia ou democratização, quanto a vertente que faz a crítica da relação entre a municipalização e a democracia ou democratização.

Essas duas investigações teóricas são pensadas exclusivamente em torno do caso brasileiro.

A relação da descentralização e da municipalização do ensino com a democracia e (ou) com a democratização explica-se pelo encontro constante desses conceitos nos estudos sobre a municipalização e sobre outros mecanismos descentralizatórios no campo das políticas públicas de educação.

Portanto, a descentralização, a democracia e mesmo a democratização não são objetos de estudo da presente pesquisa, mas os constantes encontros desses temas como o objeto nos faz olhar para eles com maior preocupação de análise e inclusive, em alguns momentos do trabalho a nos interrogarmos, de maneira específica, sobre as suas relações, é o caso do início desse primeiro capítulo.

A preocupação com o conceito de democracia (dotar a administração municipal de recursos, autonomia, poder de decisão, valorização da participação) está presente nos três capítulos da dissertação, mais como eixo condutor da análise do que com o propósito de avaliar a experiência brasileira, paranaense e, principalmente, londrinense, a ponto de denomina-las como mais ou menos democráticas.

### **1.1. A propósito da descentralização**

Partimos do princípio de que a descentralização não é um mal quando se pensa na concretização de um estado democrático no Brasil. A descentralização é um meio para poder chegar, através de uma distribuição de soberania, a uma real liberdade política. (ROVERSI-MONACO, Apud: BOBBIO, 1999, p. 332)

Mas é muito romântico sustentar, teoricamente, uma estreita conexão da descentralização com a liberdade e a democracia.

Há nos últimos dez anos uma tendência idealizadora do conceito de descentralização. O erro consiste no postulado de uma distinção dicotômica entre centralização e descentralização, dois termos entendidos como posições

totalmente contrapostas. Isso levou a uma polarização de valores no sentido de considerar a descentralização como o pólo positivo, no qual se situam valores como a liberdade individual e o autogoverno democrático e a centralização como pólo negativo, autocrático e totalitário. (ROVERSI-MONACO, Apud: BOBBIO, 1999, p. 332)

Fábio Roversi-Monaco mostra as pistas desse jogo de complexidades conceituais e práticas. Segundo ele, a descentralização pode identificar-se com várias ideologias, é importante, porém, verificar quais são estas num determinado momento histórico, numa sociedade com um determinado desenvolvimento social, visto que somente deste modo torna-se possível estabelecer se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma descentralização fictícia e aparente, cujas motivações profundas devem ser pesquisadas.

Para Massolo (1988), se existe algo que é pleno de conteúdo político, como campo de confronto de aspirações, exclusões ressentidas, protagonistas desconhecidos e alternativas inibidas, é a reivindicação da descentralização do Estado para a democratização das instituições, a relação entre os cidadãos, a gestão pública e o exercício de poder.

Mas só a pesquisa pode seguir as pistas dos mutantes e sinuosos caminhos por que passam esses processos. Urgente perceber que estamos nos defrontando com algo novo que traz possibilidades de verificarmos um conflito de valores em torno da defesa da descentralização e de sua relação com a democracia.

Para repensar o título, podemos incorrer novamente ao pensamento de Roversi-Monaco (Apud: BOBBIO, 1999, p. 330):

Um e outro princípio (centralização/descentralização) não subsistem completamente em sua totalidade, mas manifestam-se sob várias formas, que poderíamos considerar intermédias, tendencialmente, centralizadoras ou descentralizadoras, cujas possibilidades de concretização e de atuação são suscetíveis de desenvolver-se em formas bastante variadas.

A trilogia política: democracia, descentralização e poder local foi trabalhada inicialmente por Tocqueville no livro "Democracia na América", de

1835. Ao estudar a sociedade americana o autor descobre o importante papel que desempenham as instituições de governo local para o desenvolvimento do exercício democrático e participativo dos cidadãos.

De acordo com Tocqueville a descentralização produz melhores formas de governo democrático, que se expressam em liberdades cívicas mais amplas e em possibilidades de gerar bem-estar social. O autor entende a autogestão local como escola insuperável para a política democrática, contribuindo para garantir a liberdade e o estímulo à energia social criativa.

Lançando-se no estudo das democracias reais, Aléxis de Tocqueville também se ocupa da análise da liberdade e da igualdade. Falar, portanto, das idéias de liberdade e igualdade em Tocqueville é falar em democracia. Sua obra "Democracia na América" é fundamental para o entendimento de como a igualdade, um dos princípios democráticos, pode tanto ser o suporte para as liberdades individuais, como se constituir no germe da sociedade de massas com prejuízo da individualidade, causa da tirania da maioria e de um Estado despótico.

Ao mesmo tempo em que tenta compreender as especificidades das sociedades democráticas, o autor procura formular uma idéia de caráter geral sobre a democracia. A respeito da democracia como um processo universal, assim pronunciou;

E evidente a todos, igualmente que está em curso, entre nós, uma revolução democrática, mas nem todos a vêem sob a mesma perspectiva. A alguns parece ser nova, mas acidental e, como tais esperam que seja sentida; a outras parece irreversível porque é a tendência mais uniforme, mas antiga e mais permanente que se encontra na história. (TOCQUEVILLE, 1969, p. 33)

O comportamento que lhe permite apreender as singularidades da democracia americana é plenamente equilibrado pelas questões de caráter geral que o pesquisador anuncia sobre a democracia como processo geral. Nas relações entre o Estado e a sociedade civil americana, Tocqueville detecta, num primeiro momento, uma descentralização política garantida pelas leis e instituições políticas. Através de um exame da comuna, do condado e do Estado constata que o dogma da soberania do povo nasce na comuna e chega até o governo.

Estudando as leis gerais que regem o sistema federativo vê o governo federal como exceção e o governo estadual como regra comum.

Nas leis da Nova Inglaterra encontramos o germe e o desenvolvimento gradual da independência local (townships) que é a vida e a mola real da liberdade americana dos nossos dias. A existência política da maioria das nações da Europa começou nas categorias superiores da sociedade e foi gradual e imperfeitamente comunicada aos diferentes membros do corpo social. Na América, ao contrário, pode dizer-se que o município foi organizado antes da comarca e a comarca antes do Estado e o Estado antes da União. (TOCQUEVILLE, 1969, p. 56)

Entretanto, conforme Tocqueville avança no exame da sociedade americana, percebe uma tendência inversa à descentralização. Percebe que o sistema fabril (industrialização), a uniformidade existente entre os indivíduos, as guerras e as relações institucionais acabariam por centralizar as decisões políticas nos EUA. Contrapondo a tendência da centralização, Tocqueville destaca a importância da participação política a nível local como forma de exercício da cidadania política. Ao contrário, para o autor, a dedicação aos assuntos privados, em detrimento de uma participação na vida pública, facilitariam a emergência do Estado autoritário.

Embora as instituições de natureza liberal possam ajudar na manutenção das liberdades fundamentais, é a ação política, para Tocqueville, o principal sustentáculo da liberdade. Para ele, a fraqueza do exercício da cidadania e da ação política permite que ocorra a centralização administrativa e a concentração do poder do Estado.

Sabemos, porém, que descentralização e a centralização muito dificilmente se encontram num estado puro, mas aparecem como centralização e descentralização imperfeitas.

Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades. (ROVERSI-MONACO, Apud: BOBBIO, 1999, p. 330)

Uma ligação entre Estado federal e Estado unitário descentralizado só pode ser efetuada se considerarmos o fato de que entre ambos intercorra uma diferença que não pode ser somente quantitativa e administrativa, mas qualitativa e política.

A descentralização política distingue-se da descentralização administrativa, não apenas pelo seu tipo diferente de funções exercidas, mas também pelo título que caracteriza seu fundamento. A descentralização política expressa uma idéia de direito autônomo, enquanto na descentralização administrativa temos um fenômeno de derivação dos poderes administrativos que, por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado, isto é, do Estado-pessoa, diz Roversi-Monaco. (Apud: BOBBIO, 1999, p.331)

Para as regras do jogo democrático também devemos ter em mente a possível diferença entre a anúnciação do conteúdo e o modo como são aplicadas na prática.

A propósito da relação entre descentralização e educação podemos dizer que a descentralização precisa ser vista como ato político e não apenas como ato administrativo, deve deslocar poder de decisão e localizar o município como espaço de poder na elaboração de propostas, via participação da comunidade. A descentralização pode ser uma estratégia de gestão local do sistema educacional, ou uma estratégia do poder local para a descentralização educacional.

Sabemos que é bastante acentuado o esforço de descentralização que o Brasil vem realizando desde os anos 80. O processo através do qual vem se implementando tem se apresentado sob forma, ritmos e intensidades desiguais, obedecendo a motivações distintas e registrando fases diferentes. Para Sônia Draibe, desencadeado como importante dimensão do movimento de democratização, essa descentralização esteve sempre marcada pela questão federativa, fundindo-se nesse processo tanto os objetivos de recuperação de prerrogativas fiscais, políticas e administrativas por parte dos estados e principalmente dos municípios, quanto o de redução do alto grau de centralização

das políticas públicas brasileiras, entre elas as políticas sociais. (DRAIBE, 1998, p. 3).

Como arma da democratização e estratégia de consolidação de direitos sociais e extensão da cidadania à população, a descentralização das políticas sociais ocupou lugar central na agenda política de descentralização dos anos 80 e o municipalismo constitui-se a sua mais visível e combativa modalidade.

Muitas dessas novas modalidades de descentralização fiscal e de programas sociais, em partes, foram consolidadas pela Constituição de 1988, “negociada pelos entes federados sob o signo e a motivação da democratização no país”. (DRAIBE, 1998, p. 4)

Numa dimensão política mais ampla, podemos dizer que o movimento em prol da redemocratização do Estado brasileiro traz à tona forças afastadas do poder e promove uma reflexão acerca do seu papel. Esses fatores, conjugados às determinações internacionais, contribuem para a formulação de uma nova proposta de perfil institucional, que tem na Constituição de 1988 o marco legal para a redefinição de políticas de descentralização no âmbito das esferas federal, estadual e municipal. (RIBEIRO. et. al; 1997, p. 31)

Do mesmo modo, o cenário político em que se geram e se projetam as políticas do setor educacional mudou significativamente nas últimas duas décadas. Uma das características básicas que exemplificam esse cenário é a definitiva descentralização do sistema estatal.

De acordo com Tiramonti (1997), no plano específico da educação, vimos uma conformação na construção de agendas de governo quase homogêneas, propondo metas nacionais para: exigências de qualidade, busca aos centros mundiais para financiamento de projetos, programas educacionais e proposições de organismos internacionais, dedicados à educação que tratam de compatibilizar posturas dos bancos e as necessidades políticas dos governos, preservando uma relação entre a ordem social e a integração internacional. Essas mudanças políticas e econômicas pressupõem também a defesa de um sistema educacional de qualidade total, definida segundo competências para a competitividade.

Já no pensar de Marta Arretche (1996), o processo de redemocratização, o processo constituinte, as propostas de resgate da dívida social, temáticas do cenário político brasileiro dos anos 80, colocam em questão esses termos da relação entre 'centro' e 'periferia' do processo decisório. Neste contexto, a idéia de descentralização ganha força e conteúdo, seja porque está inserida no debate internacional sobre a reforma do Estado, seja porque está fortemente associada às expectativas de democratização do sistema político ou, finalmente, porque ao longo da década ensaiaram-se efetivamente movimentos no sentido de maior autonomia financeira para estados e municípios e re-territorialização das decisões.

De acordo com a mesma autora, atualmente tem-se afirmado que, de um lado, a descentralização seria um caminho necessário para a democratização do processo decisório, de outro lado, afirma-se freqüentemente que o conjunto de políticas sociais no Brasil estaria se descentralizando.

Falar de políticas de descentralização envolve falar de processos de natureza bastante diversa, dado que envolve estruturas de poder, questões e atores políticos de caráter e conteúdo bastante desiguais. No pensar de Marta Arretche, como o próprio termo indica, os processos descentralizatórios em curso têm como referência comum a superação de seu pólo oposto: a existência prévia da centralização do processo decisório.

No Brasil, para Arretche, grosso modo, os processos descentralizatórios em curso têm sido abordados como relacionados a duas ordens de processos sociais: primeiro como resposta à crise fiscal e seu impacto sobre a capacidade do Estado moderno de desempenhar suas funções a partir de estruturas centralizadas de decisão e operação, segundo, como um instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, em direção a formas mais avançadas de participação social. No seu entender, não se tratam de vertentes excludentes de explicação, as duas ordens de questões estão presentes nas explicações do fenômeno, porém com ênfase e status explicativo diferenciado. (ARRETCHE, 1996 a)

Nas últimas décadas, o processo descentralizatório se dá num contexto diferenciado. Na perspectiva de superação dos impactos da crise fiscal sobre a capacidade operacional do Estado, a redistribuição das atribuições administrativas entre os diversos níveis de governo é vista como solução efetiva para os problemas orçamentários e para propiciar eficiência da administração pública.

Numa outra perspectiva, o processo descentralizatório seria fundamentalmente um mecanismo de transferência das responsabilidades do governo federal para as administrações locais. Tratar-se-ia de delegar aos governos municipais o ônus político resultante da insatisfação popular decorrente dos processos de concentração monopolista do capital estabelecido a nível nacional. Para Arretche, nessa última perspectiva, o governo central estaria apenas impondo ao nível local a responsabilidade política pelas necessárias medidas de austeridade. (1996, p. 76 e 77)

Tratam-se de avaliações diferentes de um mesmo processo, derivadas de perspectivas teóricas distintas e de referências empíricas diversas.

A descentralização pode torna-se a demanda e opção defendida para desburocratizar as obstruções autoritárias do Estado, ampliar e diversificar os espaços para o exercício de direitos e liberdades civis, por outro lado, faz parte do consenso neoliberal dos anos 90 no Brasil, a idéia de que afrouxando o Estado centralizador, a partir de cima, conectam mais fluidamente as iniciativas sociais e as novas práticas políticas que interagem, nos territórios locais, em busca de mudanças democráticas na sociedade.

Se a descentralização é consubstancial à democracia, essa relação tem sido de muitos modos debatida, pois não existe consenso sobre a implicação e efeitos democratizadores da descentralização. Para Massolo, essa potencialidade dos governos locais, assim como a organização político-administrativa descentralizada, está sujeita a dupla leitura, quando situamo-la em termos de processos e tendências que vão se evidenciando entre conjunturas e espaços concretos. (MASSOLO, 1988, p.3)

## 1.2. A propósito da democracia e da democratização

A propósito da democracia, o termo expressa um ideal de mais de dois séculos de existência. O pequeno recorte aqui posto, para pensar sua interligação com o objeto, não faz justiça à imensidade, riqueza e complexidade de trabalhos clássicos e contemporâneos que podem ser encontrados na Sociologia Política. Além desse dado, o recorte não faz um estudo cronológico sobre o tema, apenas levanta questionamentos que, no corpo da dissertação, são apontados nas diferentes teorias sobre a municipalização do ensino.

Para Marta Arretche o termo democracia revela mais uma utopia do que uma realidade concretamente existente. O grau de aproximação do real em relação ao ideal pode ser apreendido, segundo ela, a partir de alguns critérios como: igualdade de voto, oportunidade de participação efetiva no processo decisório, oportunidade de esclarecimento para a formação de opinião a propósito do objeto de decisão, controle final sobre a agenda política, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação e inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade. (1996, p. 78)

Sobre princípios democráticos, mostra Arretche, embora as experiências históricas da Grécia Clássica, da República Romana e de algumas comunas italianas da Idade Média tenham servido de base para a construção do ideal de processo democrático, o exame da vida política real de tais experiências fornece escassa justificativa para a idealização. O argumento mais forte de Arretche, nesse sentido, diz respeito ao grau de inclusão da demos (conjunto dos cidadãos, ou aqueles que têm direito à existência política) nessas experiências. Na mesma perspectiva, torna-se um erro, embora comum, referir-se aos regimes populares das cidades-estado, incluindo Atenas, como exemplos de participação popular extensiva nas decisões políticas. (DAHL, 1985, p. 8)

De acordo com Arretche, é com a constituição de governos de larga escala, isto é, sistemas de governo que envolvem um país inteiro que o princípio da representação se impõe como um princípio democrático.

Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em decisões de âmbito nacional seria impossível. Nos últimos dois séculos, têm sido feitos esforços para estender os processos democráticos aos governos de nível nacional, através do desenvolvimento de instituições que distinguem os regimes políticos dos modernos países democráticos. A realização do ideal democrático não está associada a uma forma particular de participação dos cidadãos no processo decisório. O ideal democrático – embora tenha um conteúdo específico – assumiu modalidades diferenciadas em distintos períodos da história da humanidade. (ARRETICHE, 1996, p. 78)

Na compreensão da autora, essas formas de expressão do ideal democrático estão associadas, entre outros fatores, a um problema de escala: a dimensão da demos. Para ela, a democracia direta supõe uma demos de pequenas dimensões, nesse sentido, a constituição de governos de larga escala torna-se excludente.

Dado essas premissas, é lícito afirmar que a noção de democracia diz respeito a natureza do envolvimento dos indivíduos na gestão da vida coletiva. A descentralização, por sua vez, diz respeito a forma pela qual tal envolvimento pode ocorrer. Nesse contexto, a democracia e a descentralização não têm a mesma substância e, portanto, não guardam identidade entre si, por definição, são diferentes.

A propósito da relação entre democracia e descentralização, mesmo pensando na conceituação da democracia, nos atemos ainda em Marta Arretche. Para a autora, a descentralização pode representar uma condição para a realização de um tipo particular de democracia: a democracia direta ou participativa. Mas se é condição necessária, pode não ser condição suficiente, isto é, se a democracia direta supõe a descentralização, a descentralização não implica necessariamente na democracia participativa.

Uma das razões para que a descentralização não implique necessariamente em maior grau de participação no processo decisório, pode ser, para Arretche, a dimensão da demos no ente descentralizado. Por outro lado, não significa que uma gestão é menos ou mais democrática, pelo simples fato das decisões permanecerem centralizadas.

No pensar de Arretche, se a democracia diz respeito à natureza do envolvimento dos cidadãos na gestão de determinadas decisões, as

possibilidades de sua realização são determinadas pela natureza do sistema político em que estão inseridas e não pelos mecanismos que a viabilizam. Assim, para ela, é pouco provável a democratização do processo decisório a nível setorial sem a consolidação de um regime democrático. No seu pensar, a questão da democratização do processo decisório é possibilitada e limitada por questões que são externas ao mecanismo da descentralização.

A propósito da democratização, podemos dizer que o fato de desde 1985 vivenciarmos ainda a persistência de um comportamento não democrático das elites políticas, a não aceitação da cidadania civil e social, a impossibilidade de um pacto social, a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a persistência de práticas não-democráticas no nível micro, levam-nos a supor a existência de uma cultura política que sugere o prolongamento do uso da democratização como chave explicativa de diferentes relações entre Estado e sociedade civil. (AVRITZER, 1995, p. 109)

A idéia de democratização trabalhada por Leonardo Avritzer e que, ao nosso ver, nos auxilia no entendimento do uso excessivo do termo, explica-se por ser a democracia não uma situação e sim um processo em construção e em reconstrução no Brasil, que pode ser, inclusive, temporalmente, um longo processo de negociações.

Segundo o autor, a democratização ocorre em países que possuem uma cultura política que levou à ruptura com a democracia. No Brasil, ela é pensada como um longo prazo de incorporação de princípios democráticos pela própria sociedade, um processo que não chegou ao seu final. No Brasil, existe uma cultura política não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática.

Para Avritzer (1995) a democratização consiste na combinação entre a livre operação do sistema político e a compreensão do significado atribuído pelos atores políticos à democracia. Esse significado implica diferentes concepções acerca da publicidade, da tolerância, da importância de estratégias de negociação e da importância da normatividade democrática.

O problema da democracia, pensa o autor, não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho do Estado e às relações com os atores sociais. Essa inter-relação é crucial para a existência da democracia, uma vez que formas específicas de concentração de poder podem também ter conseqüências antidemocráticas.

Por Avritzer a democracia é compreendida enquanto prática que é transformada pelas mudanças estruturais da modernidade. Tanto a democracia quanto a cidadania passam, a seu ver, a serem consideradas como rupturas com formas de poder privado incompatíveis com as relações impessoais introduzidas pelo Estado Moderno. Por sua vez, a democratização é abordada pelo autor no terreno das formas de ação social que garantiriam a democracia ao longo de um processo de modernização societária. (1995, p. 115)

Em Habermas a democratização é vista como prática cotidiana, uma teoria que abre espaço para os movimentos sociais e a organização da sociedade civil. Para o autor é no plano societário que reside a capacidade de instauração de um sistema democrático. A teoria de Habermas liga o processo de democratização à transformação da sociedade em um local de produção do poder, conseqüentemente seu parâmetro para a democratização é a capacidade da sociedade de se constituir em arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo. (Apud: AVRITZER, 1995, p. 118)

Para Avritzer, uma teoria habermasiana de democracia nos oferece a indicação da existência de uma dimensão não-sistêmica no interior do sistema político, ela contrasta a forma de coordenação sistêmica da ação com a própria perspectiva dos atores acerca da mesma.

No caso do Brasil, essas perspectivas nos permitem acrescentar ao processo de democratização do sistema político e da sociedade a perspectiva dos movimentos sociais interativos que surgem no nível local e questionam as relações Estado/sociedade.

### **1.3. A relação Estado e Descentralização: os fundamentos da crise e o conceito conservador da descentralização**

Repensando as duas ordens sociais dos processos descentralizatórios de Arretche, a resposta à crise fiscal e seu impacto sobre a capacidade do Estado moderno de desempenhar suas funções a partir de estruturas centralizadas de decisão e operação e segundo, como um instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, em direção a formas mais avançadas de participação social, podemos dizer que esse tópico do primeiro capítulo objetiva compreender, fundamentalmente, a primeira ordem social desse fenômeno e revisar teoricamente os autores que a tomam como ponto explicativo. Na seqüência da mesma análise, tentamos pensar que outras dimensões podem ser vislumbradas na crise estatal, como ela se relaciona à conjuntura econômica e política internacional e às expectativas ideológicas das agências internacionais de financiamento, como diferentes autores a explicam e a relacionam aos mecanismos descentralizatórios, sobretudo no caso da política educacional brasileira.

Cabe lembrar em Arretche (1996), que não se tratam de vertentes excludentes de explicação, as duas ordens de questões estão presentes nas explicações do fenômeno, porém com ênfase e status explicativo diferenciado.

É necessário lembrar ainda que no início da década de 80 o Estado brasileiro, historicamente caracterizado pelo centralismo político e administrativo, atravessa uma crise sem precedentes. A conjuntura econômica desfavorável compromete a capacidade financeira do governo central, provocando sua omissão em determinadas áreas. Tais mudanças, segundo Carnoy e Castro (1997), precisam ser compreendidas no contexto latino-americano das políticas públicas e sociais.

Para os autores, na intenção de produzir capital humano de melhor qualidade, a fim de tornar os países da América Latina mais competitivos na economia mundial, na prática, as reformas políticas reduziram o total de recursos públicos e privados disponíveis para o financiamento da educação e da formação de professores. As reformas financeiras dos anos 80 baixaram o custo da

educação para o governo central no curto prazo e, de fato, atraíram novos recursos de fontes locais públicas e privadas, mas talvez tenham diminuído a qualidade do ensino e aumentado as diferenças de qualidade. (PRAWDA 1993, Apud CARNOY e CASTRO, 1997)

As mudanças ocorridas na economia mundial nos fins dos anos 70 e na década de 80 obrigaram a maioria dos países da América Latina a buscar meios de reduzir seus gastos públicos, sobretudo gastos públicos do governo central com educação e formação e, concomitantemente, a tentar aumentar a escolarização. (CARNOY e CASTRO, 1997, p.16).

No parecer de Fiori, no final dos anos 80 eram poucos os países da América Latina que não tivessem sido completamente convencidos de que a crise dos anos 80 tinha sido produzida pelos excessos estatais, ainda quando, à diferença de países industrializados, esses excessos não pudessem ser atribuídos à extensão dos direitos e dos sistemas de proteção social que quase não existiam, nem tampouco ao excesso de demandas democráticas, uma vez que quase todos esses países vinham sendo governados há muito tempo por regimes autoritários muito pouco sensíveis aos apelos populistas. (1997, p. 122)

Nesse contexto, a América Latina converte-se numa terceira grande cena de experimentações neoliberais. “Neoliberalismo inacabado que apregoa uma democracia formal” (ANDERSON, 1995, p. 22). Para Anderson, essa política se enraíza diretamente no mercado mundial, no afluxo de capital, na tecnologia, na mercadoria, no lucro, na mais valia e reafirma princípios de liberdade, igualdade, propriedade e contrato, mas sob o égide das multinacionais, das corporações, dos conglomerados, de organizações pouco localizáveis. Estas últimas estão em muitos lugares e, às vezes, operam à margem das instituições, dos códigos, dos estatutos e das constituições nacionais. (IANNI, 1995, p. 139 e 140).

Nesse sentido, os países da América Latina, entre eles o Brasil, se encontram inseridos, como atores não protagônicos, no jogo das interdependências internacionais (CASASSUS, 1995, p. 74). Nos anos 90 desenvolveu-se um movimento de concentração em direção aos centros multipolares de poder internacional de um lado, por outro, os estados nacionais

latinos americanos, desregulamentados e com seus poderes centrais e de inserção internacional diminuídos, sofreram, no final do último século, as conseqüências da renegociação da dívida do Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual, entre outras medidas, recomenda a diminuição do gasto público, em especial na educação.

De acordo com Anderson, a crise do capitalismo desse período tem outros culpados, segundo os neoliberais. Ela deriva do poder excessivo dos sindicatos, de maneira geral, do movimento operário, quer por suas reivindicações salariais, quer pela pressão exercida sobre o Estado para ampliação dos gastos sociais. (ANDERSON, 1995, p. 10)

Para Francisco de Oliveira, a crise interna da economia brasileira, a partir dos anos 80, é produto da reconfiguração do Estado. Segundo o autor, há uma relação entre o esgotamento do processo de intervenção estatal, por meio da dívida externa e a forma financeira de ligação da economia brasileira à divisão internacional do trabalho, assentada na transferência da dívida externa para o setor público, que caracteriza a economia nesse período. (1993, p. 38)

No parecer de Oliveira, houve neste momento, a transferência da dívida externa para as empresas estatais, dadas as mudanças no mercado internacional, ou seja, a transferência da dívida do setor privado para o setor público e a conseqüência mais direta foi o rebaixamento do crescimento da economia brasileira.

A reconfiguração dada pelo papel das corporações aumenta o hiato entre a sociedade civil e o Estado, intensifica as determinações externas sobre o Estado e reduz a importância das forças sociais internas, no que se refere à organização e às diretrizes do poder estatal. Aos poucos as forças sociais da sociedade civil organizada não encontram mais condições políticas ou jurídico-políticas de realização. (IANNI, 1995, p. 18)

Em síntese, o Estado democrático brasileiro, especialmente pelas pressões internacionais e neoliberais sofridas, passa a ser não uma construção consolidada, mas uma série de transformações, transição e diálogo, um conceito que se acha em evolução. Neste processo de transformação, a educação,

enquanto política pública, ocupa lugar chave e não pode ser entendida, quando desvinculada do contexto político-econômico brasileiro e internacional mais amplo.

### **1.3.1 Estado e Descentralização das Políticas Educacionais**

No campo educacional vemos que, nas últimas décadas, quase todos os países da América Latina empreenderam um processo de reformas do tipo organizacional para a descentralização. Em alguns países, como a Argentina, o objetivo era fundamentalmente financeiro para descarregar o gasto social nos níveis mais baixos do Estado e da comunidade. (S. GONZÁLEZ, KISILEVSKY, M. 1994. CARNOY, M. M. CASTRO, 1996)

Outro exemplo que nos auxilia na compreensão das formas conservadoras de descentralização é o caso do projeto de descentralização do sistema escolar chileno, realizado pelo regime militar, no período compreendido entre 1974 e 1991. Como mostra Lavin, particularmente em 1981, a política educacional chilena engrenou-se na lógica de transformações econômicas dentro de uma política de livre mercado. Essa lógica operacionalizou-se por meio do processo de municipalização do sistema escolar que implicou na transferência da infra-estrutura do Ministério da Educação para os municípios.

Para o governo chileno a reforma do sistema educacional baseou-se na eficiência de um sistema administrativo centralizado, em baixos níveis de aprendizagem, altas taxas de evasão e repetência. Em termos de política, formulou-se na necessidade de elevar a qualidade da educação, priorizando a flexibilização curricular, através da municipalização e da privatização da educação.

Na interpretação de Lavin, na prática, tal reforma respondeu à necessidade de desconcentrar os poderes públicos e reorganizar as funções econômicas e sociais do Estado, a fim de estabelecer um sistema educacional de acordo com o ideal neoliberal em processo de implantação e em virtude dele. (1994, p. 52)

Sônia Lavin chama a atenção para os limites da fantasia privatista como fonte de eficiência e equidade. Para ela, a privatização por si não eleva a qualidade e a descentralização pode ter efeitos regressivos sobre a qualidade e a

equidade se o Estado não entra de forma compensatória. Ainda, a municipalização, como um dos mecanismos mais intensos da descentralização, pode ser apropriada em benefício privado e a flexibilidade pode ser fonte de baixa qualidade e aprofundamento da desigualdade.

Esse cenário pode ser ilustrado também pelas reformas educacionais que ocorreram na Costa Rica, em fins da década de 70 e 80. As peculiaridades do caso costarricense mostram os empecilhos que podem surgir quando se tenta reduzir os custos da educação sem levar em conta as possíveis resistências por parte de professores e quando se tenta manter a qualidade de ensino ignorando a capacidade cada vez menor do sistema educacional de satisfazer os padrões pretendidos. (CARNOY E CASTRO, 1997, p. 18).

Para os autores Carnoy e Torres (Apud CARNOY E CASTRO, 1997, p.19), até início da década de 90, o tipo mais comum de reforma nos países da América Latina foi tentar reduzir os gastos do governo central com educação, através da descentralização do processo decisório (administração) e, em menor grau, do financiamento da educação. No Brasil, segundo eles, os sistemas de ensino médio e básico sempre estiveram a cargo dos estados e dos municípios, com um detalhe: "os recursos são repassados para os estados e os municípios tomando por base mais interesses políticos do que necessidades educacionais". (CARNOY E CASTRO, 1997, p. 20). Essa mescla peculiar de administração financeira descentralizada/centralizada talvez explique, em partes, a baixa qualidade e a falta de equidade dos sistemas educacionais brasileiros.

Entre as diretrizes gerais emanadas por parte do Banco Mundial, a descentralização educacional assume uma conotação política implícita, como se percebe em CORAGGIO;

Por lo pronto, el banco está determinado a lograr que os sistemas de educación se descentralicen. Aparentemente, de la descentralización se espera que a nível de cada distrito o establecimiento de adopten, con mejor conocimiento de las condiciones locales, las combinaciones de insumos educativos más eficientes, pero también se espera que reduzca la capacidad de los intereses tradicionales (sindicatos de maestros y burócratas del gobierno central, asociaciones de estudiantes universitarios, las élites usualmente beneficiadas por los subsidios indiscriminados) para incidir en la política educativas. (CORAGGIO, 1995, p.24, apud HIDALGO, 1999)

Significa pensar que a defesa de um projeto democrático popular de sociedade para a área de educação, o fortalecimento da sociedade civil organizada na definição de políticas públicas e mesmo a descentralização, no viés das diretrizes políticas neoliberais, passam a ter matizes radicalmente opostos no Brasil.

No pensar de Ângela Hidalgo, em vez de transferência de poder, autonomia, decisão e participação, a descentralização educacional, no caso brasileiro, não diferentemente no caso paranaense, significa a transferência dos encargos para a execução dos programas nos setores básicos, atualmente pressionados pelo mecanismo político da municipalização do ensino fundamental, com o intuito de promover sua privatização, a exemplo das cooperativas de funcionários que vem se formando, na busca de enxugamento do Estado. (HIDALGO, 1999, p. 59)

A privatização é vista como um meio que ao mesmo tempo faz menor o aparelho estatal, desburocratiza os serviços e impulsiona a economia, dando-se por suposto que a busca do lucro e a eficiência caminham juntas. (WARDE e PAIVA, 1994, p.17),

Segundo Casassus, na experiência da América Latina, entendida enquanto desprivilegiada em relação às pressões sociais e econômicas internacionais, podemos distinguir dois processos gerais: a desconcentração e a descentralização, assim como três modalidades que podem adotar esses processos: regionalização, municipalização e nuclearização. (1995, p. 83)

A diferença essencial entre ambos os processos gerais radica em que um deles, a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central, ao mesmo tempo em que o outro, a descentralização, é um processo que tende a assegurar a eficácia do poder local.

Desta maneira, a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de cima para baixo, ao tempo que a descentralização reflete um movimento contrário, de baixo para cima. Segundo essa perspectiva, com algumas exceções, no seu início, praticamente todos os processos de descentralização educativa da América Latina foram processos de

desconcentração aos que se acrescentaram, processos de centralização, acredita Casassus (1995, p. 84).

De acordo com Casassus (1995, p. 40), a desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder central com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional, enquanto que a descentralização é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder local. Afirma ainda que a desconcentração e a descentralização se apresentam como continuum, no qual, em algum momento a desconcentração se transforma em descentralização.

Essa estratégia seqüencial de desconcentração e de descentralização, ao mesmo tempo em que indica um processo de implementação programada, reflete também a ambigüidade quanto ao significado e a diferença entre esses conceitos e tal ambigüidade está intrínseca às circunstâncias do próprio processo de implementação das políticas descentralizadoras, compreende Casassus.

No caso brasileiro a municipalização, como uma das principais modalidades apontadas por Casassus (1995), apresenta ambigüidades teóricas e práticas. Para ele, no Brasil se reproduzem, basicamente, esquemas organizacionais do tipo militar e nos quais prevalece uma estrita separação entre as funções de decisão e as de execução e que, portanto, constituem principalmente formas de desconcentração.

No parecer de Massolo a desconcentração é só um mecanismo para criar unidades de gestão de menor dimensão, com o objetivo de facilitar a operacionalização dos aparatos administrativos ou para aproximá-los da comunidade, afirmando ser esse o tipo de descentralização educacional que ocorre no Estado brasileiro. "Fala-se em desconcentração apenas quando esta dá lugar a criação de um serviço ou de uma unidade operativa, que é um instrumento do organismo desconcentrador, isto é, que não pretende representar a sociedade do território em que atua, nem tem autonomia em seu funcionamento", pensa. (MASSOLO, 1988, p. 6)

Ao denominá-lo de desconcentração, Massolo chama a atenção para os defeitos da descentralização: proliferação de níveis e entidades administrativas e o aumento do pessoal burocrático; criação de órgãos descentralizados, sem atribuições e competências de caráter decisório; alto custo da descentralização, revelando que está sendo executada de maneira equivocada e onerosa para a população. (1988, p.6)

De acordo com Nagel, a descentralização envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos (2001, p. 177). Para Lobo (1997), fica mais cômodo e tranquilo para o governo assentado em bases centralistas, privilegiar a desconcentração<sup>1</sup> e rotulá-la de descentralização.

Tomando por princípio a relação entre o Estado capitalista brasileiro e o neoliberalismo que invade os países latino americanos, principalmente nas últimas duas décadas, a descentralização das políticas educacionais pode não ter como intuito a democratização de fato, mas a redução do papel do Estado nas políticas públicas e sociais e no total de recursos públicos disponíveis para o financiamento da educação.

Desse modo, a municipalização, inserida no debate nacional e internacional sobre a reforma do Estado e sobre a perspectiva de superação dos impactos da crise fiscal sobre sua capacidade operacional, pode ser uma estratégia para a redistribuição das atribuições administrativas entre os diversos níveis de governo, com o objetivo de solucionar os problemas orçamentários e propiciar maior eficiência educacional. Nessa perspectiva, o processo descentralizatório seria fundamentalmente um mecanismo de transferência das responsabilidades do governo federal para as administrações locais. Como

---

<sup>1</sup> É importante analisar que há conflitos em torno da conceituação de desconcentração. Sônia Draibe (1999) e Rose Neubauer (1999) trabalham com o conceito de desconcentração administrativa, relacionando-o a capacidade de divisão de poder e decisão entre as instâncias educacionais. Vera Lúcia Costa, no artigo: "Descentralização da Educação no Brasil: as reformas recentes do Ensino Fundamental". Caderno de Pesquisa, n. 38. UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, NEPP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1998, também trabalha com o conceito de desconcentração como sinônimo de descentralização. Nesse artigo, Vera Lúcia Costa trabalha com as análises da desconcentração pedagógica, desconcentração de recursos financeiros e desconcentração administrativa, para falar das reformas recentes no ensino fundamental no Brasil.

assinala Arretche, nessa análise, o governo central pode estar apenas impondo ao nível local a responsabilidade política pelas necessárias medidas de austeridade. (1996, p. 76)

Em resumo, as questões levantadas nesse tópico do capítulo possuem como objetivo repensar a relação entre o Estado e a descentralização e nessa perspectiva, compreender um pouco melhor, nos tópicos que se seguem, o contexto político em que a municipalização do ensino no Brasil, no Paraná e em Londrina está inserida.

#### **1.4. A defesa da aproximação entre Municipalização do Ensino e Democracia**

Desde a década de 50, no Brasil, encontramos teorias, principalmente educacionais, que aproximam a municipalização do ensino à democracia. Essas teorias compreendem a municipalização do ensino como um caminho para a construção de uma sociedade mais democrática, uma prática democrática e ainda, como um mecanismo que pode gerar maior democracia e (ou) maior democratização para a educação pública fundamental.

Pela teoria educacional de Anísio Teixeira iniciamos essa análise. No pensar desse autor, a descentralização das políticas públicas educacionais, entendidas como municipalização, oferecia vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica, pois facilitava o envolvimento do professor como um elemento local e integrado à sua comunidade de base, por outro lado, através da municipalização, o currículo refletia melhor a realidade. Ainda, a municipalização do ensino era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário reunisse condições de melhorias de padrão que, de outro modo, não parecia viável. A municipalização, para Anísio Teixeira, era uma das chaves para a construção da democracia educacional.

O autor, em depoimento à Câmara dos Deputados em 1952, num debate sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), que tramitava desde 1948, defende:

Uma descentralização corajosa do ensino brasileiro. (...) Ficar tudo nas mãos do governo federal representa, em vez de estímulo, um fator de inibição para os múltiplos responsáveis, que devem ser convocados a trazer a sua contribuição. Desejo acentuar que este é realmente o mal dos males da situação educacional brasileira. A oficialização – pelo regime de equiparações - de todo o ensino, particular e público, sob um modelo uniforme e rígido, fiscalizado tão somente nos seus aspectos extrínsecos, não só permite, como promove, a falta de autenticidade do ensino nacional. (TEIXEIRA, 1976, p.168 a 171, apud HIDALGO, 1999, p.57)

Segundo Ângela Hidalgo (1999), em Anísio Teixeira há a preocupação em mostrar que o governo federal deve se constituir em um órgão de supervisão e de assistência técnica e financeira do ensino, assumindo assim um papel de orientador e estimulador, através da implantação das escolas em escala nacional, estadual e municipal. Teixeira propõe que a autonomia atingida pelo Estado se transfira para o município, através da criação dos Conselhos de Educação.

Anísio Teixeira destacou-se no cenário educacional brasileiro como um dos grandes defensores da proposta de municipalização do ensino fundamental também como caminho para a concretização da democracia. De acordo com Azanha, Teixeira se inspirava, na época, nos moldes da educação norte americana, de tradições fortemente locais, por isso defendia que uma reordenação de responsabilidades municipal, estadual e federal era suficiente para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse, apesar de, como menciona Azanha, “outros fatos importantes serem deixados de lado por Anísio Teixeira, fatos estes bastante elucidativos quando se fala em municipalização de ensino”. (AZANHA, 1991, p. 62)

As proposições trabalhadas por Eustáquio Romão e Elda Soares, em parte, foram inspiradas nas idéias de Anísio Teixeira.

Para Romão e Soares, a política de municipalização pode gerar democratização do ensino porque ela ultrapassa o âmbito da educação, e mais, reconstitui as estruturas políticas, visando a incorporação definitiva dos segmentos populares na definição e execução das políticas públicas para o atendimento dos interesses das camadas majoritárias da população.

Félix mostra que em Romão e Soares, os riscos de uma verdadeira fragmentação, localismo, estreiteza de concepções, regionalismos e

fortalecimento dos interesses da minoria em detrimento aos interesses majoritários, são alertas para enfrentar a municipalização como o procedimento mais viável, para o fortalecimento das organizações populares. (1991, p.48)

O único temor da municipalização não cumprir as prerrogativas de uma efetiva democratização do ensino, tanto para Eustáquio Romão como para Elda Soares, está na impotência e na morosidade das instituições que a integram e a regulamentam, o MEC, por exemplo. Este não consegue responder, a contento, às demandas e reclamos das demais esferas do governo no que diz respeito ao apoio técnico e financeiro para a Educação Básica, acreditam os autores.

Para Romão há uma gama de indicadores que atrapalham a democratização, a produtividade e a qualidade dos processos educacionais. Mas segundo ele, a descentralização das políticas educacionais, no nível da educação básica, entendida como municipalização, continua se justificando por três razões. Primeiro, pela má administração das máquinas gigantescas das Secretarias de Estado da Educação. Segundo, a democratização da gestão escolar, com o engajamento das comunidades, complica o relacionamento com uma administração distanciada, tanto geográfica, quanto no que diz respeito aos rituais de hierarquia. Finalmente, a maior densidade política dos dirigentes municipais os tornam mais permeáveis ou vulneráveis às demandas e aos processos participativos.

No contexto atual, a questão da democracia passa pela questão da municipalização das ações sociais, por várias razões: são inúmeras as provas de que a administração municipal gasta menos que o Governo Estadual no desenvolvimento de qualquer ação pública; as autoridades municipais estão mais próximas do cidadão e este pode, portanto, com mais eficácia, cobrar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos em iniciativas que beneficiem maior número de pessoas; a definição das prioridades sociais é facilitada se os governos municipais abrirem-se, cristalinamente, à participação popular, viabilizando a gestão comunitária da coisa pública. (ROMÃO, 1988 a , p.157)

Segundo Romão, se a função primordial da educação básica é a formação para o exercício pleno da cidadania e se a cidadania só pode ser aprendida através da vivência concreta, a vida das pessoas se desenvolvem é no município. "Foram nos municípios que se forjaram as melhores experiências de

co-gestão comunitária da escola e do processo educacional como um todo". (ROMÃO, 1988a, p.69)

Romão salienta que os governos autoritários só centralizaram no Brasil. A municipalização seria, para ele, uma forma de causar uma ruptura na história de centralismo político. (1988a, p. 62)

A municipalização do ensino fundamental como sinônimo de democratização da educação, no parecer do autor, só será conseguido dentro dos municípios se as resoluções a serem tomadas passarem pela efetiva participação popular, uma vez que são as próprias pessoas as detentoras da soberana decisão sobre as prioridades de suas vidas. Acredita que ultimamente tem havido avanços democráticos a nível municipal, particularmente no que diz respeito aos governos participativos. Além disso, diz ter ocorrido uma espécie de depuração qualitativa dos administradores eleitos, pelo amadurecimento histórico do movimento popular.

Mas, no parecer de Romão, não podemos ser ingênuos a ponto de acreditarmos que a estadualização ou mesmo a municipalização dos recursos se confunde com a democratização do país. Segundo ele, a questão democrática passa por outros fatores, que dizem respeito a problemas estruturais muito mais abrangentes: garantia de recursos, de poder e de autonomia, por exemplo. Diz que também não podemos esquecer que os municípios brasileiros, por força das pressões sofridas, têm assumido encargos educacionais que ultrapassam sua capacidade financeira, inviabilizando-se enquanto administrações que devem também atender a outros serviços básicos reclamados pelas populações.

Flexibilidade, responsabilidade e produtividade são, nesse contexto, três benefícios básicos trazidos pela municipalização da educação, na concepção de Santos Filho.

A centralização burocrática e o inchaço da administração superior do sistema de ensino tendem a malbaratar recursos financeiros nas atividades-meio, privilegiar as funções de controle das atividades administrativas, negligenciar o suporte adequado das atividades pedagógicas da escola, bloquear o processo de autonomia e esvaziar o conteúdo substantivo da gestão democrática da escola; (...) A produtividade representaria uma das principais motivações para descentralizar uma organização, uma segunda razão é para reduzir custos e uma terceira para aprimorar a eficiência. (SANTOS FILHO, 1996, p. 15)

Municipalização pode ser diretamente relacionada com democratização também em Moacir Gadotti. (1993, p.87) . Para o autor, o sucesso da implantação da municipalização depende da garantia de que os recursos, independentemente de quem esteja no poder, sejam repassados automaticamente para os municípios.

A municipalização segue uma tendência universal, de diminuir o tamanho do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz, que coíbe a iniciativa das pessoas. Por isso ela não é uma questão isolada, caminha com a democratização da sociedade. Quanto mais democrático o regime político, mais o poder será repartido e exercido pela sociedade organizada. Ao contrário, quanto mais autoritário o regime, mais autoritário será o poder. O movimento descentralizador acompanha o movimento de construção democrática. (GADOTTI, 1993, p.85)

De acordo com Moacir Gadotti, o mecanismo municipalizador não pode representar transferência de encargos e serviços ao poder municipal e estabelecer um sistema onde a União e os Estados não tenham poder, mas fortalecer todos os níveis de poder, inclusive o municipal, integrando-os num regime de colaboração, como prevê a Constituição de 1988. A colaboração só se estabelece, com diálogo na igualdade de condições e na reciprocidade política, acredita o autor. (1993, p.87)

Para Gadotti, a municipalização precisa ser acompanhada de uma série de outras medidas para a melhoria da qualidade da escola. “Como qualquer outro projeto, a municipalização pode fracassar, mas em médio prazo tem a chance de criar uma nova cultura escolar”. (1993, p.88)

Já para Bordignon (1993), a *verdadeira municipalização* só é possível pela via da democratização. Sem uma não há outra. Para ele, é a democratização a geradora dos mecanismos descentralizadores, ou seja, não se descentraliza para depois democratizar ou vice-versa. Nesse sentido torna-se importante entender o que o autor compreende por democracia;

Democratizar implica em abrir espaços de poder local, em construir as políticas nacionais de baixo para cima, fazendo fluir a vontade nacional, entendida como

vontade dos cidadãos que constituem a nação. Democracia e cidadania são dois conceitos indissociáveis, um não existe sem o outro, nem há ordem de precedência. (BORDIGNON, 1993, p. 158)

Bordignon entende a municipalização como democratização e ambas concebidas em conjunto como estratégia para desafiar educadores e escolas a encontrar alternativas para a educação. Diz ser a municipalização um processo político e não administrativo. O autor entende ainda que este tipo de descentralização só será possível pelo fortalecimento do processo democrático no Brasil, via organização e participação popular, com uma profunda mudança de comportamento dos partidos políticos, de parlamentares e dos papéis das esferas de governo (1993, p.161).

Para autores como Genuíno Bordignon e Moacir Gadotti, a política de municipalização é tida como uma alternativa para o impasse em que se encontra o atual sistema educacional no Brasil. Bordignon e Gadotti propõem a integração das redes de ensino em torno de uma escola pública única, municipalizada, como eixo do processo de gestão do sistema educacional. Enfatizam a proposta da “Escola Cidadã” como caminho da superação da burocracia que, segundo eles, estagna a educação e dificulta o forjar da identidade política, base sobre a qual se desenvolve e afirma a cidadania e se constrói a democracia.

As variadas abordagens sobre a municipalização do ensino fundamental apresentam as controvérsias dessa prática no Brasil. Para Bordignon, a municipalização educacional ainda é entendida como processo linear e como transferência de responsabilidades pela gestão e manutenção das escolas de uma rede de ensino para outra. “É o contra-senso da municipalização feita por decreto, sem gerar o compromisso da participação democrática”. (1993, p.150)

A essência da municipalização, para o autor, está no deslocamento do eixo de poder, permitindo que as políticas e as decisões sejam formuladas via participação. Segundo ele, essas só se efetivam nos regimes democráticos, porque só as democracias possibilitam e viabilizam a participação. Mas a prática

da municipalização tem mantido inalteradas a estrutura e as relações de poder, convertendo estados e municípios em meros executores das decisões do governo central, num mecanismo que mais descentraliza a vontade do soberano do que o exercício do poder e a responsabilidade das decisões, diz o autor. (BORDIGNON, 1993, p.150)

O autor, partindo desta linha de raciocínio, entende que a municipalização no Brasil se converteu na prática perversa da descentralização, só aumentando a interferência de poder central nas bases e a ampliação do número de interlocutores. Ao invés de ampliar o processo democrático, pela descentralização de opções e decisões, organizando a participação, ela aumentou o arbítrio, desconcentrando encargos e serviços.

Mesmo crendo na equação municipalização/democratização, Bordignon faz sua crítica á atual prática dessa política de descentralização no Brasil.

A atual prática descentralizadora não democratizou o exercício do poder, apenas dissimulou a centralização, (...) obedecendo ao princípio de mudar para conservar o poder. (...) a política resultante da "apolítica" de municipalização, gerou total falta de correlação entre disponibilidade de recursos e encargos, acentuando desigualdades. (BORDIGNON, 1993, p.151)

Ao criticar o atual modelo de municipalização do ensino fundamental no Brasil, Bordignon constrói uma nova proposta de municipalização, com enfoque nas escolas e não nos Sistemas de Ensino. Nesse último ponto podemos igualá-lo a Gadotti. Para Bordignon, a municipalização passaria a ser um ponto de partida na construção do sistema se a escola pública única fosse colocada no centro desse sistema, escola essa localizada no município;

Essa estratégia da descentralização situaria a escola como centro e eixo do processo pedagógico e o município como centro e eixo do processo administrativo. Aos Estados e a União caberiam a mediação do local com o universal e a coerência do projeto pedagógico, por intermédio da catalisação das políticas educacionais, consolidadas no Plano Nacional de Educação. (BORDIGNON, 1993, p.154).

A proposta de Sistema de Ensino e de municipalização de Bordignon espelha-se na proposta de Moacir Gadotti, que pode ser encontrada no livro “Escola Cidadã” (1994, p. 54) quando propõe uma Escola Pública Única, autônoma, integrante de um Sistema Único Público, descentralizado e popular. (SILVA, 2001, p.132)

Para ambos, tal proposta leva em consideração não apenas mudança de organogramas e estruturas, mas, principalmente, mudança de concepção de poder e responsabilidade, de meios e fins.

Gadotti, em “Escola Cidadã”, defende que a democracia educacional só é possível através do pluralismo pedagógico, condição para a concretização da cidadania. No autor a idéia de autonomia é intrínseca à idéia de democracia e cidadania.

As considerações realizadas por Azanha nos auxilia na compreensão dos benefícios e críticas em relação a defesa da política de municipalização enquanto prática democrática, enumerada por diferentes teóricos aqui trabalhados. Segundo o autor, a municipalização só pode ser benéfica se puder prioritariamente contribuir para a melhoria do ensino público. “O passo inicial seria municipalizar, antes de tudo, a preocupação com o problema educacional, sem isso, tudo mais é tempo perdido”. (AZANHA, 1991, p. 64)

Nesse sentido a municipalização converte-se em dois pólos fundamentais: mobilizar a sociedade local no sentido de despertar a consciência de suas responsabilidades com relação a escola pública e pressionar políticos e governos para que a escola pública tenha apoio técnico e financeiro para assumir sua autonomia pela elaboração e execução de seus próprios projetos pedagógicos, capazes de eliminar deficiências e falhas da instituição. (AZANHA, 1991, p. 67)

Para Azanha, há uma diferença fundamental entre municipalizar o ensino, instituindo um sistema próprio num sentido amplo, de municipalizar o ensino apenas assumindo a administração de uma rede de escolas. Segundo ele, a simples administração local do ensino não representa por si só garantia de sua efetiva democratização e pode até mesmo ser oportunidade de exercício de

formas mais duras de coerção sobre o processo educativo e sobre o magistério. (1991, p. 63)

No parecer do autor, é necessário, antes de tudo, municipalizar a preocupação com o problema da educação.

se essa não for a preocupação central, a municipalização será apenas um projeto utópico com uma retórica a serviço de interesses que nada tem a ver com a educação pública, isto é, a municipalização precisa consistir num movimento de convocação e mobilização de todos os setores da sociedade local no sentido de salvação da escola pública. (AZANHA, 1991, p. 66)

Não obstante a brevidade do resumo, podemos dizer que, segundo os autores trabalhados nesse tópico, a política de municipalização pode proporcionar: melhoria da qualidade de ensino; descentralização e racionalização das decisões educacionais no âmbito do município; abertura para que a comunidade participe e fiscalize as decisões nos Conselhos Municipais de Educação; maior poder de decisão para a comunidade; fortalecimento das organizações populares; possibilidade do currículo refletir a realidade local; construção da democracia direta e da democracia participativa; ampliação do corpo de direitos e liberdades; concorrência e rapidez na execução de tarefas; eficiência, eficácia, flexibilidade e produtividade educacionais; vivência concreta da cidadania; fiscalização mais próxima e mais eficiente dos recursos públicos aplicados e envolvimento do professor como elemento local.

Nos diferentes defensores da municipalização aparecem também diferentes críticas na forma como ela vem sendo implantada no Brasil. Nesse sentido podemos lembrar algumas propostas de viabilização e aprimoramento dessa política de descentralização educacional, defendida aqui como caminho para a democracia:

- a) o governo deve se constituir um órgão de supervisão técnica e financeira, um orientador e estimulador da municipalização;
- b) na política de municipalização deve haver uma centralização que não privilegiasse o controle de atividades administrativas em detrimento às questões pedagógicas;

- c) a municipalização democrática pede necessária garantia de recursos e de autonomia;
- d) a municipalização não pode representar transferência de manutenção de uma rede de ensino para outra;
- e) a municipalização não pode representar desconcentração de execução de tarefas, em nome da democracia;
- f) a verdadeira municipalização só ocorre pela via da democratização, sem uma não há outra;
- g) a democratização é que deve gerar mecanismos descentralizadores, não se deve municipalizar para depois democratizar;
- h) a municipalização deve fortalecer todos os níveis de poder, federal, estadual e municipal;
- i) a municipalização deve ocorrer em regime de colaboração, conforme institui a Constituição de 1988;
- j) deve-se municipalizar primeiramente a preocupação com o ensino fundamental.

Notamos, no conjunto de idéias que interlegam Bordignon, Romão, Soares e Gadotti, que a política de municipalização, implantada no Brasil, ainda necessita de aprimoramento para ser entendida como projeto democrático. Porém, tais críticas e propostas, assinaladas acima, não retiram desses mesmos autores, a defesa da municipalização como concretização e caminho para a democratização da e na educação. A municipalização educacional, na vertente desses mesmos autores, continua sendo defensável, em resumo, pelos motivos que se seguem: morosidade e impotência do MEC; má administração das Secretarias de Educação, vistas como máquinas gigantescas do Estado; relacionamento educacional geograficamente distanciado; ritual de hierarquia nos serviços educacionais; governos marcados, historicamente, pelo centralismo político e educacional, entre outros.

### **1.5. Conflitos e resistências em torno da equação: Municipalização/Democracia**

Para os autores trabalhados nesta parte do capítulo, descentralizar e municipalizar o ensino no Brasil, no contexto do neoliberalismo, podem ser ações que respondam a expectativas muito distintas, por exemplo: enxugamento do Estado, aumento do clientelismo, privatização e desresponsabilização do Estado pelas políticas públicas e sociais.

Muitas entidades representativas de profissionais da educação também compõem esse quadro de resistência à equação municipalização/democracia e (ou) democratização.

Segundo Félix, entidades como a APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo), a CPB (Confederação dos Professores do Brasil), a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação), a SIMPRO (Sindicato dos Professores de Brasília), a Associação dos Licenciados de Santa Catarina, a União dos Trabalhadores de Minas Gerais, a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de Pernambuco, o Centro Educacional dos Professores do Rio de Janeiro e a Associação dos Professores do Rio Grande do Sul, conforme depoimento publicados pela Revista Escola, ano 11, do dia 23 de agosto de 1988, têm se empenhado na luta constante contra a municipalização do Ensino Fundamental no Brasil e nos casos como ela vem ocorrendo, independentemente, dessa reação, contra medidas que terão um efeito desastroso para a educação dos municípios. (FÉLIX, 1991, p. 49)

A APEOESP se diz contrária a municipalização porque entende que ela vem sendo implantada de forma precipitada e dando margem a arbitrariedades. Ela favorecerá o clientelismo político, criando ainda maior fragmentação pedagógica, administrativa depreciação salarial do magistério e enfraquecimento das entidades representativas. A municipalização não descentraliza, mas apenas repassa as verbas do governo aos municípios, sem descentralização de poder. O mero repasse mantém o poder nas mãos do Estado: dependência financeira é igual dependência política. Além disso, corre-se o risco de perpetuarem as desigualdades regionais.(...) A municipalização está presente em toda América Latina, em decorrência da dívida externa. O FMI pressiona para que se reduzam os gastos públicos e, neste quadro, as municipalizações seriam um passo anterior à privatização. (REVISTA EDUCAÇÃO MUNICIPAL, 1988, p. 77)

Para a maior parte dessas organizações, segundo Félix, os projetos de municipalização não têm sido elaborados nem mesmo com a participação dos professores, o que anuncia problemas no processo de democratização, que não poderia se realizar também, aumentando as diferenças salariais e administrativas entre os municípios pobres e com prefeituras mal estruturadas que estão incapacitadas para gerenciar até suas próprias escolas. (FÉLIX, 1991, p. 50)

Um outro elemento levantado pelas entidades, segundo a autora, diz respeito à organização dos professores. Segundo ela, essas temem que salários diferenciados provoquem a fragmentação das entidades representativas, desarticulando o segmento mais capacitado para enfrentar os debates da política educacional, no nível do município, do Estado e da União.

Outros dois aspectos, de acordo com Félix, fazem com que muitas organizações desarticulem a relação entre municipalização e democracia. O primeiro, segundo ela, diz respeito a questão financeira e a capacidade que os municípios possuem ou não para arcar com o ônus de toda a rede de ensino fundamental. O segundo aspecto encontra-se no temor do fortalecimento excessivo dos prefeitos e das práticas clientelistas, ainda são predominantes na maioria dos municípios brasileiros.

Uma das preocupações levantadas por Nigel Brooke está na relação de dependência que, segundo ele, se formará entre Estado e os municípios a partir da política de municipalização. Por se a municipalização uma negociação entre as duas partes, onde envolve inclusive o repasse de recursos financeiros, o Estado pode assumir uma postura patronal com reflexos negativos para uma distribuição de recursos com base em critérios de qualidade. (BROOKE, 1988, p. 24)

Para Félix é pouco provável que da prática de municipalização do ensino, concretizada pelos governos estaduais e federais desde a década de 70 no Brasil, não tenha resultado na extensão da burocracia estatal até o nível do município. Segundo ela, a tese da municipalização é controvertida porque seus

resultados estão longe de propiciar a propalada democratização do sistema educacional. (1991, p. 46)

Já de acordo com Arelaro, a pergunta a ser feita neste caso é: o fortalecimento do poder local favorece necessariamente o processo de democratização da sociedade? E no caso específico da educação pública: a municipalização do ensino significa hoje, no Brasil, uma estratégia de melhoria da qualidade de ensino público?

Para a referida autora, a descentralização administrativa e de poder político é uma condição necessária para o processo de democratização, entretanto a sua realização não leva necessariamente a democratização. Esta última é entendida por ela como ampliação de acesso da maioria da população às instâncias de decisão e o fortalecimento do poder popular. Do mesmo modo, diz ela, "a municipalização e o fortalecimento da autonomia municipal só poderão favorecer o crescimento da força política da classe trabalhadora se representarem uma oportunidade para o fortalecimento do poder popular". (ARELARO, s/d, p.5)

No pensar de Arelaro, é necessário considerar que a força política da classe trabalhadora reside em sua capacidade de organização e mobilização enquanto classe, também em sua capacidade de formular propostas que, apresentadas ao conjunto da sociedade, conquistem a sua adesão e o apoio político necessário para legitimar-se. Essa capacidade da classe trabalhadora é desenvolvida através de suas lutas no confronto direto com os capitalistas e com os representantes no interior do Estado.

Para a autora, no nível do plano local há um conjunto de fatores que inibem o crescimento da capacidade de organização e mobilização da classe trabalhadora. Arelaro divide este conjunto de fatores, no que ela denomina de *três limitações locais*: força das relações clientelistas, influência da elite e dos valores conservadores na formação da opinião pública e maior vulnerabilidade das lideranças. (ARELARO, s/d, p.5)

Em relação as relações clientelistas, Arelaro argumenta que a convivência direta entre os cidadãos e as autoridades governamentais, possível ao nível do governo municipal, se por um lado facilita a exigência imediata dos

direitos dos cidadãos, por outro lado permite o estabelecimento de relações de troca de favores, vista por ela como prática comum na relação dos cidadãos com as administrações políticas no Brasil .

Uma segunda debilidade do fortalecimento do poder local ocorre mais fluentemente nas cidades médias e pequenas. Do ver da mesma autora, nelas se sente mais fortemente a influência da elite e dos valores conservadores na opinião popular sobre os problemas locais e nas formas políticas para enfrentá-los. Os laços familiares e de amizade impedem, muitas vezes, o desenvolvimento de formas de luta que envolvem mobilizações coletivas, porque estas podem provocar o rompimento das relações informais.

Para Arelaro, há por outro lado, forte pressão por parte das pessoas envolvidas nos movimentos sociais no sentido de que suas lideranças rompam relações informais com pessoas que tenham posições contrárias à propaganda pelos respectivos movimentos. Existe aí um falso conflito que contribui para a despolitização dos confrontos, para o isolamento social das lideranças ou para o seu imobilismo. Além disso, há que se considerar que tanto nas grandes, como nas pequenas cidades, existe no poder local uma complexa rede de relações de caráter conservador.

Três causas concorrem para a vulnerabilidade da liderança dos trabalhadores, principalmente nas pequenas cidades: o fato de existir um número limitado de alternativas de emprego; a falta de estabilidade no trabalho; o fato dos trabalhadores que se expõem na organização e comando de lutas sindicais populares evidenciarem-se muito rapidamente e ficarem sujeitos mais facilmente a pressões vetadas e diretas, bem como aos movimentos de isolamento. Por isso não se pode afirmar que o fortalecimento do poder local contribui necessariamente para o crescimento da força política dos trabalhadores. (ARELARO, s/d, p. 6)

A mesma tripla equação municipalização/clientelismo/desmobilização aparece também em Davies (1992). Segundo o autor, a municipalização se insere não só num projeto de rearticulação do poder político das oligarquias estaduais/regionais, como também na desarticulação e desmobilização da crescente organização dos movimentos sociais, quando procura restringir sua luta no âmbito local/municipal. Nesta trilogia

política, segundo o mesmo autor, há o objetivo econômico que reduz os gastos públicos e, em consequência, favorece a privatização dos serviços sociais.

O texto “A municipalização do ensino”, de Vanilda Paiva reitera algumas dessas idéias: a prática do clientelismo influenciada pela municipalização do ensino e pelo fortalecimento do poder local. (1986, p. 30)

Dentro desse contexto podemos pensar o papel dos Estados Confederados e por dois ângulos no Brasil. Primeiro, o poder federal, através de programas de educação descentralizados, tem negligenciado seu poder em relação aos municípios. Segundo, são os Estados os principais financiadores do ensino fundamental, respondendo, em média, por metade dos recursos aplicados nos municípios.

Segundo Pinto, os Estados são o único nível de governo que aplica, em ensino, valores superiores ao mínimo constitucional. Isso explica, para ele, o grande interesse dos governos estaduais pela municipalização do ensino fundamental. Em contrapartida, os municípios arcam com 1/5 do total gasto no ensino fundamental, o que significa que a municipalização deste nível de ensino os levaria a trabalhar com recursos cinco vezes superiores aos atualmente praticados, trazendo um impacto de proporções imprevisíveis. (PINTO, 1992, p. 28)

Por último, como fonte de financiamento do ensino fundamental vem a União, respondendo por apenas um décimo do total. De acordo com o mesmo autor, isso se deve basicamente ao fato, (origem no Ato Adicional de 1834, que passou a responsabilidade do ensino médio e fundamental para as províncias) de a União só se responsabilizar diretamente pelo ensino de 1º grau nos territórios, atuando apenas “supletivamente” nos estados e municípios. (Arts 52 e 55 da Lei 5.692/71).

Como atuar ‘supletivamente’ é sinônimo de ‘não atuar’, nós temos que, no orçamento da União de 1990, foram destinados ao 3º grau 81% dos recursos e para o ensino fundamental apenas 7% do total. (Folha de São Paulo, 3/5/90, apud: PINTO, 1992, p.29)

A respeito relação entre a transferência de recursos e a municipalização, nos atemos ao artigo de Vera Neusa Lopes (1987). De acordo

com a autora, ouve-se com insistência que, havendo recursos financeiros e ocorrendo a reforma tributária, a municipalização se tornará um processo de fácil concretização. Lopes interroga se o problema fundamental da municipalização é a ausência ou a escassez de recursos financeiros. Mais ainda, se resolvida essa questão, há como dizer que a municipalização será democrática. No seu parecer o problema é muito mais complexo.

De acordo com Lopes, o órgão municipal de educação é compelido a executar programas e projetos, restando-lhe quase nenhuma liberdade para analisar criticamente as propostas e tomar decisões de aceitar ou não. Mostra que tem sido pouco usual o município sentar-se a mesa de discussões como um parceiro de igual condição e importância, para junto com os estado e o governo federal escolher o que melhor convém a seus municípios em matéria de educação. Acrescenta;

Sentar-se a mesa de discussão em igualdade de condições pressupõe além da descentralização administrativa, a desconcentração de poder, o equilíbrio de forças, a autoridade compartilhada nos destinos da educação pública com clara especificação de direitos e deveres para ambos os lados. (...) Em vez de súditos, deverá ter novos parceiros (...) tanto na tomada de decisões como na construção de estratégias e na avaliação dos resultados. Por isso no jogo das relações há que ser revisto papéis, normas e condutas. (...) Começam deste modo a desaparecer as figuras de órgão dirigente e órgãos dirigidos, de alguém que manda e outros que obedecem. (LOPES, 1987, p. 50)

Para Lopes, enquanto não houver divisão de poder, autonomia e igualdade de condições políticas entre as diferentes federações, não há como crer na equação descentralização/democratização.

Sobre a descentralização ou não de recursos nas reformas do Estado, nos atemos também em Marta Arretche. De acordo com a autora, a concentração de recursos nas mãos de entidades específicas no centro (governo central) tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que enseja a possibilidade da dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia, intrínseca ao mecanismo da descentralização, de que o deslocamento de recursos implique a abolição da dominação. Para ela, deslocar recursos do centro para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação do centro, mas pode permitir a dominação no interior deste subsistema. Segundo sua interpretação, no

caso brasileiro, a desconcentração administrativa pode apenas significar novas formas de controles dos estados sobre os municípios. (1996, p. 79)

Na forma como vem sendo implantada pelas autoridades governamentais nos últimos anos, a municipalização do ensino significa para Davies (1992), a transferência de escolas estaduais públicas de 1º Grau para as prefeituras que, para administrá-las passa a receber repasses periódicos do governo estadual e até de empresas privadas, favorecendo inclusive a privatização.

Nigel Brooke aponta também para essas questões. Para o autor, as dificuldades financeiras atuais das prefeituras, quando projetadas para um futuro onde elas serão as responsáveis pela totalidade dos estabelecimentos de ensino fundamental leva-o a acreditar que as autoridades municipais procurarão ajuda dos interesses privados. Sua preocupação é fortalecida pelo acolhimento pelo Estado da filosofia neoliberal que objetiva o desengajamento do poder público e de muitas de suas atividades tradicionais. (1988, p. 24)

Davies mostra que para os defensores da municipalização, o Artigo 30, inciso VI: (Compete aos municípios... manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental) e o artigo 211, inciso II: (Os municípios atuarão prioritariamente no ensino pré-escolar e fundamental) indicam a previsão da municipalização na Constituição Federal. Essa interpretação, para ele, é equivocada, por várias razões. Primeiro porque entre os deveres do Estado incluem-se o ensino pré-escolar e fundamental (artigo 208 da CF). Segundo porque não há nada na CF estipulando que os estados devam se desobrigar do ensino fundamental e transferi-lo às prefeituras. Terceiro porque quando a CF fixa que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, sua intenção não é impedir que os estados e mesmo a União atuem neste segmento, mas sim evitar que as prefeituras passem a oferecer o ensino de 2º Grau e mesmo o superior, sem antes terem atendido satisfatoriamente o pré-escolar e o 1º Grau. (DAVIES, 1992, p.1)

Em suma, a responsabilidade pelo ensino fundamental e pré-escolar é tanto dos estados quanto dos municípios. Não cabe a nenhuma esfera de poder público prioridade ou exclusividade por esse ensino, na interpretação de Davies (1992).

Os estados atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e médio, atendida a universalização da educação básica em seu território, nos padrões de qualidade estabelecido pelo Sistema Nacional de Educação, passarão aos Estados a atuar ou ampliar sua atuação na educação superior pública. (Artigo 17, inciso II, da CF de 1988)

Para Félix (1991), a luta contra a municipalização do ensino é a luta pela hegemonia, para transformar as questões de educação dos municípios em questões nacionais, que merecem a atenção dos governos federal, estadual e municipal. No parecer da autora, desta forma é possível resolver os enormes desníveis existentes entre as regiões, que agravam ainda mais a situação da sonegação da educação pública aos trabalhadores. (FÉLIX, 1991, p. 62)

Eliana Carneiro também parte deste pressuposto. Na sua opinião a 'descentralização promovida', denominada de municipalização, nada mais é que uma divisão de trabalho que asseguraria tipos de ensino desiguais para as classes sociais desiguais, ao mesmo tempo essa divisão de responsabilidade permitiria que a execução de serviços não fundamentais, nem prioritários, sejam repassados aos municípios, segundo ela, fração mais pobre da administração pública. Enquanto isso as funções de planejamento e de decisão seriam enfeixadas no âmbito do executivo federal e, em maior proporção no executivo estadual, enfatiza a autora.

No parecer de Carneiro com a municipalização do ensino fundamental só restam aos municípios pobres o cumprimento de tais obrigаторiedades relacionadas ao cumprimento clientelista de interesses locais. Ela acredita que a descentralização da educação básica pode gerar democratização, mas desde que assegurada pela posse dos recursos financeiros e pela autonomia de decisões. Não concorda, porém, com a forma como a política de municipalização vem ocorrendo no Brasil. Para a autora, a descentralização do

ensino no Brasil foi sempre uma descentralização permitida e atrelada aos interesses econômicos e políticos conservadores. (1999, p. 114)

Para Romualdo de Oliveira (1997b) transferência de encargos sem a correspondente transferência de recursos e poder possibilita a desobrigação de quem transfere e a sobrecarga de quem os recebe. A esfera que fizer a transferência desresponsabiliza-se pelo atendimento e pela garantia da manutenção de padrões de qualidade.

Nesta perspectiva é criticável a proposta do Fundo de Valorização do Magistério apresentada pelo governo federal, pois ela possibilita o “desembarque” da União das responsabilidades para a manutenção do ensino fundamental (...) a proposta da municipalização de ensino constitui alternativa antidemocrática e excludente. (OLIVEIRA, 1997b, p. 181)

No contexto brasileiro, a municipalização, também para Davies, pode propiciar alternativas excludentes, como a privatização. Para ele isso se dá por dois motivos: a esmagadora maioria dos municípios não tem condições financeiras, ainda que melhoradas com a reforma tributária contida na Constituição Federal de 1988, de arcar exclusivamente com o ensino de 1º grau. Segundo, pelo mecanismo viciado de repasse de verbas entre diferentes esferas do poder público, repasse que não é feito segundo as necessidades escolares, mas de acordo com a relação política entre as duas esferas.

Nesse prisma, a municipalização do ensino fundamental é encarada, no parecer de Brooke, Félix, Paiva, Arelaro, Davies, Carneiro, Oliveira e Lopes, como instrumento político de o estado autoritário legitimar seus descompromisso com a educação pública das camadas populares, transferindo-a para os níveis inferiores de administração, impossibilitados financeiramente de arcar com tal ônus.

A título de resumo, relembremos as principais críticas efetuadas pelos autores trabalhados na segunda parte deste capítulo sobre a equação municipalização/democratização: a) privatização do ensino público; b) desmobilização dos professores; c) desresponsabilização do Estado; d) fragmentação pedagógica; e) enfraquecimento das entidades representativas; f) distribuição de recursos de forma desigual e fora da realidade; g) instabilidade e

salários diferenciados para professores e técnicos administrativos; h) excesso de poder nas mãos dos prefeitos; i) clientelismo; j) enfraquecimento do poder estatal no estabelecimento de relações governo central/município; k) cooptação de lideranças locais; l) menor qualidade de ensino; m) aumento da política conservadora e patrimonialista; n) aumento da pobreza dos municípios; o) desfacelamento da construção democrática. Essas críticas justificam, na visão dos autores trabalhados, a dicotomia entre municipalização e democracia.

## CAPÍTULO 02

### A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL E NO PARANÁ: UMA HISTÓRIA DE PERDAS DEMOCRÁTICAS?

#### Introdução

A importância desse capítulo está na especificação de um espaço para o entendimento histórico e contextual (brasileiro e paranaense) do objeto que nos propomos a analisar.

Nos dois últimos subtítulos do capítulo anterior nos preocupamos em demonstrar as diferentes correntes teóricas em torno da municipalização do ensino no Brasil, agrupando-as em duas vertentes de pensamento. Tanto a análise dessas teorias, quanto o estudo do histórico do presente capítulo demonstram que o fenômeno da municipalização não é recente. As investigações teóricas sobre o tema nos remetem a momentos bem anteriores a LDB de 1996.

O estudo histórico aqui presente possui uma característica própria, que podemos denominar de problema de análise do presente capítulo: pensar a história da municipalização do ensino fundamental no Brasil e no Paraná através da análise dos avanços e dos retrocessos da democracia ou da democratização, pela forma da descentralização proposta e da descentralização efetuada, pensando, de maneira especial, uma das principais medidas descentralizatórias na área da educação pública: a municipalização do ensino fundamental.

Ao pensar o histórico da municipalização do ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série no Paraná e de algumas outras medidas descentralizatórias no campo educacional, destacamos a experiência das Escolas Cooperativas do município de Maringá. O exemplo nos ajuda a entender como se deram tais medidas, que benefícios e que prejuízos trouxeram para a construção democrática, pano de fundo do estudo desse histórico.

Lembramos que a descentralização e a democratização, não se constituem em nossos objetos de análise, porém sua discussão perpassa a

pesquisa sobre a municipalização do ensino, principalmente por ser a municipalização uma das medidas e características da atual reforma educacional brasileira, paranaense e mesmo londrinense, efetuada pelos diferentes governos com vistas a democratizar o sistema educacional.

Nesse capítulo analisamos o histórico da municipalização do ensino fundamental na Constituição de 1988 e na LDB de 1996. Especialmente essa última instituiu um dos mecanismos que, segundo MEC, foi o maior estimulador da municipalização do ensino no final da década de 90 no Brasil, não diferentemente no Paraná, ou seja, o FUNDEF. Pensar o FUNDEF é pensar na nova política de financiamento público para a educação fundamental, na descentralização financeira e do mesmo modo, num componente significativo para a municipalização dos últimos anos.

## **2.1. Um histórico da municipalização do ensino fundamental no Brasil: de 1950 a Constituição de 1988**

O processo de descentralização das políticas educacionais não data da década de 90, mesmo sendo possível afirmar que três grandes fatores consolidam seu ressurgimento: a atual Constituição, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e especialmente, a Emenda Constitucional n. 14/96 que cria o FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Esses três fatores também contribuem, de forma definitiva, para a consolidação da nova política de municipalização do ensino fundamental.

Diferentes momentos histórico-políticos inscreveram nas constituições e leis de diretrizes e bases, diferentes normatizações para a descentralização na área educacional. Essas descentralizações atingem a política de financiamento, a proposta pedagógica e a divisão de responsabilidades entre os estados federados. A descentralização do financiamento público, em épocas distintas, torna-se a maior responsável pela descentralização de outras áreas relacionais e pelo estabelecimento de grande parte dos convênios e parcerias entre estados e municípios, no que tange ao campo educacional.

Em relação a descentralização do financiamento, as constituições federais, já a partir de 1934, exceto as de 1937 e a de 1967, passaram a vincular mínimos percentuais orçamentários para a educação. Aos poucos a questão da descentralização do ensino passa a fazer parte do cenário nacional. Considerando a exigência de recursos orçamentários em educação e a possibilidade da existência de diferentes redes públicas de ensino, em algumas regiões passou-se a incentivar a municipalização do ensino e em outras a existência de convênios entre estados e municípios, encarregando-se estes da infra-estrutura material e aqueles do professorado e do ensino.

As mudanças em relação a disposição e aplicação dos recursos públicos em educação fundamental, assim como a gradativa descentralização do Sistema Nacional de Ensino acompanham os textos constitucionais.

No quadro comparativo abaixo, podemos perceber um histórico das Constituições de 1934, 1946, 1969 e 1988 sobre o Sistema de Ensino, as Competências, os Recursos Financeiros e a Aplicação dos Recursos Públicos destinados a Educação Fundamental no Brasil.

### 01- Sistema de Ensino, Competências e Recursos Financeiros

CONSTITUIÇÃO ARTIGO		SISTEMAS DE ENSINO
Constituição de 1934	Artigo 151	Compete aos Estados e o Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.
Constituição de 1946	Artigo 170	Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus Sistemas de Ensino. <b>Parágrafo único:</b> para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.
Constituição de 1969	Artigo 177	<b>Parágrafo único:</b> A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus Sistemas de Ensino.
Constituição de 1988	Artigo 211	<b>Parágrafo 01:</b> A União organizará o Sistema Federal de Ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus Sistemas de Ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. <b>Parágrafo 02:</b> Os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e pré-escolar.
		<b>COMPETÊNCIAS</b>
Constituição de 1934	Artigo 150 e 151	<b>150:</b> Compete à União organizar e manter, nos territórios, Sistemas Educativos apropriados aos mesmos. <b>151:</b> Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter Sistemas Educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.
Constituição de 1946	Artigo 170 e 171	<b>170: Parágrafo único:</b> O Sistema Federal de Ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo país nos estritos limites das deficiências locais. <b>171:</b> Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus Sistemas de Ensino.

Constituição de 1969	Artigo 177	Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus Sistemas de Ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o Sistema Federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo país nos estritos limites das deficiências locais.
Constituição de 1988	Artigo 211	A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus Sistemas de Ensino.
<b>RECURSOS FINANCEIROS</b>		
Constituição de 1934	Artigo 156	A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. <b>Parágrafo único:</b> Para realização do ensino em zonas rurais, a União reservará, no mínimo vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.
Constituição de 1946	Artigo 169	Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Constituição de 1969		Nada consta
Constituição de 1988	Artigo 212	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. <b>Parágrafo 5:</b> O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhido da forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.
<b>APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS</b>		
Constituição de 1934	Artigo 156	A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.
Constituição de 1946	Artigo 169	Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Constituição de 1969		Nada consta
Constituição de 1988	Artigo 212	<b>Parágrafo 1:</b> A parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelo Estados aos respectivos municípios, não é considerada para efeito de cálculo previsto neste artigo, como receita do governo que a transferir.

FONTE: CARVALHO, Maria Aparecida. A Educação nas Constituições brasileiras: 1943, 1937, 1946, 1969, 1988. Campinas, SP: Pontes, 1991.

O quadro nos auxilia na compreensão da progressiva descentralização, responsabilização e divisão do ensino entre os estados confederados ao longo do histórico das constituições. Ajuda-nos a entender também, através dos textos constitucionais, o histórico da vinculação de recursos tributários para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A vinculação de recursos tributários para a manutenção e desenvolvimento do ensino aparece pela primeira vez na Constituição de 1934, onde se previa que a União e os municípios deveriam destinar 10% e os Estados 20% da renda resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento dos

sistemas educativos. Refletindo as imagens de um país predominantemente rural, um parágrafo único reservava 20% dos recursos vinculados da União para a realização do ensino na zona rural. (Suplemento, set/1997, p. 4)

Com o golpe que instaurou o Estado Novo, surge a Constituição de 1937, onde não há nenhum tipo de vinculação de verbas para o ensino. Essa vinculação só é retomada com a democratização de 1946, na Constituinte. Passa-se a exigir dos municípios e dos Estados a aplicação de 20%, ficando para a União a obrigação de gastar 10% da renda resultante de impostos com manutenção e desenvolvimento do ensino. A obrigatoriedade da escola primária, a determinação de que a União deveria ser responsável pelas Diretrizes e Bases Nacionais para a educação em todos os níveis e ramos, resulta de um debate educacional bastante intenso que ocorre desde a Constituinte de 1946. (Idem, p. 5)

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aumenta o percentual de responsabilidade da União para 12%, mas a Constituição de 1967, a primeira gerada pelo Golpe Militar de 1964 suprimiu a vinculação e este aspecto da LDB tornou-se letra morta. A chamada Constituição da *Junta Militar* de 1969, na verdade, uma Emenda Constitucional, ressuscitou a vinculação apenas para os municípios (20% para o Ensino Primário).

Significa dizer que desde 1946 a Constituição determina que a União deve legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas só em 1961 a LDB/4.024 é promulgada. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 nasce da necessidade de dar ao Sistema Nacional de Educação um caráter orgânico e integrado, de modo a submeter a descentralização do ensino à um conjunto de objetivos comuns e à um mínimo de princípios diretores fundamentais. (FERNANDES, 1966, p. 425)

Com a Constituição de 1946 e a LDB de 1961, expressa-se pela primeira vez a estreita relação entre escolaridade básica e democracia, espelhada na necessidade de uma presença efetiva do Estado Nacional e dos governos estaduais no campo da educação, tanto como agentes diretos da administração

pública do ensino, como na qualidade de supervisores do ensino particular. Este debate, porém, punha de um lado os católicos e de outro lado os liberais. Os Liberais defendendo a escola pública, de caráter unitário, contemplando um mínimo curricular para o país todo e a diferenciação de realidades extremamente desiguais. A ala confessional, com tom privatista, defendendo a escola particular, subsidiada pelo Estado, mas livre de normas e diretrizes estabelecidas pelo poder público.

No limiar do debate entre essas duas alas, Guiomar Namó de Mello acredita nascer a problemática da municipalização do ensino no Brasil.

Fica claro desde então que a disputa entre escola pública e escola particular trazia em seu bojo a disputa entre centralização e descentralização no que diz respeito à administração do ensino. O problema da municipalização não se colocava então nos termos em que ela vai surgir alguns anos depois. Mas não resta dúvida que a posição privatista comunitária foi uma das inspirações filosóficas iniciais do que mais tarde veio a se explicitar como "Municipalização". (NAMO DE MELLO, 1988, p. 50)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.4.024 de 1961 organiza os Sistemas Estaduais de Ensino e amplia, potencialmente, a autonomia dos municípios como mantenedores da rede de escolas, ainda que veiculados ao Sistema de Ensino dos estados. Nesse período, segundo Sari, a instância municipal é estimulada a atuar, principalmente, no ensino primário da zona rural, mas sem a necessária delegação de competências e sem os recursos compatíveis.

A descentralização da educação é tratada diferentemente durante o regime militar (NAMO DE MELLO, 1988). O modelo previa a expansão da oferta pública do ensino fundamental, mas ao mesmo tempo, sua fragmentação via descentralização, municipalização e aderência à cultura local. Duas leis deram expressão formal à essa política, a 5.540/71 e a 5.692/71. Sobretudo esta última propõe, a descentralização do Sistema de Ensino, não apenas a nível local, mas também no que se refere à própria unidade escolar e prescreve, explicitamente, no seu artigo 58 que os municípios deveriam assumir a gestão do ensino de 1º grau.

A lei 5.692/71 (Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1 e 2 graus) inclui formalmente o município no rol dos responsáveis pela administração do ensino de 1 grau, ao estabelecer que a educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios, dos municípios, das empresas, das famílias e da comunidade em geral, que entrosarão recursos para promovê-la e incentiva-la (art. 41, caput). (SARI, 1999, p.19)

Essa Lei de Reforma do Ensino continha um dispositivo que instituía o processo de municipalização do ensino, ao prever a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços da educação, especialmente de 1º. grau (Art. 58, parágrafo único, Lei 5.692/71). Merece destaque também o artigo 71 das Disposições Transitórias que possibilita a delegação de parte das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação a Conselhos Municipais que se organizassem nos municípios onde houvessem condições para tanto.

A partir daí, foram implementados programas federais e estaduais com objetivo de fortalecer a ação municipal na manutenção da parte que lhes cabia na área educacional.

Ainda durante o Regime Militar, com a nova disputa pela hegemonia entre as facções de classe dominante que detinham o poder, fortaleceram-se os grupos que aceleram a implantação da modernização conservadora, voltada para o mercado externo. Esse fato muda profundamente a organização e a dimensão do estado brasileiro e de suas políticas públicas.

Segundo Namo de Mello, a descentralização educacional, durante o Regime Militar, vinha do centro e no interesse do centro. Num momento em que o próprio modelo econômico urbano-industrial exigia a concentração de recursos nas mãos da União, criando uma estrutura tributária, na qual o município era o mais prejudicado, exatamente neste momento, previa-se que o município assumisse o principal encargo da educação: a escolaridade obrigatória, que por isso mesmo deve ser garantida para todos e que era, como ainda indubitavelmente é, a tarefa educacional mais gigantesca da nação. (MELLO, 1988, p.51)

A Constituição do período militar traz uma proposta de municipalização compatível com o modelo político conservador e não a poupa de uma adaptação à *lá ditadura*. O capítulo do Financiamento da Lei 5.692/71, especialmente em seus artigos 53, 54, 58 e 59, é recorrente para a indicação da presente avaliação. Mesmo parcialmente, este tipo de apropriação indica o caráter da municipalização que vinha sendo buscada neste período específico.

A palavra municipalização é a mesma, mas seu conteúdo é diverso do que fora debatido por Anísio Teixeira ou a partir dele. Isto é, não se encontra em Anísio Teixeira respaldo para uma municipalização que se realiza pela transferência de encargos, muito menos calcada no autoritarismo centralizador, típico das ações do governo militar brasileiro.

Arelaro, ao analisar a forma assumida pela descentralização do ensino no período da Ditadura Militar, expressa na Lei 5.692/71, destaca seu perfil de “mera providência tecnoburocrática”, dada a prioridade aos aspectos administrativos. Tal configuração da descentralização do ensino, para ela, revela o descomprometimento com a expansão democrática das oportunidades educacionais, decorrentes do modelo político-econômico em questão. (1980. p. 192 e 195)

Na análise de Moacir Gadotti (1993) e Eustáquio Romão (1994), a história da municipalização do Ensino no Brasil se inicia com o Estado Novo em 1945 e se consolida com a LDB de 1961, ligada diretamente com a história da democratização política do país, pela consagração do princípio da descentralização. Mas concordam com o fato de que estes princípios se desvirtuam com a Lei 5.692/71, marcada por um período autoritário e por uma prática de centralização de recursos financeiros.

Na prática, 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 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. (ROMÃO, 1994, p. 83)

Essa conduta de centralização de poder e descentralização de responsabilidades se faz presente anos depois. Particularmente, no início da década de 80, o MEC desenvolve ações e programas de 1º grau diretamente junto aos municípios por meio de convênios, tendo inclusive separado parte da quota federal do Salário Educação para financiar programas municipais numa ação direta MEC-Municípios. Esta estratégia, segundo Namó de Mello (1988) tinha dois aspectos importantes: reforçar o discurso municipalista e buscar uma relação direta com o município, passando por cima das Secretarias Estaduais de Educação e atrelando estas últimas à projetos específicos sem uma política de conjunto.

Mas é especificamente a partir de 1983, com a aprovação da Emenda Calmon, inciso 4 do artigo 176 da Constituição, que a questão da responsabilidade pelo ensino fundamental ganha novos contornos. Mas cumpre ressaltar que mesmo com o aumento da obrigação do município de colocar 25% de sua receita, incluída as transferências na expansão e desenvolvimento do ensino, não se resolveu o problema de financiamento da Educação Básica, dada a profunda desigualdade entre os municípios brasileiros na época.

A Emenda Calmon voltou a vincular recursos da receita de impostos dos três níveis de governo à manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, a tendência de alocação de verbas só se alterou na Nova República, quando a Emenda foi regulamentada pela chamada Lei Calmon<sup>2</sup>, n. 7.348, de 24/7/1985.

Da Constituição de 1946 a de 1988, a descentralização da educação, assim como o processo de municipalização do ensino fundamental, passam por caminhos e contextos diferenciados, do mesmo modo da LDB de 1961 a de 1996, temos ganhos e retrocessos democráticos. Podemos afirmar

---

<sup>2</sup> † Trabalho do Senador Calmon que consegue passar a Emenda n. 24/83 para a Constituição de 1969, que restabeleceu a vinculação obrigatória de recursos para o ensino. As tradições percentagens foram elevadas de 13% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. (...) Um dia antes da aprovação da Emenda Calmon o Congresso Nacional conseguiu uma vitória com a aprovação da Reforma Passos Porto que recomeçou o processo de descentralização da receita pública, aumentando a participação dos estados e municípios nos recursos do imposto de renda e de produtos industrializados. (MELCHIOR, 1993, p.184)

ainda que a Constituição de 1988, a LDB de 1996 e o FUNDEF são resultados de anos de debates, ganhos e perdas que já fizeram parte de outras leis que regem sobre a educação nacional, mas esses não deixam de possuir especificidades muito próprias.

Com a Constituição Federal de 1988, ocorre uma significativa alteração no quadro normativo da educação brasileira. A Constituição eleva a educação à categoria de direito público e o ensino fundamental à categoria de direito público subjetivo e indisponível. Dessa forma a autoridade competente fica sujeita a crime de responsabilidade pelo não-oferecimento ou oferta irregular do ensino fundamental.

De acordo com a Constituição Federal (Artigo 211, parágrafos 2 e 3), os municípios, os estados e o governo federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental. Logo, entende-se que os titulares dos respectivos poderes executivos serão os primeiros a serem responsabilizados no caso de faltas de vagas no ensino fundamental, o que não exclui, entretanto, eventual responsabilização da União, já que lhe cabem a função redistributiva e supletiva em relação às unidades federadas. (SARI, 1999, p. 25)

É a Constituição de 1988 que redefine politicamente toda a trajetória da descentralização das políticas públicas na área da educação. Ela especifica com maiores detalhes as competências educacionais destinadas aos municípios brasileiros e um dado importante: abre brechas para a recriação definitiva da municipalização do ensino fundamental. Ao admitir a constituição de um Sistema Municipal de Educação, ela dá estatuto jurídico à ação de uma esfera da administração que se dava apenas por delegação do respectivo sistema estadual.

A Constituição de 1988 integra os municípios como uma das esferas federadas, isto é, a República Federativa passou a ser composta pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e municípios. Segundo Melchior, “o espírito de descentralização presidiu sua elaboração”.(1993, p. 186)

## **2.2. A trajetória da municipalização do ensino fundamental e da descentralização educacional na LDB de 1996: Sistema Municipal de Ensino e a nova política de financiamento**

No livro “Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento”, Sônia Draibe diz que dentre todas as reformas educacionais efetuadas no Brasil, a descentralização do Sistema de Ensino e dos programas que o apóiam constitui o processo que, por excelência, reorganiza a política educacional. Segundo ela, o processo de descentralização é complexo e extrapola a dimensão federativa. (1999, p. 69)

Para Draibe, até meados dos anos 90, poucas foram as alterações introduzidas no setor, salvo de natureza financeira. Desde 1995, entretanto, o sistema público de ensino fundamental vem experimentando uma forte inflexão no sentido da descentralização federativa e de desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais.

Por iniciativa do Ministério de Educação e Desporto (MEC), quatro iniciativas descentralizadoras foram encaminhadas pelo governo federal: a) no plano pedagógico: a definição de um quadro referencial para os conteúdos do ensino, através dos Parâmetros Curriculares<sup>3</sup> (PCNs); b) na dimensão de recursos e gastos: a alteração do financiamento educacional, mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais, fortemente indutor da municipalização; c) no plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino: a montagem e dinamização do sistema de estatísticas e de avaliações educacionais; d) a radicalização da política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental, especialmente o de reforço financeiro das escolas, o da merenda escolar e o de capacitação docente, mediante o Ensino à Distância.

Dentre as políticas de descentralização do financiamento para o ensino podemos destacar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do

---

<sup>3</sup> Os novos Parâmetros Curriculares para as quatro primeiras séries do ensino fundamental foram elaborados entre 1995 e 1997, por comissões nacionais de especialistas. Além das inovações disciplinares e temáticas, por exemplo, filosofia, ética, meio ambiente, defesa das minorias, uma das novidades do programa foi a distribuição do conjunto de dez livros, endereçados para residência de cada um dos aproximadamente 1, 2 milhões de professores estaduais e municipais

Ensino Fundamental (PMDE), mais conhecido como Dinheiro na Escola<sup>4</sup>, que, desde meados de 1995, transfere, anualmente, recursos financeiros às escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, destinado a agilizar pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção física dos prédios escolares.

No plano de capacitação docente, outras medidas foram tomadas pelo MEC com vistas a descentralização. O programa TV-ESCOLA, procedido pelo programa de Apoio Tecnológico e o Kit Tecnológico, são exemplos disso. Através do programa de Apoio Tecnológico, o MEC distribui para as escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, urbanas e com mais de 100 alunos, um conjunto de equipamentos de imagem e som, composto de uma televisão, um videocassete e uma antena parabólica, além de suporte para TV, vídeo e uma caixa de fitas VHS. O Programa TV-ESCOLA destina-se mais a capacitação docente. Através dele, o MEC veicula diariamente programas didáticos que podem ser captados e gravados pelas unidades escolares.

Dentro todas as reformas oriundas da LDB de 1996 e dos atuais programas de descentralização do Estado, a organização do Sistema Municipal de Ensino e a nova política de financiamento para a educação fundamental mostram-se como os mais significativos para a contextualização do nosso objeto de estudo. A abertura para que o município constitua um Sistema Municipal de Ensino retrata a clara intenção do Estado na definitiva municipalização do ensino fundamental. A Emenda Constitucional n. 14 aponta para um segundo grande estímulo à definitiva municipalização: a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

---

<sup>4</sup> O programa mobiliza a cada ano um valor da ordem de 250 milhões e destina a cada escola um montante de recursos definido segundo o porte do estabelecimento e sua localização regional. Os valores variam, por escola, de um mínimo de R\$ 500,00 (escolas com 100 alunos ou menos) a um máximo de R\$ 10.000,00 (escolas com 2.000 alunos ou mais), nas regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste. Nas regiões Norte e Nordeste, o valor é 50% maior, variando de R\$ 600,00 a R\$ 15.000,00. Segundo a Legislação que institui o programa, os recursos recebidos pelas escolas podem ser gastos nas seguintes rubricas: manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material pedagógico e de consumo, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação de projeto pedagógico, desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Em 1997, foram autorizados gastos com material permanente. (DRAIBE, 1999, p. 71)

### **2.2.1. A nova política de financiamento para a educação pública fundamental**

A Emenda número 14 da LDB de 1996 determina o recolhimento de parte das receitas dos Estados e municípios para a educação fundamental. Esses recursos são distribuídos de acordo com o número de alunos de cada esfera de governo, ou seja, para os municípios receberem de volta os seus recursos, precisam criar redes municipais ou assumir escolas da rede estadual. O retorno do dinheiro está diretamente subordinado ao valor do aluno/ano, previamente estipulado. Estes recursos são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério. (Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996).

De acordo com a Lei, estados e municípios devem contribuir com 15% dos seguintes impostos: quota-parte do ICMS; quota-parte do IPI de Exportação e Fundo de Participação. Do montante do FUNDEF, 60% deve ser, obrigatoriamente, destinado ao pagamento de pessoal do magistério pelo efetivo exercício da função. A Lei 9.424/96 (artigo 7) ampliou a destinação desses recursos ao referir-se à remuneração dos profissionais do magistério no exercício efetivo de suas atividades, incluindo os professores no exercício das docências e os profissionais de atividades de suporte pedagógico.

A Lei do FUNDEF permite ainda, no prazo de cinco anos, a contar da sua publicação (até 2001) a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60%, subvinculados para o pagamento dos profissionais do magistério, na capacitação de professores leigos, ou seja, em sua habilitação (aquisição da formação mínima exigida pela LDB). Esse 60% refere-se à remuneração. Não podem ser incluídos nesses recursos, despesas com vale-transporte, tíquete-alimentação ou cesta-básica, uma vez que não tem natureza salarial. Por outro lado, trata-se de remuneração bruta, isto é, que inclui os encargos sociais devidos pelo poder público empregador.

Os recursos do Fundo não pagam os demais trabalhadores da educação que não integram o magistério, como o pessoal técnico-administrativo, mesmo que em atuação no ensino fundamental, os professores que atuam na

secretaria da escola ou preparam a merenda, mesmo atuando com o ensino fundamental, os inativos do magistério, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado no ensino fundamental público, os profissionais que atuam na educação infantil, média e superior e o pessoal cedido para fora da rede municipal.

Os programas suplementares de assistência à saúde e alimentação escolar são expressamente descartados como despesas de MDE (C.F, artigo 212 e LDB, artigo 71, IV). Em anos anteriores, mesmo contrariando a legislação, alguns tribunais de Contas chegaram a admitir os gastos com merenda escolar. Hoje essa prática não é aceita.

A nova LDB reza que se os recursos públicos para a educação forem aplicados de forma errada a autoridade competente poderá ser punida. Para os municípios isso pode significar: rejeição das contas da prefeitura, impossibilidade de estabelecer convênios para receber outros recursos estadual e federal, impossibilidade de conseguir empréstimos nos bancos, perda de assistência financeira da União e do Estado (LDB, artigo 76) e intervenção do estado no município (CF, artigo 35, III).

Para o prefeito também há constrangimentos. Ele pode ser processado por crime de responsabilidade, por aplicação indevida de verbas públicas e não-cumprimento da Lei Federal. (Decreto-lei n. 201/67, artigo 1º, III e XIV), ou por negligência no oferecimento do ensino obrigatório. (LDB, artigo 5º). Ele pode ainda ser submetido a processo se ficar comprovado que a verba pública foi aplicada de maneira diversa à definida na Lei (Código Penal, artigo 315). O prefeito pode tornar-se inelegível por cinco anos também. (Lei Complementar n. 64/90, artigo 1º). (ABREU, 1999, p. 20)

Quanto ao gerenciamento da verba, a lei decreta que;

o acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e aplicação dos recursos do FUNDO serão exercidos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e cinquenta dias a contar da vigência desta lei. (ARTIGO 4, Lei 9.424/96).

A propósito da nova política de financiamento é importante ressaltar que há um piso mínimo de recursos a serem gastos com a educação, instituído pela Constituição de 1988: 18% para a União e 25% para Estados,

Distrito Federal e Municípios. Esses percentuais podem ser maiores de acordo com as constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

## 02- Recursos gastos com educação

Ente federativo	Porcentagem mínima de recursos
União	18% da receita resultante de impostos
Estados e Distrito Federal	25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências
Municípios	25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências

FONTE: ABREU, Marisa Vasques. **Cartilha dos Conselhos do FUNDEF: financiamento**. Encontro dos Conselheiros do FUNDEF, PRASEM, Brasília, 1999, p. 09 FUNDESCOLA, MEC, UNICEF, UNDIME.

Os recursos do FUNDEF são destinados exclusivamente para o ensino fundamental público. Não podem ser aplicados em outros níveis de ensino (educação infantil, ensino médio e educação superior) nem em instituições privadas de ensino, mesmo que conveniadas com o poder público. (ABREU, 1999, p. 14)

O FUNDEF representa uma mudança significativa para as novas políticas públicas de educação no Brasil. O Fundo é estabelecido no artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias (ADT), modificado pela Emenda Constitucional n. 14, devendo vigorar no período de 10 anos, é regulamentado pela Lei 9.424/96 que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998, com exceção do Estado do Pará que o instituiu já em 1997.

A Lei n. 9.424/96 determinou que a partir de 1998 o valor mínimo anual por aluno fosse fixado por ato do presidente da república, nunca podendo ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Existe assim um valor anual por aluno em cada unidade federada, resultante da divisão da totalidade dos recursos do respectivo FUNDEF pelo total das matrículas no ensino fundamental naquele estado, somados os alunos das redes estadual e municipais de ensino e existe um valor mínimo nacional, fixado

em 315 reais para os anos de 1998 e 1999. Na realidade existem 27 FUNDEF no Brasil. Esses fundos não se comunicam, isto é, não há repasse de recursos entre eles. Se o valor de um estado ficar abaixo do mínimo fixado nacionalmente, a União complementa o FUNDEF daquele estado de forma a atingir o mínimo nacional. “Em 1998, a União complementou os fundos do Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia”. (ABREU, 1999, p. 15)

As matrículas consideradas para a distribuição dos recursos do FUNDEF são as apuradas pelo censo escolar, realizado anualmente pelo MEC. São sempre as matrículas do ano anterior. Ao número de matrículas do ano anterior, apurado pelo censo, é somado o número estimado de novas matrículas para o ano em curso.

Quanto a atuação do município em outros níveis de ensino, médio por exemplo, só poderá ocorrer quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos veiculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (LDB, art.11, V). Porém, na medida de sua capacidade de atendimento (LDB art.75, parágrafo 2) o município precisará garantir, através de suas instituições públicas, oferta gratuita às modalidades de ensino: ensino fundamental para os educandos na idade própria e para os jovens e adultos, atendimento educacional especializado aos educandos com necessidades especiais e educação infantil em creches e pré-escolas.

Com a nova LDB a educação infantil em creches e pré-escolas passam a ser área de atuação prioritária exclusiva para os municípios. Além disso, a LDB (art. 89 das Disposições Transitórias) determina o prazo de três anos, a contar da sua publicação, para que as creches e pré-escolas existentes, ou que venham a ser criadas, integrem-se ao respectivo Sistema de Ensino.

Não está definido que o município deve manter, ao mesmo tempo, instituições de ensino fundamental e de educação infantil, podendo atender apenas um desses níveis. Entretanto sendo esta a sua área de atuação prioritária, se não o fizer, não estaria cumprindo integralmente as suas atribuições

constitucionais. Também não foi definido o número mínimo de estabelecimentos de ensino para a instituição do Sistema Municipal, portanto, basta manter uma ou algumas escolas municipais. (1999, p. 41)

### **2.2.2. Sistema Municipal de Ensino**

De acordo com os estágios em que se encontram os municípios brasileiros a LDB apresenta duas possibilidades: o município manter-se integrado ao Sistema Estadual de Ensino ou compor com ele um único Sistema de Educação Básica. No contexto atual do país, de acordo com SARI (1999), os municípios, em sua maioria, já assumiram deveres com o ensino público e são, em geral, mantenedores e administradores de redes escolares de educação básica em que predomina a oferta de ensino fundamental (séries iniciais) e de educação infantil, veiculados normativamente e sujeitos à supervisão dos Sistemas Estaduais.

Segundo a LDB, o município que instituir o Sistema Municipal de Ensino terá como atribuições especiais: baixar normas complementares para o seu Sistema de Ensino (LDB, art.11, III), autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu Sistema de Ensino (LDB, art. 11, IV).

Há, porém outras incumbências para todos os municípios brasileiros na LDB de 1996, independentemente da existência de um Sistema Municipal de Ensino, a partir dos deveres do poder público: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus Sistemas de Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados, exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental. (LDB, art 4, I a IX).

Independente de possuir ou não Sistemas Municipais de Ensino, os municípios devem também, pela LDB de 1996: valorizar os profissionais de educação, assegurando-lhes, na forma da Lei, plano de carreira para o magistério público, definição de normas da gestão democrática do ensino público e na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades. (SARI, 1999, p. 24)

Em relação à garantia de acesso, a LDB (Art.5, parágrafos 1 a 3) indica competências comuns a estados e municípios, a serem exercidas em regime de colaboração, com a assistência da União: recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, os jovens e adultos que à lei não tiveram acesso, fazer-lhes a chamada pública, zelar junto aos pais e responsáveis pela freqüência à escola.

Alguns deveres recebidos pelos municípios na LDB de 1996 vêm causando polêmica porque deslocam a responsabilidade concorrente das esferas estadual e municipal pelo ensino fundamental na direção dos municípios, o que, segundo Sari os tornam mais responsáveis que os estados por esta etapa da educação básica, contrariando, de certa forma, o que dispõe a Constituição Federal de 1988. As referidas incumbências são: “matricular todos os alunos, a partir de 7 anos de idade e, facultativamente, a partir de seis anos, no ensino fundamental; prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação à distância; integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. (1999, p. 24 e 25)

Sari mostra que, apesar da Constituição Federal (Art.211, caput) e a LDB (Art. 8, caput) estabelecerem a organização do Sistema Municipal de Ensino como regra geral, a mesma Lei (Art.11, parágrafo único da LDB de 1996) dispõe que: “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar aos Sistema Estadual de Ensino ou compor com ele um Sistema Único de Educação Básica”. Cabe, pois, a cada município, decidir entre as três possibilidades para a organização da educação municipal previstas pela LDB.

Importante lembrar que mesmo que o município não crie seu próprio Sistema de Ensino e opte pela integração ao Sistema Estadual de Ensino ele continua obrigado a manter seu compromisso com a oferta de educação

escolar e deve destinar, no mínimo, 25% de sua receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.(1999, p.25).

Com a LDB de 1996, os órgãos administrativos e normativos de educação nos municípios precisam ser reestruturados ou criados para responder aos desafios da organização e funcionamento do referido sistema e aos novos paradigmas da gestão educacional. A Secretaria Municipal de Educação passa a assumir as incumbências de autorizar, credenciar e supervisionar não só as escolas municipais, mas também as instituições privadas de educação infantil, todas antes autorizadas, credenciadas e supervisionadas pelo Sistema Estadual de Ensino. Enquanto isso as instituições privadas de ensino fundamental e médio continuam vinculadas ao Sistema Estadual, no mesmo caso os municípios que possuem instituições de ensino superior, essas são supervisionadas pelo Sistema Estadual de Educação. (SARI, 1999, p. 41)

O último item o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece, como estratégia de organização da educação nacional, o regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Esse pedido é reiterado pela Lei n. 9.394/96 no artigo 8.

Alguns aspectos desta colaboração devem, obrigatoriamente, ser implementados. Primeiro, no nível da divisão de encargos: estados e municípios precisam definir formas de colaboração na oferta de ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, ou seja, das matrículas, ajustadas à demanda e à capacidade de atendimento de cada esfera (CF, art 211, parágrafo 4, alterada pela EC n.14/96; LDB art.10, II e art. 75); “estados e municípios devem celebrar convênios nos quais as transferências de responsabilidade por determinado número de matrículas no ensino fundamental sejam acompanhadas da correspondente transferência de recursos financeiros”.(Lei n. 9.424/96, art.3).

### 2.2.3. Repensando a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma análise sobre os *avanços* e os *retrocessos* democráticos

A Constituição de 1988 e a LDB de 1996 não criam a municipalização. Como demonstrou o estudo do histórico nos subtítulos anteriores, ela vem sendo proposta desde a década de 50. O que a Constituição e em maior grau, a nova LDB fazem, é institucionalizar a municipalização através de medidas descentralizadoras que passam a repassar mais responsabilidades da educação pública fundamental para os municípios e estimula-la de forma mais intensiva, com a nova política de financiamento - FUNDEF. Porém, a descentralização educacional ainda é alvo de muitos debates, tanto entre os teóricos da educação, como entre os teóricos da Ciência Política.

Segundo Jussara Santos, ao cremos que a crise econômica herdada do período ditatorial e aprofundada no período de redemocratização condicionou a crise do Estado, tem-se presente a determinação dos limites às aspirações sociais pelo controle do poder político do Estado. Esses limites demarcaram não só as ações do governo da Nova República como as definições constitucionais. Na área da educação, esse *avanço pela metade* se traduz na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB de 1996, que paulatinamente passa a retirar as formulações que aumentariam o controle social sobre a Educação Nacional. (SANTOS, 1998, p.80).

Romualdo Portela de Oliveira demonstra alguns fatores para o que chama de “não respeito ao processo de construção da democracia nas leis educacionais dos anos 90”: a supressão do Salário-Educação, a organização do Sistema de Ensino e a desconfiguração do papel do Conselho Nacional de Educação pela “antecipação” do executivo à tramitação da lei, decretando, por meio de uma medida provisória, posteriormente transformada em lei;

Um organismo sem os poderes e a composição necessária para normatizar a Educação Nacional com independência em relação ao Poder Executivo, ao contrário, aprova-se um organismo subordinado ao Ministério da Educação. Juntamente com a necessária dissolução do antigo Conselho Federal de Educação, introduz-se um organismo com ainda menos poderes que a anterior, configura-se a visão hegemônica. (OLIVEIRA, 1997 a, p. 80)

O Estado, segundo Romualdo Portela de Oliveira, vem ao longo da história da política educacional brasileira se desobrigando de suas atribuições. Dos 50% que deveria aplicar no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, passou a 30%, conforme a Emenda Constitucional n. 14/96. Igualmente, na sua proposta para o Plano Nacional de Educação, enviada ao Congresso Nacional, observa-se que as ações que envolvem maiores despesas são remetidas às demais esferas de governo, entre elas o município.

Essas mesmas questões aparecem na Proposta do Projeto: Acompanhamento do FUNDO, da qual faz parte Jussara Santos (1998);

A CF/88 definia que a União deveria investir 50% dos seus recursos na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental. A Emenda n.14 de 1996 diminui o percentual para "nunca menos que o equivalente à 30% a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal, contribuindo para a desresponsabilização da União para com esse nível de ensino, uma vez que além de diminuir o percentual mínimo, ainda insere a idéia de que são 30% dos 18% de impostos ou o valor equivalente a isto que, portanto, pode não ser de impostos, mas, por exemplo, do salário educação. (Proposta do Projeto: acompanhamento do fundo, 2002, p. 3)

Para Oliveira, a Emenda Constitucional n. 14/96 traz constrangimentos legais para os municípios. Os mesmos passam a ter a responsabilidade de aplicar 60% de seus orçamentos para a educação do ensino fundamental, ficando com 40% para os demais níveis de ensino. Cabem aos municípios a educação de 0 a 6 anos, além da educação de jovens e adultos, uma vez que esta, ao ser vetada pela Lei 9.424/96 ficou sem o patrocínio do Fundo. É de se prever que a limitação de recursos levará a manutenção do atual atendimento na educação infantil, dificultando a expansão do serviço, além de, muito provavelmente, relegar a um segundo plano a educação de jovens e adultos. Para o Romualdo Portela de Oliveira (1997 a), essa medida faz com que os municípios procurem outra alternativa de financiamento, inclusive privado.

Em outro ponto da lei, no parágrafo terceiro, prescreve-se que a União complementarará os recursos dos Estados que não atingirem uma

possibilidade de gasto per capita mínimo definido nacionalmente, é o que complementa o parágrafo sexto.

A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do Ensino Fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo terceiro, nunca menos o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o “caput” do artigo 212 da Constituição Federal. (OLIVEIRA, 2000, p. 86).

Para Cleiton de Oliveira, nesse texto, a União aparece como responsável apenas indiretamente pela educação. Segundo ele, o texto permite a interpretação de que os recursos destinados a essa complementação, não necessariamente serão provenientes daqueles previstos no artigo 212, os vinculados constitucionalmente, mas que estes servirão apenas de parâmetro para estabelecer o quantum da contribuição da União, podendo provir de outras fontes, especificamente do Salário-Educação.

(...) ao regulamentar-se o FUNDEF, o legislativo tentou impedir que recursos do Salário-Educação fossem destinados a essa complementação, pelo fato de esta contribuição social já ser destinada exclusivamente ao Ensino Fundamental, restrição vetada pelo Presidente da República. Dessa forma, os recursos utilizados para ‘complementar’ o per capita mínimo de cada Estado têm se originado de uma fonte que obrigatoriamente, pela sua natureza, deve ser aplicada neste nível de ensino. Equivale dizer que o governo federal não precisa utilizar recursos orçamentários para tal, ‘desembarcando’ de seu financiamento com recursos orçamentários. (OLIVEIRA, 2000, p.87)

A preocupação do FUNDEF com o estabelecimento do custo-aluno é positiva. A necessidade deste gasto calculado já era sentida por Anísio Teixeira em 1957. Embora se considere baixo o mínimo estabelecido nacionalmente (315,00 reais para 1998), o mesmo tem sido maior nos Estados que contam com arrecadação mais expressiva. O problema, ressaltado por Saviani, é que o Fundo não ampliou esses mesmos recursos, limitando-se a regular a aplicação de recursos já vinculados. (SAVIANI, 1998, p.42)

Além de não aumentar o montante, o Fundo discriminou a educação de jovens e adultos e a educação infantil.

(...) é de se lamentar que a ênfase no Ensino Fundamental tenha relegado a um segundo plano a educação infantil e a educação de jovens e adultos; que não

tenha sido dado aos demais níveis a importância para a formação do cidadão, que não tenha considerado a demanda crescente pelos mesmos e que não tenha previsto a necessidade de maiores recursos. (OLIVEIRA, 2000, p.36)

Para Costa esses problemas vêm desde a C.F. de 1988. Segundo ele, no que diz respeito a responsabilização de cada uma das esferas de governo pela oferta dos níveis de ensino, a Constituição de 1988 em nada avançou. Ela abriu a possibilidade dos níveis de governo disporem de seus recursos constitucionalmente vinculados à educação da forma que lhes conviesse, o que nem sempre se relaciona aos objetivos de melhoria no atendimento e na qualidade da educação ofertada. Isso consolidou uma situação em que a má aplicação dos recursos disponíveis representa a ponta de uma cadeia de ineficiências e ineficácias do sistema. (COSTA, 1998, p. 4)

Cleiton de Oliveira comunga do mesmo pensamento e acrescenta que os conteúdos da Constituição de 1988 e da LDB de 1996 ilustram o cenário político liberal do Brasil neste período. Para Oliveira, nos anos 90, a agenda se tornou mundializada, procurou-se incorporar, em nome da eficiência, os valores e procedimentos do mercado para o interior do sistema educativo. Mas o redimensionamento da polaridade centralização/descentralização nos anos 90 mostrou-se como um paradoxo, segundo ele: ao mesmo tempo em que se descentraliza a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e o controle do sistema. Na avaliação de Oliveira a estrutura do sistema político e econômico brasileiro dos anos 90 fez com que a Emenda Constitucional n. 14 incorporasse o cerne das iniciativas políticas em curso em termos de educação, iniciativas de cunho mais centralizador do que descentralizador. (2000, p.77)

Em um dos pólos do processo, a centralização é visualizada pelo estabelecimento de exames padronizados para todos os níveis de ensino, tais como: Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB, Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM, Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão. Assim Oliveira se refere aos programas de avaliação centralizados;

Os programas de avaliação, ainda que com metodologias e objetivos distintos, pretendem ser um instrumento que propicia a indução de políticas públicas, fazendo com que quem define o que será examinado passe a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão direta. (OLIVEIRA, 2000, p.78).

No outro pólo, o FUNDEF aparece como a consumação definitiva, em termos legais, do processo de descentralização das políticas educacionais, estímulo definitivo para a municipalização do ensino fundamental e para as mudanças nas suas políticas de financiamento.

Outra crítica recorrente está relacionada à gestão educacional. A idéia de gestão democrática, nas novas reformas educacionais, fica reduzida à participação da comunidade escolar e local na gestão do estabelecimento de ensino. Na versão final da nova LDB constam apenas dois artigos que falam da gestão democrática. O artigo 14 diz que os Sistemas de Ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolares e locais em Conselhos Escolares e equivalentes. Outra menção à gestão democrática aparece no artigo 15: “os Sistemas de Ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. (CUNHA, 1997, p. 34 e 35)

Porém, há ganhos democráticos oriundos na LDB de 1996. Os artigos 70 e 71 da LDB fixaram pela primeira vez as despesas que poderão ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como aquelas que não podem ser consideradas como tal. A Emenda Constitucional n. 14/96, ao estabelecer o Fundo e as atribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios em relação a oferta de ensino, ao determinar o campo de atuação prioritária de cada um destes entes e ao tratar do financiamento da educação, tocou em uma questão até então não resolvida: quais as despesas que devem ser consideradas para fins educacionais e quais as que não devem. Até então essa

tarefa ficava a cargo dos Tribunais de Conta e muitas despesas colocadas na rubrica *educação*, por parte de alguns estados e municípios, não subsistiam a uma análise mais apurada. A LDB contribui para a normatização desse setor.

Positivo na LDB também é a preocupação com o estabelecimento do custo-aluno. Porém, se de um lado a nova legislação distribui melhor os recursos, tendo em vista o financiamento do ensino, por outro lado ela se limita a regular a aplicação de recursos já vinculados, sem ter proposto a ampliação dos mesmos.

Uma especificidade deve ser vista. A nova Lei não tratou expressamente da questão do pagamento dos aposentados do magistério. A LDB não incluiu essa despesa entre as admitidas, como fazia a legislação anterior, mas também não incluiu entre as despesas proibidas. Conceitualmente, despesas com inativos não se enquadram em MDE. Entretanto, na LDB, não existe impedimento para que o poder público utilize os recursos vinculados a MDE para pagar os aposentados da educação. Nesse caso o Tribunal de Contas ainda é consultado, uma vez que há entendimentos diferentes acerca dessa questão. (ABREU, 1999, p. 19)

No que tange a participação democrática, dois levantamentos podem ser feitos sobre a nova legislação educacional. O avanço pode ser percebido na exigência da criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Os mesmos passam a ser indutores para a criação dos Conselhos Municipais de Educação, colegiado fundamental para a existência dos Sistemas Municipais de Educação e para a fiscalização do novo financiamento pela própria comunidade local. Mas, nessa mesma perspectiva, a nova legislação concorreu para o enfraquecimento do Conselho Nacional de Educação. As novas atribuições previstas para o Conselho Nacional de Educação, Lei 9.131/95, caracterizam-no como órgão de colaboração do poder executivo, diminuindo, sensivelmente, os poderes deste colegiado, se comparado com os do Conselho Federal de Educação anterior.

Também é de registrar como positiva na LDB de 96 a preocupação com a formação e capacitação dos professores.

Em relação ao FUNDEF, de forma muito genérica, podemos levantar duas hipóteses sobre os seus impactos nos municípios brasileiros. Por um lado o Fundo poderá repercutir em maior equidade nos investimentos por aluno, nos Planos Nacional e Estaduais, na ampliação da escolarização, na melhor remuneração e capacitação profissional do magistério, na maior eficiência e controle social sobre a gestão financeira do setor educacional. Por outro lado, ao priorizar o ensino fundamental regular, poderá repercutir sobre a responsabilidade de recursos para os demais compromissos da Educação Básica (Educação infantil como responsabilidade prioritária dos municípios e o ensino médio, como responsabilidade dos estados). Ainda, ao estabelecer os fundos estaduais como centro redistributivo primário e o papel da União apenas como complementar do valor-aluno mínimo, pode preservar as desigualdades regionais.

Outras duas hipóteses podem ser pensadas sobre o FUNDEF. Primeiro, ao tomar o número de alunos ao invés da demanda social (demográfica) como quociente para a distribuição dos recursos entre os sistemas ou redes de ensino, o Fundo pode permitir inflexibilidades para o acesso e as transferências de matrículas. Segundo, ao limitar-se a um único indicador para o quociente de distribuição, o aluno matriculado, que dá origem ao valor-aluno por estado, poderá preservar as desigualdades estruturais entre e intra sistemas ou redes de ensino (entre as unidades escolares e os alunos com diferentes necessidades educacionais).

Partindo da premissa de que o FUNDEF apresenta ganhos democráticos, mas possui lacunas e traz alguns constrangimentos para a educação básica, especialmente para a educação infantil, a educação de jovens e adultos e para o ensino médio, o Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia do Partido dos Trabalhadores, apresentou, na Câmara dos Deputados, em 1999, a Proposta de Emenda Constitucional n. 112/99, que cria o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Sua concepção técnica é semelhante a do FUNDEF. Os impostos vinculados à educação são distribuídos segundo as matrículas entre as redes estaduais e municipal. A maior parte dos recursos é diretamente destinada ao pagamento de todos os profissionais da educação em exercício nas escolas. As diferenças fundamentais em relação ao FUNDEF são as seguintes: a) levar em conta todo o universo de brasileiros com necessidade de escolarização para efetuar o cálculo de custo, prevendo, portanto, condições de financiamento para que todos os que devem estar e os que desejarem estar, de fato, possam ter escola; b) estipular custos-aluno-qualidade diversificados, de acordo com os diversos níveis, modalidades e situações de ensino; c) criar Conselhos Gestores dos recursos e prioridades de acordo com Planos de Educação; d) primar pela ampliação dos investimentos públicos em educação. (1999, p. 10):

Diferente do FUNDEF, que se limita aos alunos de oito séries do ensino fundamental, o FUNDEB propõe distribuir a arrecadação vinculada à educação para todos os alunos de creches, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e educação profissional de nível técnico, desde que públicas. Prevê que, não somente 15% dos impostos estaduais e municipal, mas 25% deles compunham o FUNDEB. Pensa ainda que não somente os recursos do FPM, FPE, IPI e ICMS, devam constituir o novo Fundo, mas todos os impostos arrecadados. (1999, p. 11)

Ao invés de Conselhos de Acompanhamento e Controle, o FUNDEB prevê Conselhos Gestores. Eles deverão definir prioridades e administrar diretamente o dinheiro. Para os relatores da Proposta de Lei, o FUNDEB exigirá planos estaduais e municipais que atenderão todas as demandas da educação básica, suprimindo a atual competição por matrículas do ensino fundamental. Em relação aos professores, o FUNDEB garante que 80% dos recursos da educação básica serão usados para o pagamento dos profissionais da educação, o que pode viabilizar a instituição de um Piso Nacional de Profissionais da Educação. (1999, p. 13)

Com o FUNDEB os relatores querem ainda, racionalizar o uso dos recursos da educação, aumentar a arrecadação de impostos e modificar a questão do custo-aluno atual que é de responsabilidade última da União e que tem se omitido de sua responsabilidade. (1999, p. 14)

### **2.3. A municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná: a reestruturação da educação pública na ótica da descentralização liberal**

O Estado do Paraná, de acordo com a SEED/PR, possui uma característica atípica em relação aos demais estados brasileiros. Nele predomina a municipalização do ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série e a estadualização do ensino de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série do Ensino Fundamental. “Em 1991 seu percentual aplicado em educação serviu inclusive como base para a estipulação do FUNDEF, criado em cima do respaldo financeiro fornecido pelo estado para a Educação Básica”. (Relatos da SEED/PR)

No Paraná, um dos fortes mecanismos desenvolvidos na década de 90 é a descentralização das políticas sociais, entre elas a municipalização do ensino, que reestrutura todo sistema de ensino público, a começar pelo fundamental, além de imprimir novas formas de relacionamento entre a escola e a burocracia educacional do estado.

Este processo de descentralização das políticas sociais foi amplamente estimulado desde 1987. A característica fundamental num primeiro momento foi a descentralização dos encargos e da administração de determinadas demandas sociais. No segundo momento, as principais iniciativas nas áreas sociais apontam para o processo de aprofundamento desta descentralização<sup>5</sup> e também na criação de Agências Autônomas, como forma de gerenciamento das políticas sociais em suas diversas modalidades.

---

<sup>5</sup> O CENPEC (Centro de Pesquisas para Educação e Cultura), coordenado por Maria Alice Setúbal Souza e Silva, em parceria com a UNICEF no Brasil, representada pelo Secretário Executivo do Pacto pela Infância Agop Kayayan, formulou, no começo da década de 90, uma coleção de Estudos de Caso intitulada “Educação e Desenvolvimento Municipal” que registra a ação de quinze municípios de nove estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Ceará e Piauí, no período de 1989 a 1992, na área da

A distribuição dos Núcleos Regionais, que originariamente eram sediados em Curitiba, por vinte microrregiões do Estado, foi uma das primeiras medidas de descentralização administrativa da Secretaria da Educação, feita sob o signo da democratização (LUPATINI, 1994). Além dessa, outras medidas de caráter administrativo foram implantadas, essas atendiam ao dispositivo da política setorial de educação n. 4.2, intitulado “Superação da Postura Tecnoburocrática nos Procedimentos e na Estruturação Organizacional” .

Outra medida municipalista surge em 1986, é a criação do Convênio de Cooperação em Educação. O Convênio incentiva os municípios a contratarem docentes para preencherem as vagas em escolas estaduais, enquanto a Secretaria Estadual de Educação, repassa os recursos para o pagamento de salários aos municípios.

Mas, para Ribeiro, foi o período de 1990-1992 o mais decisivo no processo de municipalização do ensino fundamental no Paraná, dos 323 municípios, 263 assumiram a rede de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, representando 83% dos municípios do estado. Os municípios maiores, que representam 31, 47% da população total do Estado, entre eles: Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel, Foz do Iguaçu e Ponta Grossa não haviam aderido este acordo até 1996. (Apud: SILVA, 1998).

Santos enumera alguns fatores que favoreceram o processo de intensificação da municipalização do ensino por parte da Secretaria de Estado do Paraná. Entre elas está a condição do financiamento público para a área da educação ao longo dos anos 80 que estabeleceu uma nova definição tributária, a indicação da prioridade de atendimento escolar pelos municípios, além da fixação

---

educação municipal, priorizando ações municipais que tivessem como um dos eixos a descentralização político-administrativa no setor educacional acompanhadas da chamada “democratização do ensino”. Os órgãos reúnem o que eles chamam de “experiências bem sucedidas” e desenvolvidas no âmbito municipal. Percebe-se nestes documentos a clara defesa do sistema de parecerias na educação, principalmente da escola pública com órgãos privados, pelo CENPEC, pelo UNICEF e por outros órgãos do governo paranaense, na justificativa de estar promovendo, acima de tudo, a democratização do ensino no Paraná. (AGOP KAYAYAN, 1992, p. 1 e 2)

de percentuais de receita de tributos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. (SANTOS, 1998, p. 209)

A precarização das condições de financiamento público e os novos preceitos constitucionais podem ter favorecido a intensificação do processo de municipalização no Paraná.

A FUNDEPAR, junto com a Secretaria de Estado da Educação, o Instituto Interamericano de Cooperação a Agricultura, a Secretaria de Ensino Básico do Ministério da Educação, com o apoio do BIRD, faz uma pesquisa em 1988, com 250 estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, dos 22 núcleos Regionais da SEED/PR, para estudar, entre outros itens, os custos de financiamento do sistema escolar estadual.

Os dados da referida pesquisa demonstraram que o custo/aluno/ano da rede estadual é superior ao da municipal, sendo que as despesas com pessoal docente correspondem à maior parcela dos gastos. No Paraná as escolas estaduais apresentaram um custo de financiamento maior (US\$ 221/ano) do que as municipais (US\$ 210/ano) e a despesa com pessoal foi o principal componente do custo/aluno/ano, representando 65% do custo total. Outro estudo foi realizado por PERIN (1990) sobre o custo/aluno/ano em 1989, abrangendo os anos de 1987 e 1988<sup>6</sup>.

As duas pesquisas serviram de base para a elaboração e efetivação do processo de municipalização no estado do Paraná. O que se tomou como ponto de análise é que o estado se encontrava sobrecarregado e impossibilitado de financiar outros projetos educacionais, enquanto os municípios encontravam-se com sua capacidade ociosa. (EVANGELISTA E SCHMIDT, 1992, p.287).

---

<sup>6</sup> O custo/aluno/ano, em 1987, para o ensino regular de 1º. Grau, na rede estadual foi de US\$ 204, 63, consideradas as aplicações com alimentação, saúde e transporte escolar, e de US\$203, 19, quando não levadas em conta tais aplicações. Para o ano de 1988, o referido custo foi de US\$ 194, 44, quando incluídas as aplicações com alimentação, saúde e transporte escolar e de US\$ 193, 76 quando desconsideradas as aplicações indicadas. (PERIN, 1990, p. 3 Apud SANTOS, 1998, p. 215)

Assim sendo, a partir de 1991, muitos municípios paranaenses passam a firmar com a SEED/PR o Protocolo de Intenções, uma parceria Estado/Município voltada a oferta do ensino pré-escolar e fundamental da rede pública. O objetivo maior é a partilha de serviços e encargos entre o poder público estadual e municipal. Essa partilha diz respeito basicamente a transferência gradativa do patrimônio do estado para o município, manutenção de pagamento dos recursos humanos e encargos.

Em 1992 há uma alteração na regulação do processo de municipalização, cujo documento que a expressa designou-se Termo Cooperativo da Parceria Educacional - TCPE, produzido pelo Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria de Estado da Educação, sem que tivessem sido consideradas as críticas feitas pelas entidades associadas ao Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal em 1991.

A intenção expressa é de criar condições que levem os municípios a aplicarem o percentual das receitas de impostos definidos constitucionalmente e ampliarem o atendimento escolar, uma vez que o repasse só ocorreria quando a matrícula real excedesse a capacidade financeira de atendimento. (SANTOS, 1998, p. 288)

Segundo Santos (1998), no texto do TCPE<sup>7</sup> podemos perceber a subordinação dos Municípios Parceiros na medida em que não se lhes facultava qualquer forma instituída de controle da cooperação. Definem-se todas as obrigações e nenhuma condição de interferência no processo.

Em 1993, 315 municípios, dos 371 então existentes, ou seja, 84,9% deles haviam assinado o Termo Cooperativo de Parceria Educacional, muito provavelmente em decorrência das alterações nele incorporadas com vistas a oferecer estímulos financeiros aos Municípios Parceiros. Esses estímulos resumiam-se em:

---

<sup>7</sup> De acordo com Santos (1988, p. 293), no ano de 1992, dos 322 municípios paranaenses, 92, correspondente a 28,6% deles haviam assinado o Termo Cooperativo de Parceria Educacional.

Os municípios que aplicassem entre 20% e 25% dos seus recursos, na função educação infantil e ensino fundamental teriam garantido um repasse mínimo mensal correspondente a trinta e cinco alunos, ou seja, o valor unitário do custo/ aluno multiplicado por 35, o que equivaleria à manutenção de uma sala de aula; para municípios que aplicassem 44,99% em educação infantil e ensino fundamental, o custo/aluno é calculado em 1,20; a Secretaria arcaria com despesa de locação, pelo período de 3 anos, das escolas que, ao municipalizarem, estiverem localizadas em imóveis locados pela SEED, se houvesse necessidade do imóvel para a instalação de escola municipal. (IPARDES, 1996, p.54)

Outra modalidade que auxilia no processo de adesão dos municípios paranaenses ao Termo Cooperativo de Parceria Educacional, aumentando o número total de Municípios Parceiros em 1993 e 1994, é a implantação de um mecanismo denominado Municipalização Parcial, fator incorporado em 1993 e permanecendo em 1994 no processo de municipalização do ensino e que não consta nas cláusulas previstas no Termo Cooperativo de Parceria Educacional. Mesmo com este processo de incentivos e com a implantação da Municipalização Parcial, muitos municípios reagiram à municipalização.

Um exemplo dessa reação no Paraná consta no documento da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema - AMEPAR, apresentado em 1993 a SEED/PR. O documento pede a reformulação do processo de municipalização do ensino fundamental. A reivindicação foi apresentada em julho do mesmo ano num encontro promovido pela União dos Dirigentes Municipais – UNDIME/PR e pela Secretaria de Estado da Educação, não conseguindo apoio dos mesmos.

Os vinte municípios que compõem a AMEPAR mostram sua insatisfação com o processo de municipalização, desencadeado pelo Governo do Estado do Paraná. Os mesmos enfatizam: transtornos e encargos decorrentes desse processo e os critérios adotados, especialmente os definidos para o cálculo da capacidade financeira dos municípios.

No Paraná, alguns aspectos apresentam-se como pontos problemáticos da municipalização. De acordo com Santos (1998), esses aspectos referem-se aos pontos conflitantes do Termo Cooperativo de Parceria

Educacional, quando destaca a questão predial, os recursos humanos e o repasse de recursos financeiros.

No que se refere a questão predial, o destaque é dado para a indefinição nos termos do TCPE quanto ao aspecto legal do imóvel da escola municipalizada; à indefinição de responsabilidade do estado quanto à manutenção do prédio municipalizado ou com dualidade administrativa. Em relação aos recursos humanos, as críticas voltam-se a permanência do pessoal técnico-administrativo, a indefinição do prazo de permanência dos docentes e técnicos administrativos nas escolas municipalizadas, a falta de garantia do número desses recursos humanos e a falta de treinamento de docentes e pessoal técnico administrativo que, embora previstos no TCPE, não estariam ocorrendo.

Um terceiro problema tange aos recursos financeiros. Questiona-se a referência do cálculo do custo/aluno, já que o repasse efetuado pelo Estado aos municípios é dimensionado por um percentual da bolsa do Salário-Educação, entre 50% e 60%. Afirma-se que essa base de custo é aleatória e fica aquém da necessidade real. (SANTOS, 1998, p.298)

Acrescentamos a posição de Santos (1998) o fato, já anunciado acima, de que os gastos dos municípios com a educação aumentam muito mais pelo fato do FUNDEF não repassar recursos a educação de jovens e adultos, assim como para a educação infantil, duas áreas de grande dimensão nos municípios paranaenses.

Outros problemas da municipalização do ensino no Paraná estão relacionados com a sua operacionalização. Os municípios que aderiram a municipalização são obrigados a manterem o Ciclo Básico de Alfabetização, uma vez que o Conselho Estadual de Educação – CEE/PR indica sua obrigatoriedade apenas para a rede estadual. Outra dificuldade está na aceitação de normas municipais pelos professores estaduais que atuam nas escolas municipalizadas e um último problema, segundo pesquisas de Santos (1998), está no ônus do município com a manutenção dos prédios.

Além das dificuldades enumeradas, a adesão ao processo de municipalização não constituiu previamente uma iniciativa própria dos municípios, mas uma *pressão* por parte do governo estadual. Essa pressão ocasionou uma espécie de desconfiança política, por parte dos municípios, sobre as vantagens de uma parceria com o Estado.

Outro ponto de desconfiança por parte de alguns municípios, segundo pesquisas de Santos (1998), encontra-se na questão dos repasses, dada a expectativa criada com respeito aos valores a serem recebidos pelos municípios até as enormes restrições criadas pelo Estado para seu pagamento. Ainda, a adesão inicial ao processo de municipalização do ensino fundamental no Paraná foi marcada pela presença dos municípios, cuja dependência financeira dos repasses governamentais é maior, exatamente os mais frágeis do ponto de vista econômico e, portanto, os mais dependentes financeiramente.

No Paraná, na forma como foi implantado o processo de municipalização do ensino, os municípios, ao aderirem ao processo, também não fizeram uma avaliação prévia de suas próprias condições financeiras e mesmo gerenciais, em consequência alguns deles que aderiram ao processo em busca de ganho financeiro, ao se darem conta de que estes não se efetivariam conforme suas expectativas, tentaram devolver ao Estado as responsabilidades que lhes caberiam, demonstra Santos (1988).

Além das dificuldades estruturais, financeiras e pedagógicas, oriundas da política de municipalização no Paraná, existe o debate sobre o perigo do modelo de municipalização do ensino ferir a concepção de um padrão único de qualidade, dada a duplicidade de orientações e a desigualdade das condições materiais entre as duas instituições de poder. “As decisões sobre o controle são unilaterais, pois quem determina os mecanismos do convênio é o Estado, e o único poder de barganha dos municípios acaba sendo não aderir a municipalização”. (1998, p.302)

Uma incógnita se apresenta ao processo de municipalização do ensino fundamental no Paraná. Este representa uma estratégia de

desresponsabilização do Estado para com o ensino fundamental e a transferência de custeamento para os municípios, ou pode ser entendido como um processo de construção da democratização educacional?

A nova descentralização proposta para a educação pública pode ser analisada também através do Plano Decenal de Educação para Todos<sup>8</sup>, (1993). O Plano surge no período no qual transcorre o processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (MINTO, 1996, p.230)

Através da análise do Plano Decenal podemos perceber como se deu a incorporação da nova lógica da descentralização do ensino no Paraná, centrada na eficiência do Sistema de Ensino e no seu rendimento. No Plano estão associados os princípios de autonomia e de descentralização, ao contexto da democratização da sociedade, mas o texto mostra não eliminar a presença do Estado, uma vez que vários são os mecanismos de controle, pelos quais o Estado pode regular, fomentar, financiar e avaliar a educação nacional. (EVANGELISTA, 1994, p. 3, Apud: SANTOS, 1998, p. 107).

O Plano, com vigência até 2003, explica os novos valores educacionais propostos para a educação nacional. Neste contexto, está inserida a educação paranaense e não diferentemente a educação fundamental em Londrina. O texto do Plano Decenal, assim como a política educacional que se inicia na segunda metade da década de 90, parece estar indicando um retorno à compreensão funcional da gestão escolar, voltada à eficiência e a produtividade, perspectivas que não se adequam à natureza do trabalho pedagógico, como evidenciam SAVIANI (1984) e PARO (1992).

---

<sup>8</sup> O Plano Decenal de Educação para Todos é formulado como parte dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, em 1990, e realizada em Joimtien, na Tailândia. (Santos, 1998, p. 105). O Plano tem como objetivo amplo "assegurar, até o ano de 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea". (PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, p. 12 e 13)

### 2.3.1: A descentralização educacional vista pela ótica da gestão liberal

Analisando as políticas sociais paranaenses, nas últimas décadas, podemos dizer que há novos modelos de gestão para o setor público. Não há um corpo teórico neoliberal, mas esse é antes de tudo um conjunto de regras práticas de ação, ou de recomendações, particularmente referidas à governos, às reformas do Estado e às suas políticas. “É como se existissem um sistema de receitas práticas para a gestão pública que os países endividados, como o Brasil, fossem levados a aceitar, diz Draibe. (1993, p.88)

Nos deparamos no final da década de 90 com uma cultura de solução de problemas. Idealizando a especialização e a competência, a ideologia neoliberal projeta uma cultura “despolitizada” na aparência, movida pela busca de soluções ágeis e eficientes. Eficiência e eficácia são, portanto, os corolários dessa ideologia de ação prática. (DRAIBE, 1997, p.88)

Os programas sociais, sob orientação neoliberal, mostram novas formas de operação da ação política e sugerem novas formas de gestão dos serviços públicos. A experiência das Escolas Cooperativas de Maringá nos auxilia na compreensão desses novos modelos de gestão. “Os conteúdos informam autonomia, participação e descentralização num contexto onde há uma aparente diminuição do papel do Estado na garantia dos direitos sociais”.(CUNHA, 1997, p. 54)

Reformas e políticas educacionais do tipo liberal ocorrem em vários lugares do Brasil, especialmente nos últimos vinte anos. Do contrato de gestão por produtividade, como é o caso das “Escolas-Padrão<sup>9</sup>” em São Paulo, vem a seguir propostas mais radicais, em que os contratos implicam gerenciamento por

---

<sup>9</sup> A proposta de “Escola Padrão” surgiu com Fleury (1991/1994). Buscou implantar a autonomia total do poder central, reforçando os Conselhos das Escolas. Parte-se do princípio de que a universalização do ensino público já é algo consumado. Ao analisar os problemas educacionais em São Paulo vê-se como causas centrais: política insuficiente de formação e valorização docente, incorporação inadequada das universidades no processo efetivo de transformação do ensino fundamental, baixos salários e máquina administrativa anacrônica. A solução vem através da proposta da criação de um Núcleo de Gestão Estratégica, na função de dirigir junto com o poder central as mudanças necessárias. Entre outras medidas, cada escola deveria ter um plano Diretor, registrado num Contrato de Gestão, renovado anualmente entre escola e secretaria de educação; unidade escolar e poder central juntos deveriam criar novo padrão de qualidade na escola pública. (Cunha, 1997, p.38 e 39)

empresas ou sociedade de prestação de serviços, com a existência de acionistas, como ocorre em Maringá com a experiência da “Escola Cooperativa”, até chegar a reestruturação total da rede pública, como na proposta “Projeto Nossa Escola<sup>10</sup>” implantado em Mato Grosso.

Preliminarmente, é possível dizer que em todos os casos apresentados, novas formas de gestão estimularam uma participação regulada das comunidades escolares no controle do processo educacional. Outro impasse pode ser percebido nas questões pedagógicas. Os matizes gerenciais afirmam promover eficácia e eficiência administrativa na escola sem impor uma proposta pedagógica. Observa-se em todas as propostas a mesma versão tecnicista em que o pedagógico vira subproduto que brota dos aspectos administrativos da instituição.

No Paraná, esses exemplos precisam ser compreendidos no contexto do modelo de Gestão Compartilhada que prevalece no Estado fundamentalmente de 1995 a 1998. Esse modelo de gestão tem como objetivos centrais: divisão de responsabilidades de gerir a escola com a comunidade, a conquista da excelência na educação através da modernização das estratégias de organização e a adequação as reformas que vem sendo feitas no plano do Estado.

A análise da concepção de gestão escolar desse período permite-nos perceber a ênfase na democratização e na autonomia das unidades escolares a partir de um modelo de administração que se assemelha à utilizada em empresas capitalistas, supostamente modernas e eficientes. Essa concepção de gestão pauta-se numa moderna concepção de administração, cujo fim principal é desburocratizar o espaço escolar, assumindo um gerenciamento mais flexível, capaz de reduzir custos e alcançar resultados mais imediatos que respondam, de modo satisfatório, às exigências de uma sociedade globalizada. (VIRIATO, et.all, 2001, p. 186 e 187).

---

<sup>10</sup> Projeto recomendado pelo Instituto Paulo Freire, dirigido por Moacir Gadotti em Mato Grosso, em 1995-1996. O projeto consisti em delimitar uma descentralização administrativa total das escolas. Cada unidade escolar teria seu próprio projeto, corpo funcional-administrativo, plano de carreira, piso salarial, Conselhos Deliberativos para administrar orçamentos e plano pedagógico que prestaria contas diretamente ao tribunal de Contas. (CUNHA, 1997, p.54)

De acordo com Silva (2001), enquanto de 1991 a 1994 prevalece no Paraná a proposta da “Escola Cidadã”<sup>11</sup>, que tem como metas a gestão democrática, o envolvimento da comunidade, a autonomia para a escola elaborar seu próprio PPP - Projeto Político Pedagógico e a avaliação do desempenho escolar, de 1995 a 1998 busca-se a “Escola de Excelência” como meta principal, com ela enfatiza-se a igualdade de oportunidades, ou ainda, a equidade<sup>12</sup>. (SILVA, 2001, p. 128)

De 1995 a 1998, no Paraná, a proposta da Escola de Excelência<sup>13</sup> passa a buscar, além da Gestão Compartilhada, a flexibilização dos mecanismos do sistema educacional.

O conceito de excelência, transferido das políticas públicas de recursos humanos das empresas que pretendem a diminuição de custos e o aumento da produtividade para a educação, preserva em certa medida essas premissas, ou seja, a excelência na escola e a eficiência dos resultados com diminuição de custos. (...) Na transferência desse conceito para a educação, as premissas básicas ficam preservadas, justificadas como o único caminho para que todos tenham escolas de qualidade. (SILVA, 2001, p. 136)

Pensando assim, na segunda metade dos anos 90, assistimos uma mudança nos paradigmas de gestão educacional. Para Silva, enquanto a Gestão Democrática<sup>14</sup>, de 1991 a 1994, ainda se compromete com a consolidação

---

<sup>11</sup> O significado da Escola Cidadã a ser construída de 1991 a 1994 conta com a influência da proposta elaborada pelo consultor da Secretaria de Estado e Educação, Moacir Gadotti. (...) Evidências encontradas no documento “Paraná: construindo a escola cidadã”, revelam os princípios norteadores da política educacional que podem ser encontrados no nono capítulo do livro de Gadotti (1994, p.63, 66) intitulado “Escola Cidadã”. (2001, p.132)

<sup>12</sup> Equidade é um princípio que diferencia-se do princípio de igualdade. De acordo com Ileizi F. Silva (1998), equidade iguala-se a igualdade de oportunidades, cujo princípio é a competição. “O acesso nunca é igual, depende da competência de cada um”. Reflexões sobre a equidade, como um dos princípios da justiça que sustenta as políticas sociais dos diferentes modelos de proteção social e que define a extensão dos direitos sociais na sociedade capitalista, pode ser encontradas em Esping-Andersen (1990), Solé (1996) e Figueiredo (1997).

<sup>13</sup> No caso da educação paranaense o governo criou no período de 1995-1998 o prêmio de Excelência para as Escolas Públicas (...) Seus elaboradores tiveram influência do Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Paraná - IBQP-PR e do Documento da Fundação Cristiano Ottoni, “Gerência da Qualidade Total na Educação” (1993) sobretudo na definição das categorias, dos itens e da pontuação. (SILVA, 2001, p.136)

<sup>14</sup> Ver mais sobre Gestão Democrática no Paraná no texto “Gestão Democrática da escola: algumas reflexões”, de Eliane Cleide da Silva Czernisz, p. 203 a 234. IN: SILVA, I. L. Fiorelli (org).

de um sistema público de ensino, a segunda (1995 a 1998) procura a fragmentação do referido sistema, apontando para a idéia de auto-sustentação das escolas. (SILVA, 2000, p.148)

De 1995 a 1998, inspirada na Gestão Participativa – GP, temos no Paraná uma gestão que visa o comprometimento dos trabalhadores envolvidos diretamente com a educação, na busca da legitimação para as alterações implantadas, através de mecanismos administrativos e pedagógicos que conduzem a reconfiguração do Sistema Estadual de Ensino.(SILVA, 2001, p.149 e 150)

Essa reconfiguração pode ser percebida na mudança de princípios. No Paraná, especialmente no final da década de 90, o princípio da autonomia passa a tomar rumo político diferenciado. Parece imperar o recente discurso de que, quem quer a autonomia tem o dever de manter e subsidiar o órgão autônomo, ou seja, a autonomia significa gerir, gerenciar e buscar recursos para a manutenção da escola.

De acordo com Gonçalves (1994), as propostas educacionais implantadas a partir de 1991, pela SEED/PR, mostram que o Paraná parece se um laboratório, onde várias expressões da autonomia, hoje presentes no Brasil e América Latina, estão sendo tentadas, entre elas a proposta da municipalização do ensino fundamental. Essa idéia se aprofunda com a introdução da perspectiva neoliberal no Paraná, a partir das formulações das propostas implicadas no processo de negociação entre o governo do Estado do Paraná e o Banco Mundial<sup>15</sup> para a obtenção de financiamento para a área educacional.

---

Educação e Estado. Londrina: UEL, 2001. Ver também no livro: “Gestão Democrática da Educação”, de Dalila Andrade Oliveira (org) Petrópolis: Vozes, 1997.

<sup>15</sup> Algumas características no projeto de educação paranaense permitiram tal financiamento do Banco Mundial para o estado do Paraná: 90% dos recursos são destinados ao ensino fundamental (p.204), os recursos previstos para o financiamento de material pedagógico são equivalentes àqueles destinados para a melhoria da rede física. (p.205), o Banco requer que o estado se responsabilize pelo financiamento de livros às escolas independentemente do cumprimento de suas obrigações por parte do Governo Federal (p. 206), o apoio a municipalização caracteriza a influência na relação entre estado e municípios (p.206), visa-se, também, apoiar a descentralização para as escolas de algumas das competências da Secretaria (autonomia escolar), o componente “inovações educacionais” prevê o financiamento direto para escolas que

Um exemplo do novo modelo de gestão educacional, ocorrido no início da década de 90, nos auxilia no entendimento das premissas levantadas sobre a política de descentralização e de municipalização, é o caso da Escola Cooperativa implantada no município de Maringá, no Paraná.

Em 1989 a prefeitura do município de Maringá desenvolveu o que a mesma chamou de “política de melhoria dos serviços públicos”, visando melhorar o atendimento da população e a qualidade das políticas públicas de educação.

Para tanto, a Secretaria Municipal de Educação de Maringá empenhou-se em adotar uma forma de administração na qual as responsabilidades de gestão dos serviços públicos passavam para terceiros. O objetivo, de acordo com governo de Maringá, era reduzir custos, diminuir a máquina burocrática e administrativa, considerada inchada e ineficaz. Fundamentalmente, a SME propõe o gerenciamento empresarial para diversos setores da administração pública, como a educação. A proposta de Maringá foi chamada “Escola Cooperativa”, ou seja, a escola pública com microgestão privada.

A política norteadora de Maringá pretendia assegurar a eficiência, a justiça social e a ampla participação da sociedade nas decisões governamentais, tentando, segundo o governo local, levar ao serviço público a agilidade e a eficiência da iniciativa privada.

Assim sendo, a transferência a terceiros da responsabilidade de administrar o dinheiro público pretendeu aplicar os princípios da economia privada às tarefas públicas. As funções do poder municipal começaram a diminuir, reduzindo gradativamente ao indispensável, enquanto a autonomia da escola tornava-se cada vez maior. (Alternativas para a melhoria do Ensino: a Escola Cooperativa em foco. CENPEC, São Paulo, outubro de 1991).

O ensino em Maringá continuou sendo gratuito, embora a gestão fosse da iniciativa privada. Os recursos passaram a ser repassados pelo poder público às empresas que deveriam buscar maior eficiência e racionalidade na

---

apresentem projetos inovadores (em particular, no combate a repetência), estabelecendo uma forma de competição entre as escolas e introduzindo, desta forma, no sistema educativo, os valores da eficiência do mercado. (GONÇALVES, 1994, p. 206)

administração das escolas, permitindo melhor remuneração de professores e funcionários, segundo argumentos da SME de Maringá.

A proposta de administração do ensino público em Maringá pressupunha a contratação de empresa e/ou sociedade constituída para esse fim, através de processo licitatório. Através de contrato foram estabelecidas as obrigações das partes, cabendo à empresa garantir uma extensa série de exigências. O não cumprimento destas sanções iam desde advertências, até o pagamento de multas e não-renovação de contratos.

Por outro lado, caberia ao poder municipal ceder o prédio totalmente equipado e efetuar o pagamento do aluno matriculado. Nesse sistema de contratos, o vencedor da concorrência tornava-se aquele que apresentasse o mais alto nível de qualificação profissional de seus sócios, a melhor qualidade de ensino, dentro dos parâmetros propostos no edital. A empresa deveria comprovar, através de Contrato Social, que no mínimo, 50% do quadro técnico-pedagógico e docente seriam sócios da mesma. Ao habilitarem-se as empresas obrigavam-se a cumprir uma série de requisitos, entre os quais: garantir quadro de professores e funcionários; garantir o cumprimento de princípios metodológicos das escolas municipais, assim como material para as aulas; garantir criação do Conselho de Pais e Mestres para avaliação, controle e deliberação sobre as despesas de manutenção da escola; garantir reuniões e sessões de acompanhamento para professores e funcionários; garantir merenda de qualidade; trabalho integrado escola-comunidade, mínimo de alunos de 35 em cada sala, distribuição de carga horária de professores; inclusão de alunos nos programas de saúde; funcionamento da sala de Educação Especial e o Reforço Escolar.

O valor médio por aluno na rede municipal de Maringá foi calculado em US\$ 17,32 meses em 1991, na ocasião da implantação da proposta.

A idéia central que aparece nos argumentos da Secretaria Municipal de Maringá no início da década de 90 é que há uma necessidade de introduzir motivação aos profissionais da educação que se traduzissem em qualidade em seu trabalho escolar. Assim, a gestão das unidades escolares foi entregue a empresas formadas por professores e funcionários envolvidos na sua

administração. Tornar os professores empreendedores das melhorias educacionais era a única alternativa de melhoria da qualidade da educação ofertada na rede municipal maringaense. (CUNHA, 1997, p.41)

A proposta da Escola Cooperativa sofreu a resistência organizada, através da formação do Fórum Maringaense em Defesa do Patrimônio Público, que, segundo Cunha, cumpriu papel fundamental na articulação da sociedade civil contra o projeto, avaliado como um projeto de privatização da gestão escolar.

Segundo o Fórum, estaria ocorrendo uma mudança que favoreceria a mercantilização do ensino, com prejuízos para a gestão democrática e para a relação escola-comunidade. Concluiu-se que a experiência caracterizava-se como uma sociedade empresarial formada por cotas limitadas em que os recursos eram públicos, mas previam a apropriação do lucro por particulares, o que gerava sucateamento de materiais, arrocho salarial, contratação de mão-de-obra barata e desqualificada, contratação temporária, sem concursos públicos. (DIAS, 1995)

Outros efeitos da adoção do modelo de gestão educacional em Maringá são constatados por CUNHA (1997, p.45);

A privatização em Maringá reduziu o custo/aluno; as escolas rurais que não participaram do programa foram obrigadas a operar com excesso de pessoal efetivo; houve sucateamento do patrimônio público (...); prejuízos atingiram trabalhadores (...); houve aumento da burocracia pública (...); houve rotatividade de empresas gerenciadoras, provocando descontinuidade na gestão escolar; ocorreu duplicidade de gastos (...); não houve cumprimento das normas mínimas de aplicação de recursos; (...) não se conseguiu diminuir os índices de evasão escolar.

O primeiro caminho de resistência em Maringá foi via política, outro veio via jurídica. A Secretaria Municipal de Educação foi surpreendida com a Ação Cominatória, movida pelo Ministério Público para sustar a adoção progressiva da Gestão Cooperativa. Tal ação tinha como fundamento a natureza jurídica dos serviços de ensino público. Argumentou-se que os serviços públicos são considerados de administração e execução privativa do Estado, prestado diretamente a população.

As Escolas Cooperativas foram vistas como estranhas ao texto constitucional, uma vez que não se enquadravam nas definições estabelecidas pelo artigo 213 da Constituição de 1988<sup>16</sup>. A proposta contrariava o preceito constitucional na medida que possibilitava a apropriação do lucro pelos gerenciadores. (CUNHA, 1997, p.44)

O pressuposto que está em curso nas experiências de reformas educacionais do tipo liberal no Brasil, de acordo com Cunha, é que a eficiência e a eficácia somente advêm de critérios da gestão privada e que a descentralização das políticas públicas é o melhor caminho para a construção democrática na educação. É assim que a política educacional oficial nos últimos anos tem buscado introduzir novos mecanismos de regulação administrativa nos sistemas escolares para alcançar competitividade, eficiência e eficácia, acredita a autora. (CUNHA, 1997, p. 32)

O que percebemos nessa experiência paranaense é que a bandeira da descentralização se funde com a da autodeterminação, afirmando uma unidade administrativa independente como causa de eficiência e produtividade. Ela dá à escola o mesmo discurso elaborado pelas empresas que pleiteiam a desregulamentação do sistema produtivo. Sobre essa questão argumenta Nagel;

O 'novo discurso mercantil' (WOMCK, et, al, 1997) próprio da produção enxuta sobre o sucesso empresarial como resultado da vontade criadora de grupos emancipados de qualquer normatização ou de qualquer sistema estruturalmente rígido, entranha-se, no universo escolar, como se pedagogicamente por ele tivesse sido criado. A categoria de prepotência ou de poder tomado ou não, à moda foulcaltinana, é considerada determinante e suficiente para apologizar a defesa incontestada da descentralização. Esquecendo os educadores que, neste século, a descentralização, ora vem sendo repelida, ora vêm sendo acatados, conforme as flutuações dos interesses políticos e econômicos (NAGEL, 2001, p.100).

---

<sup>16</sup> O artigo 213 da Constituição Federal define que os recursos públicos podem ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não-lucrativa e no caso de encerramento de suas atividades devem aplicar seus excedentes financeiros em educação, assegurando a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público.

O grande eixo deste conflito de princípios centra-se na defesa da autonomia. No Paraná, a autonomia, numa dimensão nova, adquire a conotação de autonomia individual, vinculada aos conceitos de liberdade e propriedade. Segundo Lenardão, o vínculo entre a gestão educacional mais ampla e a pretensão de atingir a cada indivíduo de modo especial deixa evidente que o objetivo deste novo modelo de gestão e de política educacional é a promoção efetiva da aprendizagem pelos alunos, de modo a torná-los capazes de enfrentar adequadamente os desafios da sociedade globalizada e da economia centrada no conhecimento. A autonomia, utopia humana, no capitalismo contemporâneo, tem se manifestado como exacerbação do individualismo liberal em práticas como as implementadas nas unidades escolares; na sociedade neoliberal e nas escolas prevalecem a filosofia da competitividade, a mão invisível do mercado orienta essas ações, argumenta Lenardão. (2001, p. 229)

Atualmente é possível identificar uma nítida presença de conceitos e práticas de gestão empresarial na gestão educacional, essa emergência da lógica privada na administração do ensino expressa a busca da eficiência e produtividade. (...) O Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, no capítulo três sob o título Autonomia, traz uma orientação para ações de descentralização, racionalização e melhoria dos sistemas de gestão pública para melhor atender aos pobres; há ainda a recomendação sobre a privatização para melhorar o desempenho do funcionalismo público. É mais uma vez a responsabilização individual como fim último das medidas de descentralização propaladas. (LENARDÃO, 2001, p. 230 e 233)

Em síntese, a descentralização passa a ser vista, no bojo das políticas públicas dos anos 90, como medida administrativa que favorece a resolução de problemas no local onde estes aparecem. A privatização nos mais variados níveis é, por sua vez, apontada como única saída para a crise fiscal do Estado, evitando desperdícios financeiros que estão associados, para os defensores do Estado Mínimo, a forma gratuita como são oferecidos os serviços prestados pelo poder público. (DRAIBE, 1993, p. 71)

## CAPÍTULO 03

### A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LONDRINA

#### Introdução

Aqui o estudo dos conflitos e da resistência em torno da implantação do processo da municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, em Londrina, a partir da segunda metade da década de 90, é nosso principal foco de análise.

Estudando especificamente o caso londrinense pensamos poder compreender ainda como a municipalização é proposta e encaminhada no município, percebida pelos professores do ensino fundamental das escolas públicas da rede municipal e estadual, pela sociedade civil organizada através dos sindicatos, fóruns e conselhos, avaliada pelas entidades de representação do governo estadual e municipal, como as secretarias de educação e o Núcleo Regional de Educação, que conflitos se estabelecem entre as diferentes instâncias de poder, porque são gerados e mantidos.

Pensamos que os resultados da pesquisa, uma vez contextualizados na política educacional vigente no país e no do Paraná, pode nos auxiliar na apreensão das relações de poder local, na compreensão de como os conflitos sócio-educacionais e sócio-políticos se dão na concretude da vida cotidiana e prática dos agentes locais, das organizações e dos grupos de pressão por eles constituídos.

Há uma relação de aproximação, tanto teórica como prática, entre os processo de municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em Londrina com as questões referentes a municipalização do ensino no Paraná e no Brasil como um todo. Assim como há peculiaridades, tanto políticas quanto educacionais, que só um estudo mais apurado do caso londrinense pode desvendar.

Preliminarmente, essa aproximação explica-se por três fatores básicos. Primeiro porque, em grande parte, a resistência dos grupos de pressão, contrários a municipalização em Londrina ou à sua forma de implementação, se

dá no âmbito estadual (APP-Sindicato e Fórum em Defesa da Escola Pública) e em menor parte no âmbito municipal (SINDSERV e Conselho Municipal de Educação de Londrina). Segundo porque os projetos e ações governamentais que regulamentam a municipalização em Londrina fazem parte, ora do contexto estadual, ora do contexto das políticas públicas federais, mais propriamente de ambos ao mesmo tempo. Terceiro, não há como fazer uma análise da municipalização em Londrina, desvinculada da análise das políticas públicas brasileiras e paranaenses que por sua vez sofrem, no período em questão, fortes pressões econômicas e ideológicas das agências internacionais de fiscalização e financiamento.

Entendido assim, podemos afirmar que o caso londrinense pode nos auxiliar na compreensão desses pontos.

### **3.1. Contextualizando Londrina**

O município de Londrina está localizado na região norte do Estado do Paraná, a 390 km de Curitiba/capital. Londrina faz limites com os seguintes municípios: Apucarana, Arapongas, Assai, Cambé, Ibiporã, Marilândia do Sul, Mauá da Serra, Ortigueira, São Jerônimo da Serra, Sertanópolis e Tamarana. O município se estende por uma área de 1.650,725 km<sup>2</sup>.

Londrina foi elevada à categoria de município em 1934, pelo Decreto Estadual n. 2519, de 03/12/1934, e passou a ser sede de Comarca pelo Decreto n.º 6213 de 18/01/1938. Em 1929 surgiu o que deu origem à Londrina: o primeiro posto avançado do projeto inglês de colonização da região norte, da Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da firma inglesa Paraná Plantations Ltda.

Inicialmente planejada para ter uma população de no máximo 30 mil habitantes, Londrina tem atualmente mais de 450 mil, quando se considera o acréscimo resultante da população flutuante diária, oriunda dos municípios vizinhos, pela sua condição de centro polarizador. Com relação aos dados demográficos, o crescimento populacional apresentou um ritmo muito acelerado. Isso se deve, em partes, à forte atração exercida tanto pela expansão cafeeira

como pelo fato de ter sido o primeiro núcleo urbano do Projeto Colonizador do Norte do Paraná. Entre 1950 e 1985, a população londrinense quintuplicou.

Enquanto o Estado do Paraná teve uma taxa anual de crescimento demográfico levemente inferior a 1% nos últimos vinte e três anos, a taxa para o município de Londrina foi de 2,6%, o que significa dizer que, da atual população do município, em torno de 410 mil habitantes, mais de 180 mil foram incorporados em menos de um quarto de século. Em outras palavras, pode-se dizer que, a cada hora, um novo habitante passa a fazer parte integrante do contingente populacional do município. (Prefeitura de Londrina, "A dinâmica demográfica de Londrina", 1993, p.23)

Convém destacar, entretanto, que foi no meio urbano que a população de Londrina teve crescimento mais elevado (5,9% ao ano). O processo de urbanização se acelerou a partir de 1960, firmando-se na década seguinte. A tabela 03 ilustra esses dados.

### **03- Evolução da população do município de Londrina, no período de 1950 a 1993 e projeção para o ano 2000.**

Anos	Urbana	Urbana	Rural	rural	total	Total
	1.000 hab	%	1.000 hab	%	1.000 hab	%
1950	34,2	47,9	37,2	52,1	71,4	-
1960	77,4	57,4	57,4	42,6	134,8	6,6
1970	162,5	71,7	64,6	28,3	228,1	5,4
1980	266,9	88,5	34,8	11,5	301,7	2,8
1991	366,5	94,0	23,4	6,0	389,9	2,3
1993	387,5	94,5	22,5	5,5	410,0	2,3
2000	461,0	96,0	19,0	4,0	480,0	2,3

FONTE: IBGE. Censos Demográficos (Apud: Prefeitura de Londrina, "A dinâmica demográfica de Londrina", 1993, p.23)

A população de Londrina é formada por 40 etnias diferentes, provenientes de diferentes partes do mundo e também por migrantes de estados vizinhos. Em 2002, o município tem uma população de quase 450 mil habitantes, contando os moradores da área urbana e do campo, dos quais 299.310 são eleitores.

Os relatores do Projeto (2002) verificam houve um crescimento de 12,6% da população neste período de 9 anos, sendo que a população urbana cresceu 15,3% enquanto a população na área rural diminuiu em 42%. Esta redução significativa da população na área rural acompanha a tendência nacional

de migração para os grandes centros urbanos. (Projeto de Pesquisa: impactos da implementação do FUNDEF no Paraná: o caso do município de Londrina, 2002, p. 1)

#### 04- Evolução da população no município de Londrina

	1991	1996	2000	Porcentagem de crescimento
ZONA URBANA	366.676	396.121	433.243	15,3%
ZONA RURAL	23.424	16.432	13.579	-42%
TOTAL	390.100	412.553	446.822	12,6%

Fonte: IBGE (Apud: Projeto, 2002, p. 2)

A economia de Londrina está fortemente alicerçada na agropecuária, mas há também uma importante contribuição do setor industrial. Em 1997, estimava-se que a população economicamente ativa estava em torno de 192.022 pessoas, enquanto o número de empregos estimados no setor formal em 1999 era de 91.018, menos do que a metade da população considerada economicamente ativa dois anos antes. (Projeto<sup>17</sup>, 2002, p. 1 e 3)

Nestes 68 anos de existência, o município vem crescendo constantemente e ocupa um lugar de destaque na economia do Estado, com o segundo maior Produto Interno Bruto Municipal do Estado do Paraná. O PIB anual de Londrina ultrapassa US\$ 2,7 bilhões, valor bastante significativo para o Estado, uma vez que o valor do PIB de 314 dos 399 municípios paranaenses não chega a US\$ 100 mil. Considerando o valor do PIB *per capita* de Londrina, em relação aos valores do PIB *per capita* do Paraná e do Brasil, verifica-se que Londrina apresenta um PIB 43% superior ao do Brasil e 25% superior ao do Estado do Paraná. Em números absolutos, isso representa, em média, US\$ 6.246,00 por ano, por habitante. O quadro 05 demonstra esses dados. (Projeto, 2002, p. 3)

<sup>17</sup> Quando a referência constar "Projeto, 2002" estamos nos referindo ao Documento: PROPOSTA DE PROJETO DE PESQUISA NO PARANÁ. Processo de Implantação do FUNDEF em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação. **O caso de Londrina**. Relatório. Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação. Departamento de Planejamento e Administração Escolar. Projeto de Pesquisadores do GE (Estado e Política Educacional) da ANPED e da ANPAE. (1996-2000)

### 05- Valores do PIB per capita para o Brasil, Paraná e Londrina, em 1996.

	PIB per capita em US\$
BRASIL	4.250
PARANÁ	5.000
LONDRINA	6.248

Comparativo entre os valores do PIB per capita em 1998.

FONTE: Projeto, 2002. p. 3

O município de Londrina é o segundo maior e mais rico do Estado, sendo que sua economia está alicerçada no setor de serviços. O setor industrial emprega aproximadamente 16,4 mil trabalhadores, enquanto o setor de serviços emprega 73,7 mil. É importante ressaltar que destes 73,7 mil trabalhadores, 21% se encontra no comércio varejista.

Alguns outros trabalhadores londrinenses estão assim divididos:

### 06- Tipos de atividades e número de pessoas, em 1998.

Ramo	N. de pessoas
indústria têxtil	4.985 pessoas
construção civil	5.532 pessoas
comércio varejista	15.502 pessoas
Administradores, técnicos profissionais	8192 pessoas
auxiliares de atividades econômicas	2.357 pessoas

FONTE: IPARDES (Projeto, 2002)

O grande número de estabelecimentos e trabalhadores no setor de serviços explica o motivo pelo qual, ao contrário da grande maioria dos municípios do Estado, a receita de impostos próprios de Londrina é responsável por praticamente 50% da receita de impostos totais. Esta tendência se revela na análise dos dados da receita de impostos<sup>18</sup> do município. A tabela 07 apresenta o resumo das receitas de impostos do município entre 1996 e 2000.

<sup>18</sup> A fim de realizar a análise das receitas e despesas de Londrina, os relatores do Projeto de Pesquisa "Impactos da implementação do FUNDEF no Paraná: o caso do município de Londrina" (2002, p. 4) converteram todos os dados financeiros do orçamento pelo IGP-Médio do DIEESE, atualizados em valores reais para maio de 2002. Assim, sempre que no texto surgir dados financeiros, estes estarão convertidos pelos índices apresentados abaixo. Excepcionalmente utilizar-se-á o valor nominal, porém, nestes casos a tabela estará identificada. Valores do IGP-Médio em maio de 2002, para atualização de valores monetários referentes aos anos de 1996 a 2000: ano de 1996: valor do índice 1,678344; ano de 1997: valor do índice 1,55529; ano de 1998: valor do índice 1,497093; ano de 1999: valor do índice 1,344864 e ano de 2000: valor do índice 1,182075

**07- Resumo das Receitas de Impostos do município de Londrina**

Receitas	1996	1997	1998	1999	2000
Impostos próprios	49.691.324,86	45.596.202,39	51.459.542,39	51.619.448,50	49.952.491,19
Multas e juros de mora	718.916,24	1.199.563,34	656.409,03	1.088.974,51	1.015.040,73
Outras receitas patrimoniais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita da dívida ativa	18.503.961,00	14.639.977,72	15.260.192,29	19.860.422,36	21.857.953,69
Total das receitas próprias	68.914.202,10	61.435.743,45	67.376.143,71	72.568.845,37	72.825.485,61
Transferências da união	18.507.886,63	18.671.561,77	24.853.798,99	24.882.303,04	24.690.966,65
Transferências do estado	53.228.453,48	49.479.742,48	52.259.730,99	51.598.688,82	58.403.813,88
Total de transferências	71.736.340,12	68.151.304,26	77.113.529,99	76.480.991,86	83.094.780,52
	140.650.542,2	129.587.047,7	144.489.673,7	149.049.837,2	155.920.266,1
Total das receitas	1	1	0	3	4

Fonte: Balanços anuais do Município de Londrina, nos anos de 1996 a 2000. (Projeto, 2002, p. 6)

No que se refere à composição total da receita verifica-se que não houve variação percentual significativa na distribuição das fontes: receitas próprias e transferências do Estado e da União. Contudo, em valores absolutos, percebe-se que houve um crescimento de 33% nas transferências da União, considerando os valores de 1996 e 2000, sendo que há uma pequena diminuição destas transferências de 1999 para 2000, de 0,8%. Em relação às transferências do Estado para o município há um crescimento de 9,7%, considerando os valores dos mesmos anos. Entretanto, este crescimento não é uniforme, sendo que houve queda nos anos de 1997 e 1999 em relação aos anos anteriores e subseqüentes. Ao mesmo tempo, em relação às receitas próprias, houve um crescimento de apenas 5,7%. No cômputo geral, as receitas de impostos tiveram um crescimento de 10% entre 1996 e 2000. (Projeto de Pesquisa Impactos da Implementação do FUNDEF no Paraná: o caso do município de Londrina, 2002, p.5)

A análise das receitas demonstra que o grande crescimento das transferências da União para o município deve-se, de um lado, ao aumento real de 11% da cota-parte do FPM no período e, de outro, à implementação da Lei Kandir (isenta de ICMS as exportações de produtos básicos e semi-manufaturados), que

significou um aumento de recursos de R\$ 4,5 milhões, em média, nos últimos anos.

Em relação às transferências constitucionais para o município, o FPM e o ICMS constituem a maior parte destas, sendo que este último representa mais de 50% do total das transferências. As transferências do Estado chegam a representar quase 80% do total das transferências, o que significa aproximadamente 30% da receita total de impostos do município de Londrina. Destas, a mais significativa é a proveniente do ICMS, que teve um incremento de apenas 4,6 % no período de 1996 a 2000, devido a uma queda na arrecadação entre os anos de 1997 a 1999. (Projeto, 2002, p. 7)

### **3.2 Indicadores Educacionais**

As instituições de ensino (escolas) aparecem em Londrina nos anos 30. Em 1937 iniciou-se a implantação das escolas estaduais. O ensino municipal apareceu em uma etapa posterior, em 1940, voltado principalmente para a zona rural e a periferia da cidade.

Em 1993 a Rede de Ensino de Londrina que abrange tanto as escolas estaduais quanto as escolas municipais, oferece diferentes níveis de ensino regular. Nesse mesmo ano a cidade possui um total de 174 escolas, sendo 50 na zona urbana, 10 nas sedes dos distritos e patrimônios e 114 constituíam-se em escolas isoladas em sítios e fazendas.

Dois anos depois a matrícula inicial da rede municipal revelou uma população estudantil de 135.939 alunos, distribuídos em diferentes níveis de ensino. Em 1995, em cada 1.000 alunos londrinenses, 19 freqüentavam a pré-escola, 173 o 1º. Grau, 47 o 2º. Grau e 19 o ensino supletivo, 30 faziam o curso superior e 3 a pós-graduação, totalizando 266 estudantes. (Documento: Nucleação: ampliando oportunidades, s/d, p. 2)

Em 1998, a rede municipal de ensino passa a ser constituída por 121 estabelecimentos escolares, sendo 61 na área urbana e 60 na área rural. Essas escolas atendem a 31.530 alunos, assim distribuídos em 1998:

**08- Rede municipal de ensino de Londrina - 1998**

Modalidade	Área urbana	Área rural	Total
Classe especial	18	-	18
Pré-escola	2.620	213	2.833
1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> . série	21.567	2.782	24.349
5 <sup>a</sup> . a 8 <sup>a</sup> . série	-	2.140	2.140
Educação de jovens e adultos (1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> . série)	1.800	78	1.878
Supletivo fase II (5 <sup>a</sup> . a 8 <sup>a</sup> . série)	312	-	312
<b>TOTAL</b>	<b>26.317</b>	<b>5.213</b>	<b>31.530</b>

FONTE: GSE/SE – Londrina, Outubro de 1998

A estrutura da rede municipal de ensino altera-se em outubro de 2001. Nesse ano o município passa a comportar 65 escolas urbanas, 10 escolas de 1<sup>o</sup>.a 8<sup>a</sup>. série do Ensino Fundamental nos distritos, 21 escolas isoladas na zona rural (nucleadas) e 12 centros de educação infantil, ao todo 108 unidades de ensino, totalizando 33.195 alunos, aproximadamente.

O quadro 09 mostra o número de alunos nos diferentes segmentos em 2002 e o quadro 10 demonstra a quantidade de estabelecimentos de ensino da rede municipal para o mesmo ano.

**09- Número de alunos em 2002 em Londrina**

	Classe especial	Creche	Pré-escola	1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> .	5 <sup>a</sup> . a 8 <sup>a</sup> .	Ed. de jovens e adultos	Supletivo fase II	Total de alunos
<b>ZU</b>	76	820	2.657	21.716	-	2.025	330	27.624
<b>ZR</b>	-	-	-	583	-	14	-	597
<b>Distritos</b>	20	57	283	2.049	2.230	133	-	4.754
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>877</b>	<b>2.940</b>	<b>24.348</b>	<b>2.230</b>	<b>2.172</b>	<b>330</b>	<b>32.975</b>

FONTE: SME/Londrina, setembro de 2002.

**10- Quantidade de estabelecimentos de ensino da rede municipal de Londrina em 2002**

Zona urbana	63
Zona rural	21
Distritos	10
Centros de Educação Infantil	12
Caic's	2
<b>Total</b>	<b>108</b>

FONTE: SME/Londrina, setembro de 2002.

Ao realizar uma análise comparativa entre o número total de alunos das escolas municipais de acordo com o fluxo de matrículas de 1996 a 2000, percebe-se que há um crescimento real pequeno de matrículas porque, em 1997, ocorreu a emancipação do Distrito de Tamarana, sendo transferidas para aquele município uma escola da sede (com 1.576 alunos) e 20 escolas rurais isoladas (com 301 alunos).

Mas no período de 1996 a 2000, mesmo com a emancipação do município de Tamarana, a rede municipal de ensino de Londrina teve um crescimento de 4,4%. Percentualmente, a educação especial foi a modalidade em que houve maior crescimento das matrículas. O município passou a oferecer 77% de vagas a mais em 2000 do que em 1997, sendo que este atendimento iniciou em 1996. Em números absolutos, o maior crescimento nas matrículas ocorre na educação de jovens e adultos (1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> série), com um incremento de 686 novas matrículas para o mesmo período.

Entre escolas urbanas e rurais verifica-se um decréscimo significativo no número de escolas e de alunos matriculados na zona rural, principalmente em relação às turmas de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> série do ensino fundamental e de educação de jovens e adultos, acompanhando a tendência de diminuição da população rural apontada pelos dados do IBGE.

Em relação a Educação Básica, hoje Londrina possui uma Rede Municipal de Ensino, escolas da Rede Estadual e instituições privadas de ensino. Embora previsto na Lei Orgânica Municipal, artigo 165, que estabelece a existência do Conselho Municipal de Educação, observa-se que Londrina não possui um sistema próprio de ensino. Desta forma, as escolas de Educação Básica da rede municipal e particulares ficam subordinadas ao Sistema Estadual de Ensino.

As turmas de educação infantil só passaram a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação a partir de 2000. Em relação à educação de jovens e adultos, até 1999 ela era feita em parceria com os CEBJAS, que eram os Centros de Educação Supletiva do Estado e a partir do ano

2000, com um projeto aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, o município passou a ofertar a terminalidade através da própria prefeitura.

Mesmo o município de Londrina tendo municipalizado apenas cinco escolas estaduais de 1995 a 2002, a prefeitura atende a grande maioria dos alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental. De acordo com os dados do Censo Escolar de 2000, o Estado é responsável hoje por 8.263 matrículas, o que corresponde a aproximadamente 25% dos alunos de ensino fundamental do município.

De 1996 a 1998 a maioria dos alunos matriculados na 1ª série têm seis anos de idade. Em 1996, 53% do total de matrículas nesta série são de alunos com 6 anos; em 1997, 57%; e em 1998, 61%.

A partir de 1999 há um decréscimo significativo do número das matrículas de crianças com 6 anos de idade na 1ª série, se comparado aos anos anteriores. Inferimos que tal situação pode ser explicada pelo fato da administração municipal privilegiar o atendimento às crianças com 7 anos de idade, garantindo o seu ingresso na educação escolar pública. Assim, o percentual de alunos matriculados com seis anos na primeira série em 1999 e 2000 cai, respectivamente, para 1,7% e 1,2% do total das matrículas nestes anos. Ao mesmo tempo, o percentual de alunos matriculados com 7 anos de idade dobra em relação aos anos anteriores, subindo para 83% em 1999 e para 87% em 2000. (Projeto, 2002, p. 23)

Esta situação parece inusitada, uma vez que, em grande parte dos municípios do Estado e do País, após 1997, o que se observa é um processo de incorporação das crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental, com o objetivo de aumentar o número de matrículas nesta etapa e, assim, conseguir mais recursos do FUNDEF.

Um dos elementos utilizados para avaliar a qualidade de condições de ensino é a relação entre o número de alunos e o número de professores. No que tange a este aspecto, Londrina mantém uma relação que não ultrapassa 20 alunos para cada professor, o que representa, em média, 38 alunos em sala de aula. A tabela 11 organiza a média geral de alunos por professor, por ano, de

1996 a 2000, incluindo alunos e professores de educação infantil, ensino fundamental, EJA, educação especial. É importante ressaltar que, neste cálculo, somente não estão sendo contados os pedagogos das escolas e, a partir de 98, também não estão sendo contados os professores que estão à disposição de outros órgãos e os que estão na Secretaria Municipal de Londrina. (Projeto, 2002, p. 26)

Percebemos que há um aumento significativo na média de alunos por professor após a implantação do FUNDEF, mas isto também pode ser resultado da não inclusão dos professores que não estão nas escolas, a partir de 1998. (Idem, p. 26)

#### **11- Relação professor/aluno nas escolas da rede pública municipal de Londrina, de 1996 a 2000.**

<b>Ano</b>	<b>Número total de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino</b>	<b>Número de professores da Rede Municipal</b>	<b>Média do número de alunos por professor</b>
1996	31477	1958	16
1997	30264	1855	16
1998	31283	1533	20
1999	32996	1706	19
2000	32868	1787	18

Fonte: Dados da SME de Londrina. (Apud Projeto, 2002, p. 27)

A análise do movimento do número de escolas e de turmas em relação ao número de matrículas, do mesmo modo, a verificação da diminuição do número de escolas sem a correspondente diminuição do número de alunos por turmas, precisa ser entendida no contexto da nucleação das escolas isoladas e da emancipação de Tamarana, em 1997.

Podemos dizer que houve uma diminuição de 32% do número de escolas e um aumento de 12% no número de salas de aula. Isto implicou num crescimento de 63% do número de salas de aula por escola municipal. Contudo, as escolas continuaram com uma média de 6 ou 7 salas de aula, mantendo a característica de escolas pequenas na Rede.

## 12- Relação entre escolas, salas de aula, turmas e número de alunos na Rede Municipal de Londrina

	1996	1997	1998	1999	2000
Número de escolas	142	134	128	115	97
Número de salas de aula	566	576	595	600	632
Total de turmas	894	671	871	878	870
Total de alunos	31.477	30.264	31.283	32.996	32.868
Média de alunos por turma	35	45	36	38	38

FONTE: SME/Londrina. (Apud Projeto, 2002, p 27)

De acordo com os relatores do Projeto (2002, p. 27) após a implantação do FUNDEF, a relação entre o número de alunos de Educação Básica matriculados na Rede Municipal de Ensino e o número de turmas existente elevou de 35 para 38. É possível que este aumento de 7% no número de alunos por turma seja decorrente da lógica do Fundo, que redistribui os recursos arrecadados de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental. Isso poderia levar os municípios a buscarem o aumento do número de alunos para aumentar os índices de ganho com o FUNDEF, sem o equivalente aumento do número de professores e sem a necessária ampliação das escolas.

A análise da tabela 12 demonstra também que houve uma ampliação de 11% no número de salas de aula das escolas de Rede Municipal. Mas o número de turmas não acompanhou este crescimento, ao contrário, verifica-se que, apesar do crescimento após 1997, em 2000 não chegou ao número de turmas existente em 1996, antes da emancipação de Tamarana. De fato, há uma diminuição de 2% no número de turmas no período analisado. (Idem, p. 28)

Em relação a distribuição territorial de matrículas, considerando a divisão entre zona urbana e zona rural, os relatores observam que, de 1996 para 2000, houve um decréscimo da ordem de aproximadamente  $\frac{1}{4}$  das matrículas da zona rural, ou seja, 26,97% destas, acompanhando o decréscimo populacional que é de 17,36% para este período. Na zona urbana o crescimento das matrículas

de 1996 para 2000 é da ordem de 13,86%, sendo que o crescimento populacional, neste período, é de 8,56%.

Cabe ressaltar que, quando se trata da educação infantil, há um crescimento contínuo nas matrículas tanto na zona urbana quanto na zona rural, apesar da diminuição da população. Provavelmente este aumento ininterrupto, salvo em 1997, deve-se ao atendimento da demanda reprimida nesta etapa da Educação Básica.

### 13- Movimentação das matrículas na zona urbana e na zona rural, de 1996 a 2000, em Londrina

	19 96		19 97		19 98		19 99		200 0	
	ZR	ZU								
Ens. Fund. 1a./4a. Séries	3826	20388	2793	21187	2821	21468	2705	21498	2686	21744
Ens. Fund. 5a./8a. Séries	3113		2120		2172		2202		2257	
Educação Infantil (0-3)									56	834
Educação Infantil (4-6)	240	2030	181	2283	216	2467	263	2565	270	2584
EJA	123	1757	50	1637	88	2036	119	2355	63	2364
<b>TOTAL</b>	<b>7302</b>	<b>24175</b>	<b>5144</b>	<b>25107</b>	<b>5297</b>	<b>25971</b>	<b>5289</b>	<b>26418</b>	<b>5332</b>	<b>27526</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Londrina. (Apud Projeto, 2002, p 28 )

É interessante destacar que as escolas rurais da Rede Municipal de Ensino de Londrina ofertam o ensino fundamental de 1ª a 8ª série, enquanto as escolas da zona urbana ofertam apenas as quatro primeiras séries do ensino fundamental. Em relação à oferta de educação de jovens e adultos, pode-se afirmar que a grande oscilação do número de matrículas demonstra que ela depende da demanda por vagas.

O grande número de alunos residente na zona rural explica a exigência de transporte escolar, que ocupa um lugar de destaque entre os programas do município que utilizam os recursos vinculados à educação, chegando a R\$ 2,7 milhões em 1999 e R\$ 2,6 milhões em 2000. A nucleação<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ver mais em VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. "Agrupamentos de Escolas Rurais: alternativa para o impasse da educação rural?" IN: Cadernos de Pesquisa, n 86, p. 65-73, agosto de 1993. O referido texto descreve o processo de discussão e de implantação dos agrupamentos de escolas rurais, com suas características técnicas, dentro do contexto social, econômico e político do Estado de São Paulo. Também são descritas as experiências internacionais nesse campo e comparadas à

das escolas rurais torna o transporte ainda mais necessário, embora ele já tivesse um investimento expressivo nos anos anteriores a 1999.

A nucleação corresponde a transferência dos alunos de escolas isoladas para escolas-núcleo, localizadas nas sedes de distritos e patrimônios rurais. Em Londrina esse projeto foi pensado em 1987 e retomado em 1991, mas só efetivado na prática em 1994. Neste ano nove escolas rurais foram desativadas, em 1995 mais dezesseis escolas e em 1996 mais quatro.

No quadro abaixo uma amostra da nucleação em Londrina, mostrando o número de alunos transferidos e o número de escolas desativadas.

#### 14- Nucleação em Londrina, quadro evolutivo

ANO	ALUNOS TRANSFERIDOS	ESCOLAS DESATIVADAS	ISOLADAS
1994	157	09	
1995	243	16	
1996	52	04	

Fonte: **Nucleação: ampliando oportunidades**. Prefeitura do Município de Londrina, Secretaria da Educação, redatores: Fátima Aparecida Erkmann de Carvalho e Sônia Lenira Nunes de Carvalho, MTB 3832, s/d.

Segundo o mesmo documento “Nucleação: ampliando oportunidades” (p, 03), as escolas isoladas representavam até 1996 construções de madeiras antigas e com apenas uma sala de aula. As instalações sanitárias eram inadequadas, com fossa negra. Essas salas continham apenas o ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série e sem vantagens adicionais e necessárias para o reforço do ensino, como bibliotecas ou local adequado para recreação, restringindo-se a socialização. Somente algumas escolas ofereciam merenda e a supervisão tinha dificuldade para visitar essas escolas, devido a longa distância dos distritos.

A nucleação das escolas rurais isoladas em Londrina começou pelo Distrito de Maravilha. Os pais foram consultados, o processo foi discutido e as vantagens pedagógicas apresentadas: supervisão constante, salas unisseriadas, bibliotecas adequadas, serviço de merenda, transporte escolar, reforço escolar, melhor adequação sanitária, TV-Escola, serviço odontológico, melhores

---

experiência paulista. Segundo relatos do autor, o processo de nucleação apresenta grande potencial de melhoria das condições de ensino para a população rural, mas requer cuidados especiais sob vários aspectos.

construção de prédios, professores habilitados. A experiência do Distrito de Maravilha serviu, de subsídio para as nucleações em outros distritos.

A nucleação das escolas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série da zona rural foi um dos mecanismos incentivados pela política de municipalização do ensino fundamental no Paraná. Instalado o processo, 456 alunos de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série até 1996 foram transferido, com projeto de beneficiar até 1.500 alunos até 1998, em nome da melhoria da qualidade de ensino e da centralização/descentralização educacional.

O projeto de nucleação é tido pela atual Secretaria Municipal de Educação como um dos maiores processos de democratização efetuados na década de 90 em Londrina.

Todas as escolas que foram nucleadas tiveram aprovação da comunidade. É a comunidade que, em última instância, define se quer ou não que os filhos estudem nos distritos. Os integrantes se reúnem e decidem. Nesses encontros recebem informações gerais sobre o processo de nucleação. (...) A decisão comunitária é feita com absoluto conhecimento do programa.(...) A Secretaria avalia que a nucleação promove substancial avanço no ensino da área rural (...) e maior qualidade de ensino e de vida. (Projeto: Nucleação das escolas de Londrina, 1996, p. 3 e 4)

A nucleação passou a ser apresentada como solução para os problemas detectados nas escolas rurais isoladas, como garantia efetiva de melhoria qualitativa da educação rural, uma forma de ampliar oportunidades escolares para os estudantes do meio rural. (CAPELO, 2000, p. 95).

Ao estudar o processo de nucleação em Londrina Regina Clivati Capelo demonstra que a aceitação da nucleação pelos pais e a comunidade de sítios e fazendas em Londrina não foi tão pacífica, houve resistência, medo, que em alguns momentos foram respeitados. “Pais e mães das escolas rurais não se deixaram seduzir facilmente pelas promessas do poder público”. Mesmo depois de nucleadas as resistências aparecem em forma de abaixo-assinados, boicote de aulas e outras reivindicações pelo menos em 3 escolas rurais municipais em Londrina. (2000, p.100)

A autora mostra que os principais motivos alegados pelos pais que rejeitaram a nucleação variam entre o medo e o transporte os filhos, temendo possíveis acidentes, em virtude das más condições das estradas e a insegurança

paterna, decorrente do deslocamento dos escolares para os distritos, que na percepção dos pais, tem os mesmos perigos da cidade. Essa percepção é maior nos pequenos proprietários de terra, com mais enraizamento cultural. (CAPELO, 2000, p,101)

Não é possível desconsiderar que a política de centralização física das escolas rurais está relacionada à modernização agrícola, ao êxodo rural e às novas expectativas por parte da população e que sua oferta acaba ficando limitada apenas aos grupos sociais mais ativos, com mais condições de influências sobre a política educacional. (VASCONCELLOS, 1993, p. 83).

### **3.3. O FUNDEF e os gastos com educação em Londrina**

A questão do impacto financeiro da municipalização do ensino em Londrina só é entendida, retirada as especificações locais, na abrangência dos repasses, projeções e atuais leis de orçamento para a educação, atualmente melhor visualizados na política do FUNDEF.

É necessário destacar que grande parte dos dados trabalhados neste tópico foram oferecidos pela proposta do projeto de pesquisa “Processo de Implantação do FUNDEF em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação, mais especificamente pelo relatório do caso londrinense disponibilizado pelos professores do Projeto.

Para iniciar essa análise é importante demonstrar primeiro que, no período 1987 a 1997, a prefeitura do município de Londrina, teve um percentual aplicado na educação da Receita Resultante de Impostos e Transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, superior ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Em segundo lugar, quanto à arrecadação das receitas próprias do município de Londrina, entre os anos de 1996 e 2000, não há variação significativa quando se trata de comparar os valores convertidos. Importa ressaltar que o IPTU e o ISS perfazem, juntos, cerca de 65% do total da receita própria. Já a arrecadação de ITBI, não ultrapassa 10% do total das receitas próprias do município.

Observa-se um esforço do município para aumentar a arrecadação de ISS nos anos de 1997 e 1998, mas em 2000 a arrecadação volta praticamente ao mesmo patamar de 1996. O mesmo ocorre com o IPTU, contudo o pico de maior arrecadação encontra-se no ano de 1999. Em relação ao total de receitas próprias, é possível afirmar que, no período de 1996 a 2000, a maior arrecadação de impostos concentra-se em 1998 e 1999.

Estas reflexões sobre o movimento da receita de impostos no município é fundamental para a análise dos impactos do processo de implantação do FUNDEF e dos recursos disponíveis para a manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como para compreender a sua relação com a implantação da municipalização do ensino no município. A Lei Orgânica do município de Londrina reafirma o dispositivo da Constituição Federal ao estabelecer a aplicação mínima de 25% da receita total de impostos em educação. Neste sentido, o aumento da arrecadação tem impactos positivos sobre os recursos a serem investidos em educação.

**15 - Quadro comparativo de investimento do município de Londrina em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 1996 a 2000**

	1996	1997	1998	1999	2000
Total da receita de impostos	140.650.542,21	129.587.047,71	144.489.673,70	149.049.837,23	155.920.266,1
Total geral efetivamente aplicado em MDE	53.684.942,88	51.968.625,13	47.295.664,42	39.164.068,93	44.165.372,97
Aplicação mínima obrigatória em MDE	35.162.635,56	32.396.761,92	36.122.418,42	37.262.459,31	38.980.066,53
Percentual de aplicação efetiva	38,2 %	40,1 %	32,7 %	26,3 %	28,3 %
Aplicação a maior em MDE	18.522.307,32	19.571.863,21	11.173.246,00	1.901.609,62	5.185.306,44
Percentual de Aplicação a maior em MDE	13,2 %	15,1 %	7,7 %	1,3 %	3,3 %

Fonte: Balanços anuais do Município de Londrina, nos anos de 1996 a 2000. (Apud Projeto, 2002, p.10)

De acordo com o Projeto (2002), embora entre 1996 e 2000 tenha havido um aumento gradativo da receita, em cerca de 15 milhões de reais, houve uma diminuição do total de investimento em educação, como demonstra a tabela 15. Sendo que, em 2000, foi aplicado, em Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino, R\$ 9.519.569,91 a menos do que a aplicação em 1996, em valores corrigidos. É importante ressaltar que, dos valores considerados para contabilizar o total geral efetivamente aplicado em MDE, apresentados na tabela 15, foram subtraídos todos os ganhos com o FUNDEF.

Mesmo com a diminuição dos gastos em educação, o município de Londrina aplicou mais do que o mínimo obrigatório em MDE em todos os anos da amostra da pesquisa: 13,2% em 1996, 15,% em 1997, 7,7% em 1998, 1,3% em 1999 e 3,3 % em 2000. Em valores absolutos, a maior aplicação de recursos em MDE foi em 1996 e a menor em 1999. (Projeto, 2002, p 10)

Considerando a média percentual de investimento efetivo em educação antes e depois da implantação do FUNDEF, os relatores do projeto demonstram que, após 1998, há uma redução deste percentual, ainda que, como já foi ressaltado, o município continue aplicando mais do que o mínimo obrigatório. É possível que, em Londrina, os recursos do FUNDEF tenham desempenhado a função de substituir o montante de recursos que o município já investia a mais em educação. Ao receber mais recursos do Fundo do que o valor da contribuição, o município deixou de lado o esforço para destinar mais verbas provenientes de recursos próprios para a educação.

É preciso considerar que, após 1998, há um incremento de recursos a serem aplicados em educação devido à implantação do FUNDEF. Londrina recebe mais recursos do que contribui para o Fundo.

É possível afirmar também que a diminuição dos valores aplicados em MDE, detectada na análise dos dados do balanço do município, não se deve à diminuição de arrecadação de impostos, uma vez que houve um incremento de arrecadação em todos os níveis, inclusive dos impostos que compõem o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Apesar de o FPM, IPI/exportação, Lei Kandir, apresentarem um decréscimo de, respectivamente, 1,6%, 16% e 22%, na arrecadação de 2000 em comparação com 1998, há um crescimento na arrecadação do ICMS na ordem de 15,8% que garantiu um aumento no valor total dos impostos que compõe o FUNDEF em

aproximadamente 7%. Isso se deve ao fato de que o ICMS representa mais de 60% do total dos impostos que compõem o Fundo. (Projeto, 2002)

No período de 1998 a 2000, o valor de contribuição de Londrina ao FUNDEF teve um crescimento de 7% e o valor de retorno do FUNDEF ao município cresceu 10%. Em 2000, o ganho do município com os recursos do Fundo chegou a ser 13,5% a mais do que o ganho em 1998.

Esse crescimento pode ser explicado devido ao aumento do valor per capita do FUNDEF no Estado do Paraná, que passou de R\$ 626,08, em 1998, para R\$ 693,29<sup>20</sup>, em 2000. Neste mesmo período, o número de matrículas no ensino fundamental na Rede Municipal de Ensino de Londrina teve um incremento de apenas 1,6% – portanto, o crescimento dos ganhos com a implantação do Fundo não se deve à ampliação do número de alunos, uma vez que o crescimento dos recursos supera em muito a ampliação das matrículas.

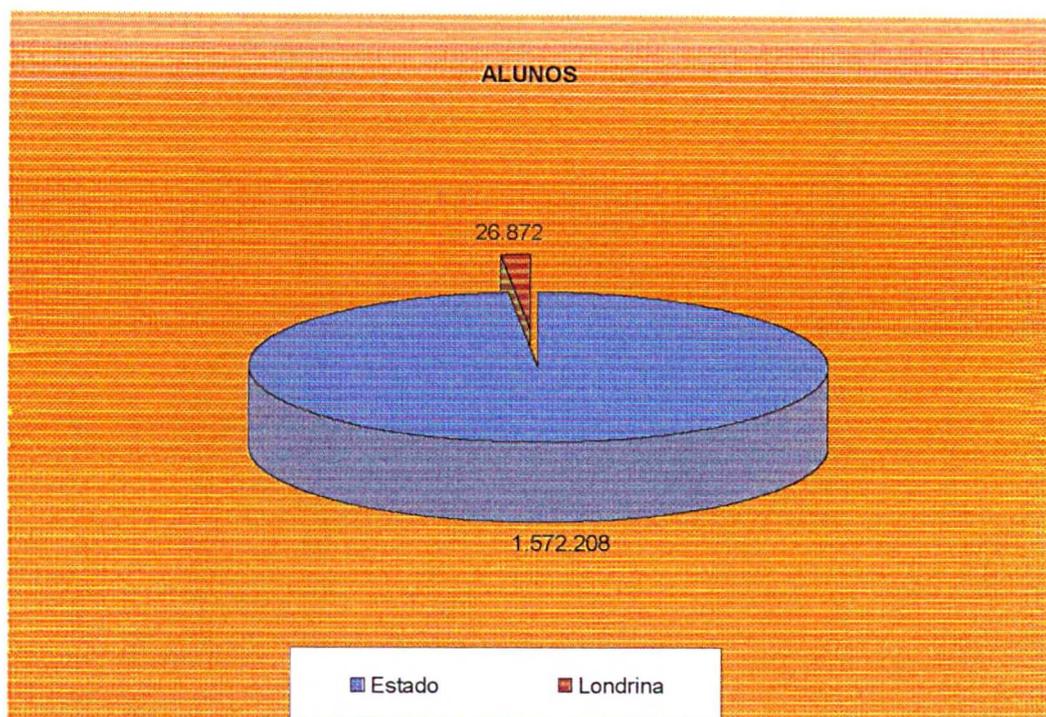
Os relatores do projeto (2002) verificam ainda que, no período de 1998 a 2000, houve um crescimento significativo do montante de recursos que Londrina ganhou com o FUNDEF, superando a tendência de aumento da arrecadação do próprio município, que ficou em 7,9% para o mesmo período. O ganho de recursos do Fundo representou cerca de 23% do valor mínimo constitucionalmente obrigatório de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo 22,96% em 1998, 22,93% em 1999 e 23,28% em 2000. Ou seja, o ganho com o Fundo em 1998, que foi de R\$ 7.550.088,22, representa quase 23% dos recursos de impostos vinculados à educação, que neste ano chegou a R\$ 36.122.418,42.

Londrina possuía, em 2000, 1,7% do total de alunos atendidos pelas redes públicas (Estadual e Municipais) do Estado do Paraná, contribuiu para o FUNDEF/Paraná, no mesmo ano, com 0,9% do total do Fundo e recebeu de volta o equivalente ao número de matrículas, ou seja, os mesmos 1,7% do valor total de contribuição dos municípios e Estado. Os gráficos 16 e 17 demonstram essa relação entre o município e o estado.

---

<sup>20</sup> Estes valores foram retirados do site do MEC: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) e corrigidos pelo IGPI

## 16- Percentual de contribuição de Londrina para o FUNDEF, em relação ao total do Fundo, em 2000



FONTE: Balanços anuais do Município de Londrina, no ano de 2000. (Apud, Projeto, 2002, p.14)

De acordo com o relatório do Projeto (2002), ao analisar as despesas de Londrina com educação em relação ao total geral de despesas do município, verifica-se que os investimentos em educação e cultura representam o segundo maior gasto do município no período de 1996 a 1998 e passam a ser o primeiro em 1999 e 2000. Isto se deve a uma redução significativa das despesas com Administração e Planejamento a partir de 1999, que podem ter sido redirecionadas para outra rubrica.

A análise das despesas especificamente com educação exige um olhar mais atento sobre os investimentos em cada programa definido pelo município. Os valores referentes aos investimentos no ensino fundamental estão consideravelmente acima dos valores efetivamente aplicados em MDE. As informações disponíveis induzem à explicação de que, possivelmente, os recursos vinculados ao FUNDEF, tanto a contribuição quanto o ganho do município com o Fundo, estejam sendo contabilizados duplamente. Considerando os gastos com

ensino fundamental comprovados nos balanços anuais do município e os ganhos com o FUNDEF no período de 1998 a 2000, Londrina pode ter investido efetivamente no ensino fundamental: R\$ 45.363.111,48 em 1998, R\$ 36.991.305,90 em 1999 e R\$ 40.937.074,44 em 2000. (Projeto, 2002, p.16)

#### 17- Maiores despesas por programa, de 1996 a 2000, de Londrina.

	1996	1997	1998	1999	2000
Ed. Infantil	1033796,26	3343702,57	1018349,22	264750,20	84.3907,88
Ed. Fundam	46263815,83	42878430,93	65868493,66	59827830,01	57435695,08
Ed. Jovens e Adultos	*	*	58784,91	553813,39	699127,21
Ed. Especial	1336472,98	1281597,66	820589,00	473889,67	484487,90
Assist. a Educandos	1989043,81	1927133,35	*	2720801,08	2643876,58

Fonte: Balanço do Município de Londrina dos anos de 1996 a 2000, valores corrigidos pelo IGPI. (Apud Projeto, 2002, p 17)

\* O dado de investimento em Assistência a Educandos no ano de 1998 não está disponível nos balanços do Município, assim como os dados relativos à EJA, de 1996 e 1997.

Comparando a média de despesa por programa nos anos de 1996 e 1997 com a média nos anos de 1998 a 2000 (período de implantação do FUNDEF), verifica-se que houve uma redução significativa do investimento na educação infantil, de 67,6%, e também na educação especial, de 54,7%, ao contrário do investimento em transporte escolar. O item Assistência a Educandos refere-se basicamente ao transporte escolar que apresentou no período analisado um aumento de 36,99%.(Idem, p. 18)

Nos balanços do município de Londrina, os dados de investimento em educação de jovens e adultos estão disponíveis, de forma detalhada, somente a partir de 1998. É possível que os gastos com EJA estejam incluídos em outros programas, como o ensino fundamental, por exemplo. De 1998 a 2000, verifica-se um crescimento bastante significativo nas despesas com a EJA, ultrapassando 1.000% nestes três anos.

**18- Per capita aluno por programa (nível ou modalidade de ensino), de 1996 a 2000, em Londrina**

	1996	1997	1998	1999	2000
Ed. Infantil	455,42	1357,02	379,56	72,26	250,86
Ed. Fundamental	1692,97	1642,85	2489,27	2249,84	2137,38
EJA	*	*	27,68	203,91	272,78

Fonte: Balanço do Município de Londrina dos anos de 1996 a 2000 e INEP/MEC - Censo Escolar (Apud, Projeto, 2002, p 18)

A partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, há um crescimento da aplicação no ensino fundamental, enquanto na educação infantil ocorre o inverso, ou seja, reduz-se drasticamente os valores per capita nesta etapa de ensino, como demonstra a tabela 18. (Idem, p.18)

Em relação a educação infantil, é possível que o investimento que antes estava sendo apontado como despesa neste programa, depois da implantação do FUNDEF, tenha passado a compor a despesa na rubrica ensino fundamental, uma vez que não houve diminuição do número de matrículas nesta etapa da Educação Básica. Ao contrário, houve um incremento gradativo das matrículas na educação infantil neste período, sendo que em 1996 esta etapa apresentava 2.270 crianças matriculadas e em 2000 esse número já estava em 3.364.

Em relação a educação de jovens e adultos, embora tenha havido um crescimento do valor per capita, (em torno de 880%, entre os anos de 1998 e 2000) se compararmos estes valores com o valor mínimo/aluno referência para o ensino fundamental no estado do Paraná, verificamos que o município deixou de aplicar em EJA, respectivamente em 98 – R\$ 598,40; em 99 – R\$ 442,16 e em 2000 – R\$ 420,51, por aluno. Ou seja, o investimento em EJA demonstra ser muito menor do que do que no ensino fundamental regular, mas é possível que parte das despesas com EJA também estejam sendo computadas na rubrica ensino fundamental. (Projeto, 2002, p 18)

Embora a tabela 18 torne visível um aumento bastante significativo na aplicação de recursos no ensino fundamental após a implantação do Fundo, é importante mostrar que o valor per capita foi calculado a partir das despesas por programa, que podem estar contabilizando duplamente os recursos vinculados ao

FUNDEF. Isto significa que, muito provavelmente, o valor per capita para o ensino fundamental no período de 1998 a 2000 não corresponda integralmente à realidade. (p. 19)

Conclui-se que a possibilidade de investimento no ensino fundamental, considerando os ganhos do município com os recursos do FUNDEF, aumenta 34% em 1998 e 38% em 1999 e 2000, em comparação ao valor que estaria disponível sem a implantação do Fundo. Esta questão é importante, também, porque, o encerramento da vigência do Fundo levará a uma queda significativa no montante de recursos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento desta etapa da Educação Básica.

### 19 - Recursos potencialmente disponíveis por aluno de Ensino Fundamental com e sem recursos do FUNDEF em Londrina

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Ensino Fundamental com recursos recebidos a maior do FUNDEF</b>					
60 % de MDE	21.097.581,33	19.438.057,16	21.673.451,05	22.357.475,58	23.388.039,92
Ganho com o FUNDEF			<b>7.550.088,22</b>	<b>8.545.493,66</b>	<b>9.073.257,16</b>
Número de alunos	27.327	26.100	26.461	26.592	26.872
Per capita	772,04	744,75	1.104,40	1.162,12	1.208,00
<b>Ensino Fundamental sem recursos do FUNDEF</b>					
60 % de MDE	21.097.581,33	19.438.057,16	21.673.451,05	22.357.475,58	23.388.039,92
Número de alunos	27.327	26.100	26.461	26.592	26.872
Per capita	772,04	744,75	819,07	840,76	870,35

Fonte: Balanços anuais do Município de Londrina, de 1996 a 2000.

Dados do MEC – INEP (Apud Projeto, 2002, p 20)

Embora os dados apresentados na tabela 19 demonstrem uma possibilidade real de aumento dos investimentos em educação após a implantação do FUNDEF para o município de Londrina, este aumento não se verifica ao considerar o total de aplicação de recursos do município. O município deixa de investir mais do que o mínimo constitucionalmente obrigatório em educação, o que induz à hipótese de que os ganhos com o FUNDEF substituíram os recursos próprios do município, sem com isso significar aumentos real de investimento em educação.

### 3.4. Um histórico da resistência e dos conflitos em torno da implantação da municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em Londrina

Londrina faz parte do Núcleo Regional de Educação de Londrina, composto por dezenove cidades. Assim como outras cidades maiores do Paraná, como Curitiba, Ponta Grossa, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu, por exemplo, não aderiu de início ao processo de municipalização de ensino fundamental. O município enquadra-se no que podemos chamar de “Resistência à Municipalização”, tendo ainda 36 escolas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental pertencentes ao Estado.

A maior parte das cidades paranaenses de porte menor que Londrina já aderiram a municipalização. O município de Rolândia municipalizou sucessivamente toda a rede de ensino de 1<sup>a</sup>.a 4<sup>a</sup>. série nos últimos quatro anos, são 4.197 alunos de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em 2002, todos pertencentes a rede municipal. O município de Ibiporã municipalizou em 2001, de uma só vez, todas as escolas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, contabilizando em 2002 3.677 alunos do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série sob responsabilidade do município. (Relatos do NRE/Londrina)

Na segunda metade da década de 90 são exceções os municípios paranaenses que não se enquadram na Municipalização Total. Cambé possui apenas uma escola municipalizada, 8.029 alunos do Ensino Fundamental em 2002 ainda pertencem ao Estado. O município de Prado Ferreira não aderiu a municipalização, em 2002 conta ainda com 277 alunos de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em escolas estaduais e apenas 16 alunos em escolas municipais, inclusive todas as salas de pré-escola e Educação Especial pertencem ao Estado.

Abaixo o mapa da municipalização do Ensino Fundamental apresentado pela pesquisa do MEC em 1998: percentual de municípios.

#### 20 - O mapa da municipalização do ensino fundamental no Brasil

Região	Com municipalização	Sem municipalização	Sem informação	Total
Brasil	28,1	66,0	6,0	100,0
Norte	4,4	85,6	10,0	100,0
Nordeste	18,5	78,0	4,4	100,0
Sudeste	57,6	31,0	12,0	100,0
Sul	37,6	59,0	3,3	100,0
Centro-oeste	13,0	83,0	4,3	100,0

FONTE: MEC.gov.Br/sef/FUNDEF/FTP/Avaliação; Balanço do 1<sup>o</sup>. ano do FUNDEF, Brasília, março de 1999; acesso em 29/01/02

A pesquisa, segundo levantamentos do MEC, indica que 28,1% dos municípios declararam ter assumido escolas estaduais ao longo de 1998. Esse movimento é mais intenso na região Sudeste, onde se constatou que 57,6% dos municípios assumiram escolas do ensino fundamental antes pertencentes à redes estaduais.

De acordo com o MEC, o processo de municipalização do ensino fundamental era uma das mais importantes conseqüências esperadas com o FUNDEF. Prevendo este fenômeno, a própria legislação que criou o Fundo prevê a transferência de escolas entre as redes e a correspondente transferência de recursos financeiros sob a celebração de convênios específicos entre governos envolvidos, na forma prevista na Lei n. 9424/96.

Em 2002 são 389 municípios ou 97% de toda a rede de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série municipalizada no Paraná, contando inclusive com alguns casos de municipalização de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>. série, como é o caso de Guarapuava, Campo Mourão e alguns projetos isolados como ocorreu em Apucarana em 1991. No quadro abaixo o mais recente retrato da municipalização de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental no Estado do Paraná.

## 21- Mapa da municipalização do ensino fundamental no Paraná em 2002

ANO	Dependência Administrativa	* Estabelecimentos n.	* Estabelecimentos %	Alunos de 1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> . série no.	Alunos de 1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> . série %	Municípios n.	Municípios situação	Municípios %
1999	Estadual	451	23%	129070	14%	24	Não municipalizados	6%
	Municipal	1529	77%	769074	86%	32	Parcialmente municipalizados	8%
				Total: 898.144		343	Totalmente municipalizados	86%
2000	Estadual	322	16%	105778	12%	18	Não municipalizados	5%
	Municipal	1658	84%	761136	88%	28	Parcialmente municipalizados	7%
				Total: 866914		353	Totalmente municipalizados	88%
2001	Estadual	248	13%	70708	8%	5	Não municipalizados	1%
	Municipal	1732	87%	768523	92%	12	Parcialmente municipalizados	3%
				Total: 839231		382	Totalmente municipalizados	96%
2002	Estadual	181	9%	49211	6%	3	Não municipalizados	1%
	Municipal	1799	91%	783725	94%	7	Parcialmente municipalizados	2%
				Total: 832936		389	Totalmente municipalizados	97%

**FONTE:** Secretaria de Estado da Educação. Núcleo de Parcerias Educacionais. Municipalização do 1<sup>o</sup>. segmento do Ensino Fundamental. SEED/PR, 2002, s/p.

\* estabelecimentos municipalizados

O município de Londrina está entre os 3% dos municípios que não municipalizaram sua rede de ensino fundamental, entre os 97% dos municípios que já municipalizaram toda sua rede de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série no Paraná.

Através da pesquisa da municipalização do ensino fundamental em Londrina percebemos que, apesar de algumas opiniões de adesão tomadas isoladamente, os Sindicatos (APP-Sindicato e SINDSERV), o atual Conselho Municipal de Educação e as duas gestões da Secretaria Municipal de Educação do Partido dos Trabalhadores (1992/1996, 2000/atual) colaboram para a perpetuação dessa resistência. Neste contexto político, no período de 1995 a

2002, Londrina municipalizou apenas cinco das mais de trinta escolas estaduais de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental pertencentes ainda hoje ao Estado, um cenário que a diferencia das demais cidades do Norte Paranaense.

A atual Secretaria Municipal de Educação é vista como órgão de maior poder nesse processo de resistência, apesar da chamada “Municipalização Branca<sup>20</sup>” vir ocorrendo gradativamente no município.

Segundo documentação constituída por membros da atual Secretaria Municipal de Educação e que em 1995 participaram do projeto de municipalização da 1<sup>a</sup>. Escola Estadual (Escola João XVIII), “pouca ou quase nenhuma melhoria foi proporcionada pelo mecanismo da municipalização do ensino fundamental em Londrina, o que não permite denomina-lo de processo democrático”. (Relatos da SME/Londrina)

Através do documento “Proposta Preliminar para Municipalização do Ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do Ensino Fundamental – Rede Física”, também chamada Contra-Proposta da Municipalização, a SME da prefeitura do município de Londrina (gestão 92/96) explica que, embora não houvesse, por parte do município de Londrina, uma formalização, a municipalização do ensino fundamental já era sentida, uma vez que em muitas regiões o ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série foi sendo assumido gradativamente pelo município, “às vezes com o discurso de este estar mais próximo da comunidade e, principalmente, pelo fato do Estado congelar esse atendimento”. (1998, p. 4)

Em termos formais, o processo de municipalização do ensino fundamental na cidade de Londrina inicia-se em junho de 1995 com o estabelecimento do Termo Cooperativo de Parceria Educacional n. 175/95, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação e a prefeitura do município de Londrina.

Segundo a Proposta Preliminar para Municipalização do Ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental, a municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série foi conduzida, pela prefeitura, de forma gradativa e na medida da

---

<sup>20</sup> Essa expressão utilizada pelo SINDSERV – Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina (2002)

capacidade de absorção pelo município, com a finalidade de evitar o desequilíbrio econômico da cidade e o comprometimento na qualidade de ensino. (p. 3)

Além de gradativa, de acordo com representantes da atual Secretaria Municipal de Educação de Londrina, a municipalização foi discutida amplamente com os professores da rede. Os mesmos participaram da elaboração da Contra-Proposta da municipalização, pedindo reformulações. Essa informação é debatida também pela Assessoria de Planejamento da Prefeitura.

Discutimos em conjunto com os professores a política de municipalização, muito antes da municipalização formal das primeiras escolas, junto com os professores da rede analisamos também a proposta de municipalização do ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série exigida pelo Estado. Depois de muito debate, em 1998 enviamos, junto com a SME, à Secretaria de Estado da Educação do Paraná uma contra-proposta de municipalização, exigindo reformulações, melhorias na rede física e estrutura para dar encaminhamento à política de descentralização administrativa. (Assessora de Planejamento da atual SME/Londrina)

A mesma assessora afirma que a SME de Londrina vem resistindo a municipalização desde 1989. O maior conflito, segundo ela, encontra-se na relação entre a Secretaria Municipal de Educação de Londrina e a SEED/Paraná, essa última defende que a SME/Londrina assumira definitivamente toda a rede estadual de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série.

A Contra-Proposta da Municipalização de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, apresentada pela SME ao governo do Estado do Paraná em 1998, constitui-se também em um estudo sobre as necessidades de adequações, ampliações e construções de escolas no município, visando a continuidade do processo de municipalização do ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série de forma diferenciada do que vinha sendo proposto pelo Estado do Paraná, assim como a eliminação de dualidades administrativas. (Proposta Preliminar para a Municipalização do Ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do Ensino Fundamental – Rede Física, 1998, p.5)

De acordo com uma das representantes da Assessoria de Planejamento, um segundo fato explica a resistência da SME à municipalização em Londrina. A explicação está no fato da SEED/PR não responder a Proposta Preliminar ou Contra-Proposta da Municipalização, enviada pela SME de Londrina em 1998. Enviada e respondida a Contra-Proposta, a SME tinha a intenção de

formular um novo documento, realizando agora um estudo das condições humanas do município para a continuidade (ou não) do processo de municipalização.

Nossa intenção era fazer um primeiro documento mostrando a realidade da rede física municipal e depois outro estudo sobre as condições de recursos humanos. Mas até agora, março de 2002, não recebemos a resposta do Estado do Paraná da primeira contra-proposta; por enquanto continuamos não aceitando a política de municipalização. (Assessora de Planejamento da SME-Londrina)

A Proposta Preliminar para a Municipalização do Ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do Ensino Fundamental de Londrina, no parecer da Assessoria de Planejamento, apresenta uma contrapartida ao Governo do Estado do Paraná, aceitando a municipalização, “que parecia irreversível”, em “fases harmônicas”, a fim de não causar rupturas econômicas e pedagógicas no município.

O referido documento propõe três fases de trabalho para a aceitação da municipalização:

- a) **Fase I:** ano letivo de 1996: foram municipalizadas as Escolas Estaduais João XVIII, Eurides Cunha e Arthur Thomas, cujos prédios pertenciam ao setor público estadual, passando a dependência administrativa ao município. No mesmo ano foi também assumido pelo município o Ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série da Associação Acalon, administradora da Escola Oficina;
- b) **Fase II** – ano letivo de 1999: dando continuidade ao processo de municipalização, a prefeitura propõe assumir o ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do Distrito de São Luiz, passando a Escola Estadual Capitão Eusébio Barbosa de Menezes, a funcionar em dualidade administrativa, deixando o atendimento de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série sob responsabilidade estadual;
- c) **Fase III:** segundo a Secretaria Municipal de Educação, a continuidade do processo dependerá das negociações entre as partes e a garantia de recursos físicos, humanos e financeiros, necessários ao bom funcionamento das escolas.

De acordo com o Termo de Parceria Educacional n. 175/95, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná e a Secretaria

Municipal de Educação de Londrina, o município de Londrina, agora como *Município-Parceiro*, passa a se comprometer, de “forma irreversível”, prioritariamente, com as quatro séries iniciais, com toda a Educação Especial e com o Supletivo Fase 1. (Termo de Parceria Educacional n. 175/95, p. 3).

Tomando por base a relação entre as exigências feitas pelo Governo do Estado do Paraná a SME de Londrina em 1995, através do Termo de Parceria Educacional e o texto da Contra-Proposta da Municipalização construído pela SME de Londrina, podemos afirmar que a intenção da SME em municipalizar apenas quatro escola, de 1995 a 2002, tem como objetivo político harmonizar as pressões políticas e se comprometer com uma pequena parcela, a fim de encerrar, por algum tempo, uma pressão que havia sendo exercida pela SEED/PR sobre a SME/Londrina.

A municipalização proposta pelo Governo do Paraná em 1995 acarretaria para a prefeitura de Londrina, segundo relatos da Assessoria Pedagógica da SME, o compromisso automático da manutenção ou construção de prédios, a contratação de professores e a responsabilidade com todos os demais recursos humanos e financeiros para com as escolas municipalizadas.

Apesar da resistência explicitada nos documentos e nas falas dos atores, a municipalização pode ser percebida na distinção do número de matrículas de alunos do ensino fundamental entre a rede municipal e a rede estadual. De acordo com a SME, a ascensão de matrículas desta modalidade de ensino para a rede municipal mostra que ocorre, em Londrina, um outro tipo de municipalização, uma municipalização não formalizada.

Já existe a “Municipalização Não-Formal” em Londrina, pois enquanto o governo do Estado do Paraná se compromete com pouco mais de 8.000 alunos do Ensino Fundamental, o município de Londrina já é responsável por 35.000 alunos aproximadamente, contando alunos de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série que, nos distritos administrativos, são assumidos pela prefeitura, uma quantidade que cresce a cada momento para a SME. (SME/Londrina)

Os quadros abaixo ilustram essa ascensão de matrículas do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série no município e ajuda a compreender o que tais profissionais denominam de Municipalização Branca ou Municipalização Não-

Formal. No primeiro quadro, o número de alunos matriculados de 1ª. a 4ª. série do ensino fundamental em Londrina, em 1999.

## 22 - Alunos matriculados no ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série, em 1999, em Londrina

Modalidades de ensino	Estadual	Municipal	Municipalizada (4 escolas)
1ª. a 4ª. série	8.997	23.308	621
Pré-escolar	228	2.727	101
Educação Especial	221	12	11
Total	9.446	26.047	933

MOISÉIS, Lúcia Etuyo Hayama. Setor de Estatística do NRE/Londrina em março de 2002.

## 23- Alunos matriculados no ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série, em 2002, em Londrina:

Modalidades de ensino	Estadual	Municipal (incluindo as escolas municipalizadas)
1ª. a 4ª. série	7.885	23.770
Pré-escolar	164	3.246
Educação Especial	202	102
Total	8251	27.118

MOISÉIS, Lúcia Etuyo Hayama. Setor de Estatística do NRE/Londrina em março de 2002.

Em relação ao número de alunos matriculados no ensino fundamental no estado e no município, nos dois quadros, chama a atenção o aumento da responsabilidade do município de Londrina pela educação de 1ª. a 4ª. série como um todo. No segundo quadro, em específico, a ênfase recai sobre o aumento do número de matrículas de alunos de 1ª. a 4ª. série da educação especial nas escolas do município.

Pelos quadros da educação fundamental em Londrina podemos perceber que a gradativa responsabilização do município pelo ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série não se restringe à municipalização formal.

De acordo com a proposta da LDB de 1996, os municípios devem se responsabilizar também por toda educação especial. No Termo Cooperativo de Parceria Educacional de 1995, firmado entre a SME e a SEED/PR esta exigência é destacada. (Termo Cooperativo de Parceria Educacional n. 175/95).

A superintendência de Educação e o Departamento de Educação Especial da Secretaria de Estado da Educação, considerando: que os princípios de universalização e democratização do ensino só serão obedecidos através do

efetivo atendimento aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais, (...) o investimento realizado pelo Estado do Paraná na capacitação de recursos humanos para a área da Educação Especial e a proposta de parceria responsável Estado/município para dar cumprimento aos dispositivos legais, no que concerne ao Ensino Fundamental, (...) resolvem: o Ensino Especial, parte integrante do Ensino Fundamental, deverá ser contemplado no processo de municipalização do ensino, de conformidade com a legislação Federal e Estadual em vigor (...). (Curitiba, 30 de junho de 1995)

De acordo com o Termo Cooperativo de Parceria Educacional, a criação, a autorização de funcionamento, o reconhecimento, a inspeção e a cessação do funcionamento das modalidades e programas de educação especial no processo de municipalização, deve seguir as orientações contidas na Deliberação 020/86, cabendo ao Departamento de Educação Especial da SEED/PR o pronunciamento conclusivo nesses processos. Diz ainda que o encaminhando do aluno portador de deficiências especiais de educação deve ser precedido de uma avaliação diagnóstica multidisciplinar, realizada por uma equipe de profissionais habilitados da SME ou do NRE. (Idem)

Segundo relatos da Assessoria de Planejamento, a SME-Londrina não assume de imediato a responsabilidade pelas unidades de educação especial da rede estadual. Da mesma forma que ela vai assumindo gradativamente os alunos do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série das escolas estaduais, ela vai assumindo também a educação especial.

De acordo com os professores de educação especial da rede estadual, essa modalidade de ensino não tem recebido do governo do Estado do Paraná estrutura adequada para um funcionamento de qualidade. São muitas as reclamações dos professores que trabalham com a educação especial. As maiores dizem respeito a falta de material pedagógico, a ausência de cursos de formação continuada, específicos para a educação especial, a não contratação de novos professores, ao número excessivo de crianças em sala, ao fechamento de salas, do acompanhamento deficiente em relação a avaliação individual das especialidades dos alunos. Os professores relacionam todos esses fatos ao que elas denominam de Municipalização Forçada da Educação Especial em Londrina. Assim afirma uma das professoras entrevistadas;

Quando os professores de D.E. ou de D.F. do Estado se aposentam, por exemplo, ou pedem remoção, os alunos são também removidos. Isto é, na ausência de um professor, o Estado não contrata um novo, deixa espontaneamente que o município arque com as crianças, nem legalmente, apenas os abandona, fechando salas ou acumulando crianças em escolas onde há ainda há a educação especial no Estado. Nós estamos sem estrutura para atender essas crianças no Estado, abandonadas, sem cursos de formação permanente, sem material e com uma média de 15 alunos com deficiências seríssimas em sala, isso para apenas um professor. (Professora de D.E, da rede estadual de Londrina).

A mesma professora faz questão de contar sua experiência e relaciona-la ao processo de municipalização;

Pedi remoção do Colégio Estadual José Luiz Aragão em março de 1999, lá possuía 9 alunos com Deficiência Especial, automaticamente, sem nenhuma explicação feita aos pais destas crianças, a turma foi fechada e a sala extinta. Casos como o meu ocorreram em mais de 10 escolas estaduais em Londrina. Parece que o Estado quer forçar a municipalização da Educação Especial, ele fecha turmas e o município assume. Em 1990 o Estado possuía uma média de sessenta salas de Educação Especial funcionando em Londrina, em 2002 são apenas nove delas, abandonadas nos colégios estaduais. Para comprar material para as crianças, como lápis e sulfite, recolho latinhas de cerveja no bairro ou peço para os pais trazerem, é a única forma que vi para não ficar sem material em sala.

Segundo relatos da professora de D.E., o número de salas de aula de educação especial nas escolas estaduais de Londrina decaiu muito nos últimos doze anos e mesmo o Estado estando com uma quantidade menor de salas em funcionamento, essas salas convivem com carência de material pedagógico e os seus professores sem cursos de qualificação adequados.

Importante ressaltar que a professora entrevistada relaciona o aumento do número de alunos e de salas para a rede municipal, assim como outros problemas da educação especial detectados por ela, com o que a mesma denomina de Municipalização Forçada da educação especial em Londrina. Essa migração de matrículas é percebida por ela como algo estratégico, impulsionado pela SEED/PR.

No Termo Cooperativo de Parceria Educacional, que explica os critérios para a condução da educação especial no processo de municipalização

do ensino, constam algumas informações sobre as questões apontadas pela professora de D.E., em entrevista:

No processo de municipalização, os professores especializados, do magistério estadual ou municipal e que já estiverem atuando no ensino especial, quer na Rede Pública ou Entidades Conveniadas deverão, preferencialmente, ser mantidos em sua função. (...) Os professores do magistério estadual que prestam serviços em instituições especializadas de educação especial, continuarão com suas lotações fixadas no NRE. (...) Nos casos de substituição de professor estadual em programas de educação especial na rede municipal de ensino, em caráter temporário ou definitivo, a vaga deverá ser preenchida por um professor municipal especializado em educação especial. (...) A SEED/PR, através do Departamento de Educação Especial, em parceria com o município, garantirá o desenvolvimento da política de capacitação de recursos humanos para a Educação Especial. (Termo, 30 de junho de 1995)

Em relação a qualificação de recursos humanos, podemos afirmar que a SME de Londrina, de 1995 a 2002 investiu muito mais em cursos de Formação Continuada e de capacitação dos professores de educação especial do que a SEED/PR, através do Núcleo Regional de Educação de Londrina. Outro dado que podemos constatar com a pesquisa, no caso londrinense, é que não há uma municipalização formal da educação especial, restringindo-se aos alunos de educação especial das cinco escolas municipalizadas, de 1995 a 2002, porém tanto o aumento gradativo do número de matrículas para o município, como a diminuição gradativa do número de salas de D.E. e D. F. na rede estadual, mostra que a municipalização da educação especial em Londrina vem ocorrendo de forma não institucionalizada.

O Estado do Paraná não abre concurso para professores de 1ª. a 4ª. série a mais de dez anos, o mesmo ocorre com a educação especial. O não remanejamento de professores pode ser explicado, em partes, pela ausência de concurso e a demora na realização de novos contratos. A prefeitura acaba assumindo aos poucos a responsabilidade por esses alunos.

De acordo com o Núcleo Regional de Educação de Londrina, não há concursos públicos para contratação de professores de 1ª. a 4ª. série, mas a Agência Paranaeducação vem contratando professores todos os anos. Importante pensar que os profissionais contratados pela Agência não possuem a mesma estabilidade que os concursados e nem os mesmos direitos trabalhistas.

A não realização de concursos públicos para professores de 1ª. a 4ª. série do ensino fundamental no Paraná explica o desejo do Estado em transferir a rede fundamental de 1ª a 4ª. série para os municípios, ou o desejo de que a prefeitura municipalize todas as escolas da rede estadual, já que a LDB induz essa responsabilidade.

Importante frisar ainda que, estabelecida a municipalização entre as partes (Estado e município), o município não é obrigado a assumir os professores não concursados. O Estado os remaneja ou remove por algum tempo. Se paulatinamente as escolas estaduais de 1ª. a 4ª. série vão sendo transferidas para a responsabilidade do município, através da “Municipalização Branca” ou através da Municipalização Formal e se desde 1986 não há concursos para professores do ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série da rede estadual, podemos dizer que chegará o momento em que os professores celetistas (maioria), impedidos de se efetivarem, serão gradativamente demitidos pela municipalização em Londrina. Tanto o professor quanto o pessoal técnico-administrativo passa, desde já, a conviver com essa insegurança e instabilidade no trabalho promovida por essa política educacional.

Em relação aos professores concursados, eles continuam sendo do Estado e passam a ser cedidos ao município, embora não contratados por ele, com exceção dos professores celetistas de 1ª a 4ª séries que não são assumidos pelos municípios, não sei se pelo Estado, quando aderem a municipalização de determinada escola. (Membro da atual SME-Londrina)

Alguns conflitos podem ser visualizados em relação aos professores e a municipalização. De acordo com o NRE/Londrina, não há problemas para os professores de 1ª. a 4ª. série com a municipalização. “Os concursados não perdem seus direitos e os celetistas são removidos ou assumidos por outra escola de 1ª. a 4ª. série da rede estadual.” (Integrante do NRE/Londrina)

Para a APP-Sindicato de Londrina essa insegurança significa a perda de direitos conquistados pela luta dos professores do Paraná, luta por melhores condições de trabalho, salários mais dignos, maior investimento para a

educação pública e melhores resultados na qualidade do ensino. (Membro da APP-Sindicato)

Os professores não concursados perdem muito com a municipalização do ensino. Ela gera insegurança e instabilidade no trabalho. Ela inclusive atrapalha toda uma luta por melhores condições de trabalho, melhores salários, mobilização dos professores, luta por concursos públicos, mais recursos para a educação e maior qualidade de ensino. (Membro da APP-Sindicato)

A APP-Sindicato de Londrina entende a municipalização de ensino como uma proposta problemática para a educação, por outras razões: o fato da SEED/PR não ouvir as proposições dos professores e de suas organizações representativas, o fato da municipalização não aumentar os recursos públicos para a educação básica e ainda, o fato de sua política de financiamento excluir de seu orçamento a educação infantil e a educação de jovens e adultos. Para a entidade a municipalização atropela direitos adquiridos.

Nos é difícil, no caso londrinense, enquadrar a proposta de municipalização de ensino do Governo Estadual e Federal como proposta antidemocrática para a educação, uma vez que ela é imposta, não permite ouvir as propostas da sociedade organizada, "atropela" direitos adquiridos, não aumenta o montante das verbas para a educação fundamental, e, através do FUNDEF, veta de seus "benefícios orçamentários" a educação infantil e a educação de jovens e adultos. Como denominar uma proposta excludente de proposta democrática? (Membro da APP-Sindicato)

Para pensar a afirmação da entidade devemos incorrer às prerrogativas do Termo Cooperativo de Parceria Educacional n. 175/95, firmado entre a SEED/PR e o município de Londrina, em 30 de junho de 1995, onde consta sobre as obrigações da SEED/PR com os recursos humanos no ato e processo de municipalização do ensino fundamental e sobre os direitos dos professores;

De acordo com o Dispositivo no parágrafo 2º. do Artigo 211 da Constituição Federal, o processo de municipalização do Ensino Fundamental de 1ª. a 4ª. série, no tocante à sua execução, é irreversível, cabendo à SEED as obrigações constantes da Cláusula Segunda. (...) Cláusula Segunda: a) ceder, ao município parceiro, os professores de seus quadros funcionais, que atuam na educação pré-escolar, no ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série, educação especial e supletivo fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os

seus direitos, vantagens e concessões, nos Termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná.

Diferentemente do que consta o documento, percebemos que mesmo com o fato da prefeitura de Londrina estar aplicando em educação, valor maior que pedem os preceitos constitucionais e ter ganhos com o FUNDEF, como vimos no início do capítulo, ela não adere a municipalização total e afirma que a mesma pode acarretar problemas financeiros ao município, como aumentar os gastos com recursos humanos, visto que, segundo a SME, o Estado passa a não enviar mais recursos após a municipalização.

Com a adesão da prefeitura ao projeto de municipalização, o Estado passa a não enviar mais recursos financeiros, sem contar que os gastos com recursos humanos que crescem muito para o município. (Membro da atual SME/Londrina)

Segundo a SME/Londrina, a política de financiamento da municipalização não se restringe ao FUNDEF, essa deve ser interpretada de forma mais ampla, dado a fragilidade que reside no fato do processo de municipalização ainda apresentar forte dependência com relação ao repasse de recursos financeiros do Estado, cessão de professores estaduais para as escolas municipalizadas e a necessidade de repasse de recursos para a manutenção de prédios.

Pesquisas do IPARDES, anteriores a nova LDB, mostram que o em 1994, o Estado ainda não havia sentido um impacto positivo sobre suas despesas a partir da municipalização do ensino, nem os municípios tinham se estruturado o suficiente para assumir como responsabilidade o ensino de 1ª a 4ª. série. (Avaliação do Impacto da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Paraná, IPARDES, ago/1994, p. 3)

O mesmo documento acrescenta: “a fase atual do processo de municipalização tem como herança procedimentos pouco claros e falta de critérios em sua condução, que acabam por ocasionar muitos problemas e inquietações sobre a sua continuidade, ou seja, as sucessivas tentativas do Estado de repassar atribuições aos municípios resultaram em relações conflituosas, nunca enfrentadas visando à confluência de interesses”. (Idem, p. 4)

Se pensarmos no pós LDB de 1996, como uma segunda fase do processo de municipalização do ensino fundamental no Paraná, para o caso de Londrina, podemos afirmar que o documento do IPARDES (1994) ainda serve para explicar, em partes, os problemas em relação a municipalização, detectados através dos atores envolvidos.

Segundo o ex-secretário da educação (gestão 92/96), então secretário no ato da municipalização das quatro primeiras escolas em Londrina, um dos maiores problemas enfrentados pela prefeitura foi com o reduzido número de professores concursados fornecidos pelo Estado com a municipalização dessas escolas, o fato do Estado não transferir toda a estrutura física das escolas estaduais ao município e a ausência de um planejamento integrado entre a SME e a SEED, anterior a assinatura do Termo de Parceria.

Um dos grandes problemas financeiros enfrentados no momento da “municipalização legalizada”, em Londrina foi que o Estado não aceitou transferir ao município toda a estrutura física das escolas estaduais e por outro lado, possuía um número enxugadíssimo de professores estatutários de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, um quadro quase em extinção. Dentre as escolas que foram municipalizadas, algumas cederam ao município apenas 3 ou 4 professores em meio a 10 ou 15 salas de aulas. A municipalização foi presente de grego do governo do Paraná para a SME. O maior deles foi os professores celetistas do estado que trabalham nas escolas estaduais de 1<sup>a</sup>.a 4<sup>a</sup>. série. Pouquíssimos eram concursados, ou seja, um quadro muito reduzido. Neste aspecto a prefeitura foi pega de surpresa, não podia assumir os celetistas, o Estado não se responsabilizou por eles e não havia estrutura de pessoal que suprisse as necessidades criadas de súbito. (Ex-secretário da SME-Londrina)

Segundo o ex-secretário, a prefeitura precisou abrirem concursos para professores de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série a fim de sanar as carências com recursos humanos possibilitadas pela municipalização. “O que não foi gasto com a construção de prédios, foi gasto com recursos humanos na municipalização”, enfatiza o ex-secretário.

A SME diz temer as futuras perdas financeiras que prevêm sentir com as novas determinações feitas pela LDB de 1996 para os municípios.

Segundo a Assessoria de Planejamento da SME, em 2002 o município de Londrina terá que assumir, paulatinamente, a educação infantil, responsabilizando-se em média por 60 creches sustentadas hoje por redes

filantrópicas, com uma média de 4.000 crianças. Por outro lado, no novo financiamento do FUNDEF, não há verbas específicas para a educação infantil.

Quando discutimos as perdas financeiras e as futuras perdas que teremos, é possível qualificar mais desvantagens do que vantagens no caso da municipalização em Londrina. As deficiências financeiras acarretadas ao município com a municipalização são enormes. Não há garantia de recursos financeiros, por outro lado a demanda é cada vez mais crescente e há regiões na cidade com outras dificuldades, necessitando do apoio do departamento municipal de ensino. (Assessora de Planejamento da SME-Londrina)

O FUNDEF é um dos grandes indutores da municipalização do ensino fundamental e a Emenda Constitucional n. 14 de 1996 constitui-se na reforma mais significativa efetivada no financiamento da educação, de modo particular no ensino fundamental. “A principal crítica a esta reforma reside no seu caráter apenas redistributivo e por não acrescentar novos aportes de recursos para a educação”, em especial à educação infantil e à educação de jovens e adultos. (Proposta de Projeto: Acompanhamento da Implantação do Fundo, 2002, p. 3)

Para o ex-secretário de educação, a municipalização da educação em Londrina representa apenas transferência de responsabilidades e serviços, não de autonomia e poder e não aumenta o montante de recursos a serem aplicados no ensino.

O ex-secretário conta que em 1995 a proposta do governo do Estado era que a prefeitura de Londrina assumisse todas as escolas de 1ª. a 4ª. série do município, segundo ele, número e ônus que excedia a capacidade da Secretaria Municipal de Educação. “O que fez a prefeitura foi municipalizar cinco escolas para conseguir um período de tranquilidade em meio as cobranças políticas e administrativas do Estado do Paraná”, afirma. Sua fala nos remete às mesmas posições da Assessoria de Planejamento da SME.

Interessante notar que o que ocorreu no caso londrinense se destoa dos acordos oficiais feitos inicialmente aos municípios, para que os mesmos aderissem ao projeto de municipalização. De acordo com Termo Cooperativo de Parceria Educacional, a ser firmado entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná e os municípios parceiros, a partir de 1991, o

objetivo era ceder os servidores estaduais e/ou recursos para a rede municipal de ensino e desenvolver ações conjuntas, definindo as condições em que se processaria a transferência de recursos técnicos financeiros estaduais destinados a manutenção da rede municipal de ensino. (SANTOS, 1998, p.220)

Há dois pontos a serem ressaltados: primeiro o documento só considera aspectos financeiros e implicações administrativas. Segundo, analisando o Termo de Cooperação, as atribuições da SEED e do Município Parceiro, não vemos presente indicações claras com relação a organização de um Sistema Estadual de Educação, uma política salarial, uma gestão democrática da escola, diretrizes curriculares, indicação quanto a promoção de concursos públicos, quanto aos critérios de remoção e contratação de professores, a formação ou qualificação profissional, ou seja, há uma falta de critérios quanto ao padrão de qualidade da rede pública de ensino.

Some-se a essa fragilidade, o fato de que esse Termo de Cooperação prevê seu rompimento, por qualquer uma das partes, a qualquer momento. Analisando essa parte do Termo, Santos (1998) diz ficar evidente que o compromisso com a escola pública anunciada no início da década, encontra neste documento um de seus maiores obstáculos.

Para o ex-secretário a municipalização em Londrina foi do tipo positivista. “A lei ordenava a descentralização de responsabilidades e isso deveria ser seguido, sem questionamento ou interferência dos atores sociais”. Segundo ele, o Estado não quis ouvir as necessidades da SME/Londrina, não se preocupou com os desafios e as conseqüências que seriam geradas, apenas dizia respaldar-se na Lei. Uma prova disso pode ser compreendida no fato do Estado, em 2002, ainda não ter respondido a Contra-proposta de municipalização enviada pela SME em 1998.

Santos aponta em suas pesquisas sobre o Paraná que um dos pontos preocupantes da municipalização foi a falta de uma avaliação preliminar das condições financeiras e pedagógicas dos Municípios Parceiros. Esta questão é demonstrado pelos profissionais da educação em Londrina: “anterior a legalização dessa política de descentralização, não foram avaliadas as condições

estruturais e financeiras do município, não se ouviu as propostas dos professores e organizações, muito menos se pensou no novo direcionamento do processo pedagógico”. (Relato do ex-secretário municipal de educação)

De acordo com o ex-secretário além de não ouvir as necessidades da SME/Londrina, a SEED/PR não aceitou, com a municipalização de 1ª. a 4ª. série, responsabilizar-se pelo ensino de 5ª. a 8ª. série que a prefeitura de Londrina oferece nos distritos. O acordo feito pela SME em 1995 era que, ao assumir a rede de 1ª. a 4ª. o Estado assumisse a de 5ª. a 8ª. série. A resposta da SEED/PR, de acordo com a SME foi negativa.

O acordo feito pela Secretaria Municipal de Educação de Londrina com o Estado do Paraná em 1995 entendia que ao assumir boa parte das escolas estaduais de 1ª. a 4ª. série, o Estado também se comprometesse em assumir as escolas municipais de 5ª. a 8ª. série, localizadas nos Distritos. A resposta da SEED/PARANÁ foi não, por isso mais um motivo da desconfiança em relação ao Estado, da resistência e dos não acordos de parcerias completos. (Ex-secretário da educação municipal) .

Aqui a evidência de mais um ponto de conflito entre a SEED/PR e a SME/Londrina, apresentada em entrevista, pelo ex-secretário da educação municipal (gestão 92/96). A recusa da SEED/PR em assumir as escolas de 5ª. a 8ª. série dos distritos parece ser mais uma explicação para que a SME/Londrina não dê continuidade ao processo de implantação da municipalização do ensino.

Segundo a atual SME/Londrina, a APP-Sindicato e o SINDSERV, a municipalização veio de súbito, sem contrapartida de investimentos e planejamentos. Os mesmos vêem, no caso do Paraná, a municipalização do ensino fundamental como uma leitura intencionada da LDB para transferir as responsabilidades e as despesas aos municípios.

De acordo com o ex-secretário municipal de educação, entre muitos, o grande problema da proposta de municipalização para Londrina foi o não cumprimento da promessa de que a mesma se daria de forma gradual e numa negociação que beneficiasse ambas as partes. O mesmo reafirma;

De uma hora para outra fomos chamados em Curitiba para assinar o Termo de Parceria e aceitar a municipalização de nossas escolas. Não tivemos tempo para avaliar nossas necessidades e carências. Pior, o estado não aceitou a responsabilização pelo ensino de 5ª. a 8ª. série que possuímos no município.

Poucos municípios resistiram, a pressão foi grande, por outro lado a SEED/PR oferecia incentivos para fazer passar a proposta. Nós pensávamos que a municipalização ocorreria num processo lento, gradativo, respeitando as condições pedagógicas e financeiras dos municípios.

Quanto a reivindicação pelo processo de implantação gradativo da municipalização, proposto e não cumprido pelo governo estadual, segundo profissionais da educação em Londrina, lembramos que a mesma aparece no Documento da AMEPAR “Reformulação do Processo de Municipalização do Ensino de 1a. a 4ª. série do 1º. grau”, do dia 17 de junho de 1993 (p. 6): “Reivindicamos a municipalização gradual, por séries ou por escolas e que ela resulte da negociação individualizada de cada município com o Estado e não a implicação de modo genérico e igual para todos no mesmo momento, como vem ocorrendo.

A ex-secretário também entende a municipalização do ensino em Londrina como uma leitura intencionada da LDB de 1996. O mesmo levanta outros pontos de conflito e de resistência a municipalização em Londrina. Primeiro, em função dos problemas ocasionados pela falta de planejamento da SEED/PR e a implantação da municipalização de forma súbita, segundo, o fato da SEED/PR exercer pressão sobre os municípios paranaenses para que os mesmos efetuassem a municipalização do ensino em seus municípios, oferecendo inclusive incentivos financeiros para tanto. “Por conta de tais incentivos, muitos secretários da educação, na ocasião, aceitaram municipalizar toda a rede de ensino fundamental, decisão que muitos deles e outros futuros secretários tentaram reverter anos depois”, mostra o ex-secretário da SME/Londrina.

A SEE/PR ofereceu uma espécie de bônus para os prefeitos e secretários que aceitassem municipalizar todas as suas escolas e, lamentavelmente, muitas prefeituras creram. Já existem prefeituras querendo desfazer a parceria e não sabem como agir. É o caso do município de Sertanópolis no Paraná. (Ex-secretário municipal de educação)

Essas questões vêm preocupando, de forma especial, a APP/Sindicato do Paraná. Em entrevista com dirigentes da APP-Sindicato em Curitiba, o órgão afirma que as contradições financeiras e políticas da municipalização de ensino, erroneamente entendida como democratização da

educação, foram e continuam sendo discutidas no Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Gratuita e de Qualidade, onde muitos professores da rede municipal e estadual de Londrina fazem parte.

O Fórum em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal, no nível local e estadual, representa uma das maiores concentrações da resistência à municipalização do ensino. De acordo com a APP-Sindicato, os textos do Fórum traduzem a posição da entidade de todas as organizações representativas que, em Londrina, se opõem a municipalização do ensino.

Em maio de 1991 na V Sessão Plenária do Fórum há um posicionamento em relação ao processo de municipalização traduzido no "Protocolo de Intenções". Segundo o Fórum, o desencadeamento da municipalização no Paraná foi marcado pela ausência de clareza em torno dos critérios e de discussões prévias e abrangentes. Esse processo de resistência do Fórum em relação a municipalização também foi analisado por Jussara Santos (1998). Ela enumera os principais problemas anunciados pela entidade em maio de 1991;

(...) sobre o processo de implantação da municipalização do ensino: acentua e agrava a separação do ensino fundamental em dois blocos, ferindo a concepção de escola unitária e de padrão único de qualidade (p.) (...) não há condições de promover, implementar e manter uma política de aperfeiçoamento para os profissionais da educação, uma vez que, com a municipalização do ensino o estado vem se desobrigando da assistência técnico-pedagógica e promovendo uma assistência financeira insuficiente.(p.3). (...). Sobre a carreira, o salário, o regime de trabalho e a organização dos profissionais da educação: (...) há falta de definição de qual instância arcará com o ônus na manutenção de pessoal administrativo e de serviços das escolas onde o Estado e o município mantenham classes (...) indefinição sobre o regime de trabalho (p.3), risco de perda de direitos já alcançados pela categoria e risco de esfacelamento da organização sindical. (Documentos do Fórum, apud SANTOS, 1998, p. 222)

Para os representantes do Fórum, o processo de municipalização do ensino não garante a democratização dos critérios de distribuição de verbas para a educação e nem mesmo o seu controle por parte da comunidade. Outra preocupação levantada pelo Fórum é o fato de que em nenhum momento a legislação federal e estadual deixam de afirmar que os encargos educacionais do ensino fundamental e da educação infantil são das três esferas de poder, ou seja,

em nenhum momento se configurou a transferência pura e simples dessa responsabilidade para a esfera municipal e a desobrigação do Estado por esta responsabilidade. (FÓRUM, 1991, p. 4)

O Fórum que, segundo relatos do SINDSERV e da APP-Sindicato de Londrina, representa a voz expressiva da sociedade civil organizada londrinense, propõe em 1991 medidas incisivas para a municipalização no Paraná e que ainda hoje representam a resposta das entidades londrinenses ao projeto de municipalização, argumenta um dos dirigentes da APP-Sindicato de Londrina.

Sustação, pela SEED/PR, de todas as medidas que compõem o processo de municipalização do ensino, convocação de um amplo debate sobre as experiências da municipalização (...) avaliação detalhada da política de municipalização implementada e dos mecanismos empregados na sua operacionalização (...) (FÓRUM, 1991a, p. 6)

A municipalização em Londrina e a forma como vem sendo implantada deixa claro que a sustação não ocorreu, ao contrário, parece ter ganho força maior. Mas, segundo a APP-Sindicato o documento continua representando a proposta defendida pela entidade. Por outro lado, o fato de ter municipalizado apenas cinco escolas de 1995 até 2002, mostra que o município de Londrina tem conseguido resistir ao processo, mesmo sendo compelido pelo Estado do Paraná, através da *Municipalização Branca* a assumir gradativamente alunos do ensino fundamental da rede estadual.

### **3.4.1: Centralização/descentralização pedagógica em Londrina: continuam as resistências**

Os professores da rede municipal do ensino fundamental de Londrina<sup>21</sup> percebem como ponto forte da municipalização e da política de

---

<sup>21</sup> Em relação ao trabalho docente é importante demonstrar alguns dados. O Plano de Cargos e Carreiras da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Londrina foi aprovado em 1994, pela Lei n. 5.832, portanto é anterior à implantação do FUNDEF e a aprovação da LDB n. 9.394/96. O Plano de Carreira é único para todos os servidores da Administração Direta, mas, de acordo com a Lei, o magistério compõe um quadro especial. A definição dos cargos compreendidos no quadro especial do magistério é feita a partir do estabelecimento das atividades inerentes aos cargos e da formação exigida para exercê-los. Há dois cargos: Professor do Ensino Básico e Professor do Ensino Básico/Técnico-Pedagógico, que são subdivididos de acordo com a

financiamento do FUNDEF a parcela do Fundo destinada a formação e capacitação do corpo docente.

A discriminação de uma parcela importante do FUNDEF para a capacitação dos professores é vista como um avanço em termos de conquista democrática. Os problemas estruturais, segundo a APP-Sindicato e a atual SME/Londrina encontram-se na gestão dessa capacitação pela SEED/PR.

Segundo a APP-Sindicato de Londrina, as estratégias de Formação Continuada continuam também por solidificar, não raras vezes, o modelo de democracia, autonomia e descentralização que se quer legitimar, em nome da eficiência, da eficácia e da produtividade de ensino nos moldes da democracia liberal. No Paraná, esses momentos e espaços foram criados em Faxinal do Céu, para individualizar e desmobilizar, através da capacitação, os direitos, a organização e o senso crítico dos profissionais da educação, acrescenta um dos membros da entidade.

As experiências de Formação Continuada oferecidas pelo Estado em Faxinal do Céu não estimulam a criticidade, só falam em eficiência, criatividade, trabalho em equipe, funcionário multifuncional, tipos de requisitos cobrados pelas atuais empresas capitalistas. Pior, tentam dizer que a raiz e a solução do problema de toda a educação está dentro de cada um de nós. Um amigo voltou de lá pensando que todos os males da política educacional do Brasil eram culpa dele. (APP-Sindicato de Londrina)

---

área de atuação ou função a ser exercida. Para fins de definição dos vencimentos do servidor, cada área de atuação ou função é ainda subdividida em referências de acordo com a formação/habilitação profissional, iniciando pela obtida em Curso de Magistério, atualmente denominada Curso Normal de Nível Médio. O avanço na carreira se dá por progressão ou promoção. A progressão pode ser horizontal, que se realiza anualmente e depende de critérios como antigüidade e merecimento, ou vertical, que depende da comprovação de grau de formação exigido e do tempo de serviços prestados ao município. A progressão vertical só é garantida ao profissional integrante do Quadro Especial do Magistério. As diferentes referências são denominadas: MA – Habilitação específica de segundo grau, obtida em curso de Magistério; LC – Habilitação específica de grau superior, obtida em curso de Licenciatura de curta duração; LP – Habilitação específica de grau superior, obtida em curso de Licenciatura Plena; PG – Habilitação específica em nível de pós-graduação “stricto” ou “lato-sensu”, exclusivamente na área de Educação. O plano de Carreira prevê, ainda, a função gratificada para Diretor de Escola e as regras para sua eleição. Cabe destacar a importância da definição das eleições diretas como forma de escolha dos dirigentes das escolas, uma vez que esta tem sido uma das grandes bandeiras em defesa da democratização da escola. Em relação à capacitação e aperfeiçoamento, não há nada específico para o Quadro Especial do Magistério, sendo que a legislação enfatiza a concepção de treinamento. (Projeto, 2002, p. 29 e 30)

De acordo com o dirigente da APP-Sindicato, os cursos de formação continuada em Faxinal do Céu no Paraná individualizam as questões educacionais e utilizam os requisitos da democracia liberal, do mesmo modo não debatem os reais problemas da política educacional local e paranaense.

Além do questionamento sobre a gestão dos cursos de Formação Continuada o dirigente reclama o fato de muitos professores da rede pública de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental de Londrina só se preocuparem com a questão da instabilidade do emprego que o mecanismo municipalizador incide. Diz compreender a preocupação dos professores com as condições e direitos ao trabalho<sup>22</sup>, mas percebe a preocupação como unilateral, visto os problemas maiores que a municipalização do ensino pode proporcionar a cidade de Londrina e a outras da região. O mesmo se refere às questões pedagógicas do “pós-municipalização”.

O caso dos municípios pequenos inquieta-o de forma especial. O dirigente questiona: “Como ficará a fiscalização da qualidade e as orientações pedagógicas após a municipalização? Como os municípios pobres vão manter a qualidade de ensino, quando o governo não mais estiver enviando os recursos do FUNDEF?”.

O entrevistado relata que os recursos do FUNDEF só serão distribuídos aos municípios até 2007, após essa data o município terá que dar conta de toda a rede de ensino fundamental, através da gestão dos seus próprios projetos e recursos, sendo socorrido pelo governo federal somente em casos extremos. Para o dirigente da entidade esse fato pode levar, implicitamente, à privatização da educação, visto a projeção futura da necessidade de parcerias das Secretarias Municipais de Educação com empresas e órgãos privados, uma vez que elas, depois de municipalizarem todas suas redes de ensino, ficarão impossibilitadas de mantê-las sem os recursos correspondentes.

---

<sup>22</sup> Segundo relatos do Projeto (2002, p. 18), a análise do movimento dos salários dos professores da Rede Municipal de Londrina, antes e depois da Implantação do FUNDEF, demonstra que o Fundo não propiciou um incremento na remuneração do quadro do magistério. Embora seja perceptível um pequeno aumento salarial em 1998, este não chega a atingir os patamares de 1996. A tendência apontada pelo Projeto é de constante perda salarial.

A política de municipalização é como uma correlação de forças desiguais, pois nos diferentes municípios do Paraná a geração e a arrecadação dos impostos é desigual. Se os municípios menores não apresentarem um projeto de auto-gestão pedagógica e financeira para se manter e manterem a qualidade de ensino quando já não puderem contar mais com o dinheiro do FUNDEF, a municipalização os assolará. Isso precisa ser discutido junto com a municipalização. (Membro da APP-Sindicato)

Para a entidade, que reúne professores do ensino fundamental da rede estadual e municipal de Londrina, relações políticas entre as diferentes instâncias de poder e relações pedagógicas que se efetivarão pós-municipalização são as questões a serem discutidas quando se fala na implantação da municipalização.

Pelas entrevistas fica evidente que o órgão defende a reformulação do FUNDEF pela defesa da aprovação do Projeto de Lei do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação, como modelo de financiamento e orçamento educacional, visto como mais inclusivo e democrático.

A proposta de um projeto diferenciado do FUNDEF e da municipalização, defendido pelos professores da rede pública de ensino estadual e municipal de Londrina, principalmente os de 1ª a 4ª, série, constitui-se no FUNDEB. Ele é mais inclusivo, mais democrático, pode significar uma mudança nos rumos e propostas impostos pelo governo. O governo se diz democrático e estipula um tipo de financiamento para a educação pública que exclui educação de jovens e adultos e educação infantil. Por isso defendemos outro tipo de financiamento. (Dirigente da APP-Sindicato de Londrina)

Para a APP- Sindicato o FUNDEB é uma política de financiamento que atende aos interesses educacionais do município e corrige as falhas do FUNDEF. Importante lembrar que o Conselho Municipal de Educação de Londrina também defende o FUNDEB por essas mesmas características.

Importante ressaltar também que as entidades londrinenses (APP-Sindicato, CME, SINDSERV) ao defenderem o FUNDEB, não se mostram totalmente contrárias ao modelo de financiamento público educacional do FUNDEF. A questão não é excluir esse tipo de financiamento, que traz muitas vantagens para a educação pública, principalmente a fundamental, mas corrigir

algumas falhas, em especial a destinação de verbas para a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

Além das falhas do FUNDEF de outra preocupação se ocupa duas organizações: o SINDSERV e a APP-Sindicato. É a preocupação quanto ao jogo de forças que se gerou em Londrina na disputa pela responsabilização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série. As professoras dos colégios estaduais de ensino fundamental entrevistadas explicitam a mesma preocupação.

De acordo com a professora da rede estadual, os Colégios Estaduais que oferecem concomitantemente ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série e ensino de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. serie, estão sendo orientados pelo Núcleo Regional de Londrina a fecharem gradativamente suas turmas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, fazendo com que os pais procurem matrículas em escolas do município.

As direções estaduais em Londrina, que trabalham com educação de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série e Ensino Médio na mesma escola, estão sendo orientadas "mascaradamente e secretamente" para, aos poucos, fecharem as matrículas para 1<sup>a</sup>. serie do Ensino Fundamental, no outro ano a 2<sup>a</sup>. série e assim paulatinamente. Dessa forma, os pais vão sendo obrigados a procurar vagas para os filhos em outras escolas estaduais e, principalmente, em escolas da rede municipal. O Estado deixa a responsabilidade para o município e o município não assume, e um jogo de forças. (Professora da rede estadual de Londrina)

O fechamento de salas pode ser entendido como uma estratégia do Estado para forçar a municipalização.

A Coordenação Pedagógica do Ensino Fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do Núcleo Regional de Educação de Londrina não confirma essas afirmações. Segundo a Coordenação Pedagógica há, por parte do Governo do Estado do Paraná, a intenção de que o município assumira todas as escolas da 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, visto que a LDB determina que o ensino fundamental é de prioridade primeira da rede municipal de ensino.

Para o NRE/Londrina os investimentos oriundos do Estado destinam-se, prioritariamente, ao ensino de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série e ao Ensino Médio. “Receberemos inclusive incentivos financeiros de projetos em parceria com o Banco Mundial para essas áreas de ensino”, diz uma das representantes do NRE/Londrina.

Em entrevista com diretores das escolas estaduais de ensino fundamental, novos conflitos reaparecem.

Vejamos a fala da diretora de uma das escolas. Ela comenta os conflitos em relação a responsabilidade pelo ensino fundamental entre Estado e município, fala da prioridade do ensino fundamental sendo deixada a mercê desse jogo de forças e de outros problemas que afetam diretamente o ensino fundamental da rede estadual.

O ensino público fundamental só é prioridade no papel ou enquanto número para o Banco Mundial. A educação de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série nas escolas estaduais de Londrina não é do estado e nem do município. O município não tem capacidade humana e financeira para arcar com as despesas de toda rede estadual de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, o Estado vai abandonando-a lentamente, respaldado na LDB que afirma que o ensino fundamental é de responsabilidade primeiro do município. Nessa história de empurra-empurra, quem está perdendo são os alunos. O Colégio não possui mais contra-turno, recursos para gerir o ensino fundamental de primeira fase, os professores são mal remunerados, não há concursos e outros problemas que demonstram que a preocupação do governo do Paraná é com números e não com qualidade de ensino. Na falta de uma política educacional democrática que vise a qualidade do quem passa a gerir, sozinha as despesas da educação fundamental em Londrina, é a própria escola (Diretora da escola estadual)

Para a diretora, a escola e os alunos perdem no jogo de poderes entre Estado e município. Segundo ela, a educação de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série da rede estadual não é do Estado e nem do município. Outros elementos aparecem na fala da entrevistada: a ausência do Reforço Escolar, a remuneração baixa dos professores, a ausência de concursos públicos para os professores de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, falta de recursos para o ensino fundamental, a preocupação com a quantidade e não com a qualidade do ensino por parte do Estado.

O “abandono” da educação fundamental, destacado por professores da rede estadual, pelo ex-secretário de educação municipal e pelas diferentes entidades, parece ter um culpado declarado: a Secretaria Municipal de

Educação de Londrina que não assume o que determina a LDB de 1996, ou seja, todas as escolas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental.

Percebe-se aqui como se dá o jogo de forças e o conflito entre as diferentes instâncias federadas no espaço londrinense. Neste caso, a SME/Londrina passa a ser a responsável pelo processo de abandono, acusada de omissão para com uma educação fundamental de qualidade. Para a SME/Londrina o Estado não cumpre com sua parcela de responsabilidade. Nesse conflito os maiores perdedores parecem ser a escola, as crianças e a cultura democrática que vai se esvaziando na prática.

Na avaliação de uma das diretoras, de uma das escolas estaduais entrevistadas, outro problema para a educação fundamental da rede estadual em Londrina, vem do fato de no início de 2002 a SEED/PR retirar de todas essas escolas o chamado Reforço Escolar ou o Contra-Turno de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série. Segundo ela, esse fato mostra como a educação fundamental não é prioridade para o governo e por outro lado como ele induz a municipalização, retirando direitos adquiridos e recursos conquistados.

Na interpretação do Núcleo Regional de Educação a *reformulação* e não a *retirada* do Reforço Escolar democratiza as relações educacionais e aumenta a autonomia das escolas.

O Contra-turno passou a ser viabilizado sob a forma de projetos oriundos da própria escola. Para manter salas de Reforço Escolar ou Contra-turno, a escola precisa enviar um projeto ao Núcleo, denominado *Vale Saber*. O projeto passa pela supervisão do órgão e, se aprovado, recebe uma verba de seiscentos reais para sua manutenção. Esse percentual deve pagar o salário do professor, os materiais utilizados e toda infra-estrutura a ser mantida com o Reforço.

Nesse caso, aos professores que ministrarem aulas de reforço no Contra-turno não são garantidos os direitos trabalhistas e o Estado não se responsabiliza mais diretamente por esse serviço.

Sobre o Contra-Turno ou Reforço-Escolar, fala uma professora de 1<sup>a</sup>. série da rede estadual:

A clientela que nós recebemos é carente, possui dificuldades de aprendizagem gravíssimas. Uma forma que tínhamos de tentar sanar essas dificuldades era através do Contra-turno. Num período diferenciado a criança vinha na escola e lá tínhamos como atendê-lo mais individualmente, já que na sala de aula são quase quarenta crianças, sem co-regente para a gente dar conta sozinha. Agora não sabemos mais como vamos fazer para ajudar esses alunos. Tudo bem, posso até fazer um projeto e se ele passar, quem vai me pagar pelo trabalho? Parece que o governo quer que alfabetizemos de graça.

Na fala da professora podemos perceber a importância dada ao antigo Reforço-Escolar como facilitador de aprendizagem, possibilitando um atendimento mais individualizado aos alunos. Na mesma seqüência de idéias, a o número excessivo de alunos em sala, a falta do professor corregente (professor auxiliar que, sem ser responsável por uma sala, auxilia o professor regente em diferentes atividades pedagógicas) e a preocupação com as novas condições de trabalho proporcionadas pelo Projeto Vale Saber.

Implícito na falação da entrevistada parece ressurgir várias das problemáticas já demonstradas no texto: perda de direitos trabalhistas garantidos, mistificação de conceitos democráticos, como autonomia, não realização de concursos para professores estaduais de 1ª. a 4ª. série, “Municipalização Branca”, perdas quanto a qualidade de ensino com a retirada do Reforço Escolar.

Para a Assessoria Pedagógica do NRE/Londrina em anos anteriores, década de 80 mais precisamente, existia um padrão de qualidade maior nas escolas da rede estadual de Londrina. A mesma demonstra que os atuais professores de 1ª a 4ª. série da rede estadual em Londrina não recebem muitos cursos de formação continuada, restringindo-se a cursos esparsos realizados em Faxinal do Céu que há anos não são voltados especificamente aos professores da 1ª fase do ensino fundamental, ganham pouco e recebem poucos incentivos na profissão. (Assessora pedagógica do NRE-Londrina)

Isso explica mais uma vez que a prioridade para a SEED do Paraná parece não ser com os alunos de 1ª. a 4ª. série do ensino fundamental.

Segundo a Constituição de 1988 o poder público pode ser acionado na Justiça para garantir acesso ao ensino fundamental obrigatório. A autoridade competente pode ser processada por crime de responsabilidade. Essa autoridade competente pode ser o prefeito ou o governador, pois, de acordo com a

Constituição Federal, estados e municípios são igualmente responsáveis pela oferta do ensino fundamental para todos. (ABREU, 1999, p. 7)

### **3.5: Conselho Municipal de Educação: síntese da resistência?**

Um dos pontos fortes da política de descentralização educacional brasileira, da LDB de 1996, da municipalização e da nova política de financiamento público para a educação é sem dúvida a abertura para a criação dos Conselhos Municipais. A efetivação dos Conselhos representa um ganho para a democratização educacional.

A nova LDB prevê a criação de dois Conselhos: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – CACSF, com instituição obrigatória, na forma disciplinada da Lei n. 9424/96 e os Conselhos Municipais de Educação que possuem mais caráter político e de reivindicação social. Esse último pode existir independente da municipalização, apesar de, em Londrina, ter surgido pela interferência desta.

#### **3.5.1 Conselho de Acompanhamento e Controle Social**

A Lei Federal n. 9424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, determinou que fossem constituídos conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: um federal, outros nos estados, no Distrito Federal e em cada município brasileiro.

Todos os municípios que possuem uma rede própria de ensino fundamental e recebem recursos públicos do FUNDEF devem possuir esse Conselho. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social tem a sua competência limitada ao FUNDEF, ou seja, sua atribuição é efetuar o acompanhamento e o controle social da aplicação dos recursos que o município recebe à conta do fundo em razão dos alunos matriculados no ensino fundamental nas escolas municipais, bem como supervisionar o censo escolar anual, conforme se acha estabelecido na Lei n. 9424/96, artigo 4º. A supervisão do censo escolar é

importante porque o censo, realizado anualmente, fornece, entre outros resultados, o número de alunos da rede municipal que servirá de base para o cálculo dos repasses do ano seguinte.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social não tem competência para exercer as funções de controle em relação à utilização, pelos governos, dos demais recursos vinculados para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Da mesma forma o Conselho não é o administrador dos recursos do FUNDEF, a ele cabe acompanhar a gestão desses recursos, seja em relação à receita, seja em relação à despesa ou ao uso dos recursos. A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do prefeito e do secretário de Educação.

O objetivo do legislador, ao prever esse colegiado, foi ampliar os mecanismos de controle sobre o gerenciamento, pelo poder público, dos recursos destinados à educação, para garantir que, nos dez anos de vigência do FUNDEF, o ensino fundamental, eleito prioridade nacional, atinja nível de qualidade satisfatório, compatíveis com os padrões internacionais, e atenda todas as crianças da faixa etária de 7 a 14 anos. Outro objetivo a ser alcançado, ligado a questão da qualidade, é a valorização do magistério, já que foram garantidos recursos mínimos para o pagamento de docentes e a capacitação dos professores leigos. (POLO, 1999, p, 9)

A missão principal do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF é representar a comunidade na fiscalização do uso dos recursos repassados ao município.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF é composto por, no mínimo, quatro membros que representam: a Secretaria Municipal de Educação, os professores e os diretores de escolas públicas municipais do ensino fundamental, os pais de alunos do ensino fundamental público municipal e os servidores das escolas públicas municipais do ensino fundamental. Se o município possuir Conselho Municipal de Educação, este também indica um representante. (Lei n. 9.424/96, artigo 4º.)

Embora não haja nenhuma disposição em contrário, não é recomendável que o secretário municipal de educação ou autoridade correspondente participe do conselho, por se tratar de funções que não devem ser exercidas simultaneamente. Não deve a mesma pessoa atuar na gestão pública e, ao mesmo tempo, ser membro de um órgão que tem por finalidade a fiscalização

dessa gestão. (...) O Conselho Municipal do FUNDEF não é uma unidade administrativa da prefeitura, e não se subordina ao secretário municipal de Educação nem ao prefeito. Deve agir com independência e em harmonia com os órgãos municipais. (POLO, 1999, p. 14 e 15)

Exercer o controle social da aplicação dos recursos do FUNDEF significa não apenas limitar-se ao exame dos relatórios e demonstrativos financeiros. Significa verificar se o ensino fundamental está de fato sendo fornecido de forma ampla, se atende a todas as crianças da respectiva faixa etária, se os padrões mínimos de qualidade estão sendo observados e se a administração municipal adotou providências para organizar a carreira dos professores, concedendo a eles remuneração condigna, compatíveis com os recursos que a legislação reservou para essa finalidade.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Londrina foi instituído pela Lei Municipal n. 7.297/97 e seus membros foram nomeados pelo Decreto n. 196, de 6 de abril de 1998. A legislação municipal define a existência de representantes da Secretaria Municipal de Planejamento e Fazenda, da Secretaria Municipal de Educação, dos Diretores das Escolas da Rede Municipal de Ensino, dos Professores da Rede Municipal de Ensino, dos Supervisores da Rede Municipal de Ensino, de pais de alunos da Rede Municipal de Ensino e do Poder Legislativo Municipal. Ao todo são sete conselheiros, entre os quais não se inclui o Secretário de Educação.

A representatividade do Conselho é bastante grande e extrapola o número de conselheiros estabelecidos pela Lei n. 9.424/96. É importante ressaltar que o representante dos professores da rede municipal de ensino é indicado pelo Sindicato, assegurando um assento para a organização institucional dos trabalhadores em educação, embora não esteja na lei.

Em Londrina, o Conselho, chamado de COMADE, começou a funcionar em abril de 1998. Neste ano foram realizadas apenas quatro reuniões e as pautas resumiram-se à aprovação das contas apresentadas aos membros, esclarecimentos a respeito dos demonstrativos de receita, despesa do município com os recursos do Fundo e a previsão de percentuais para a aplicação dos recursos para 1999.

Uma das discussões neste período de implantação do Conselho ocorreu em torno da idéia de transferir os recursos provenientes do FUNDEF para as Associações de Pais e Mestres das escolas municipais. Mas ficou decidido que este não seria um bom caminho, pois poderia sobrecarregar as APMs e dificultar o trabalho de controle sobre os investimentos.

A partir do início de 1999 as reuniões passaram a ser regulares, todas as segundas quartas feiras do mês, com algumas reuniões extraordinárias quando necessário. As atas demonstram que as reuniões passaram a pautar questões relativas a obras necessárias nas escolas. Ficou definido que os recursos do Fundo deveriam ser utilizados na seguinte razão: 60% seria destinado à folha de pagamento dos professores e 40% a outros itens de MDE.

Os recursos que compõem a fração de 40% do Fundo foram utilizados para custear cursos de capacitação, participação de professores em Seminários, voltados para o ensino fundamental, obras emergenciais de manutenção dos prédios escolares, equipamentos e transporte de alunos.

Entrevistas realizadas pelos integrantes do Projeto (2002), com o ex-secretário de Educação do município de Londrina, o representante dos pais, da Secretaria de Planejamento e Fazenda, da Secretaria Municipal de Educação e do grupo de supervisores de escola frente ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, revelam que em Londrina, o Conselho assumiu funções muito mais abrangentes do que era previsto. A função do Conselho, de acordo com a Lei n.º 9424/96, é realizar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Contudo, em Londrina, um acordo entre o Conselho e o Secretário da Educação possibilitou que o Conselho passasse a deliberar sobre a utilização dos recursos.

Em Londrina, o Conselho assumiu a função de deliberar sobre os investimentos com os recursos recebidos do Fundo. Esta é uma situação *sui generis*, uma vez que a idéia de existência do Conselho se refere somente ao controle e fiscalização sobre os gastos depois de realizados. Neste caso, o Conselho teve sempre acesso aos recursos do Fundo antes e depois de serem aplicados.

De acordo com a pesquisa do Projeto (2002), além das funções que o Conselho tem assumido para além do controle da destinação das verbas do Fundo, aparece também, de forma evidenciada na pesquisa, as dificuldades que os conselheiros enfrentaram no início da implantação do Conselho em relação às atividades que desenvolveriam em relação à compreensão do orçamento e do financiamento da educação. Em relação ao momento de implantação do FUNDEF e do Conselho, destaca-se a falta de conhecimento e informações sobre o Fundo, seu funcionamento e o papel dos conselheiros.

Os relatores do Projeto (2002) mostram que, mesmo sem muita clareza a respeito das funções que seriam atribuídas ao Conselho, os conselheiros representantes dos diferentes segmentos foram escolhidos através de eleições realizadas no interior de cada categoria, com exceção dos representantes das Secretarias Municipais. De acordo com o representante da Secretaria Municipal de Educação, esta, através de uma reunião, indicou seu membro representante e um membro representante do orçamento e finanças, o legislativo indicou um vereador para fazer parte da comissão de educação na Câmara de Vereadores, os diretores os supervisores, os professores, pais de alunos e funcionários foram indicados pelos seus segmentos através de reuniões pelos seus segmentos, por aclamação, e assim foi composto o Conselho.

Em Londrina, segundo o Projeto (2002), um dos problemas apontados na utilização e fiscalização dos recursos do FUNDEF é a relativa impossibilidade de verificação e aplicação do recurso, exclusivamente no ensino fundamental, quando a escola beneficiada com uma reforma ou com material didático-pedagógico atende, ao mesmo tempo, alunos do ensino fundamental e da educação infantil, por exemplo.

Todos os conselheiros do município de Londrina são unânimes em assegurar que consideram que a implantação do FUNDEF representa um avanço para a educação, não só para o município de Londrina, embora alguns não consigam explicitar com clareza os motivos que os levam a considerá-lo um benefício para o ensino fundamental. Na opinião dos conselheiros, a implantação do FUNDEF foi bastante positiva para o município de Londrina, uma vez que o

município ganha recursos com o Fundo. Mas vários deles percebem que o município deixou de aplicar mais em educação depois de 1998, substituindo os recursos próprios por recursos vinculados ao FUNDEF. (Projeto, 2002, p. 35)

Para o SINDSERV, os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF são vistos pelo Governo Federal como um dos grandes feitos democráticos da municipalização.

Sua função maior é de fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEF. Não podemos ser ingênuos a ponto de afirmar que a fiscalização na aplicação de recursos para a educação pública não é um caminho para a construção democrática, mas também seríamos se resumíssemos a democracia a essa atividade.

A APP-Sindicato reafirma a problemática acentuada pelo SINDSERV. Para a entidade há um número expressivo de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios que aderiram a municipalização e um número inexpressivo de Conselhos Municipais de Educação nesses mesmos municípios. “Esta disparidade parece demonstrar que a preocupação com o orçamento está acima da preocupação com a formulação de propostas e projetos para educação, com a ocupação de espaços de reivindicação e planejamento de diretrizes comuns e com a viabilidade da participação efetiva dos professores”, acrescenta.

O quadro abaixo dá uma pequena mostra do número de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no Brasil. As fontes são do MEC. Outro importante fator é a ausência de dados do mesmo órgão sobre a existência dos Conselhos Municipais de Educação.

#### **24- Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: Brasil e Regiões – 1998 - percentual de municípios:**

REGIÃO	COM CONSELHO	SEM CONSELHO	SEM INFORMAÇÃO	TOTAL
BRASIL	80,6	14,3	5,1	100
NORTE	61,3	30,0	8,8	100
NORDESTE	86,8	5,6	3,3	100
SUDESTE	74,3	14,2	11,5	100
SUL	79,8	17,8	2,4	100
CENTRO-OESTE	80,7	15,7	3,7	100

Fonte: MEC/1998 (Balanço do Primeiro ano do FUNDEF, Brasília, março de 1999, p. 24)  
(Pesquisa por amostragem)

No quadro, o Nordeste aparece com o maior número de Conselhos do FUNDEF, o Sul surge em 3º. lugar no ranking. O Sudeste mostra o maior número de municípios sem informação sobre os Conselhos.

No site do MEC não encontramos quaisquer dados sobre as estatísticas dos atuais Conselhos Municipais de Educação. Podemos levantar a hipótese de que esse Conselho não é visto, pelo órgão, com a mesma preocupação que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Há ainda pouca literatura sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Educação nas cidades que municipalizaram seu ensino fundamental de 1ª. a 4ª. série no Paraná.

Segundo Sônia Draibe, o Brasil carece de uma tradição forte na atuação da comunidade escolar e de entidades colegiadas. Segundo ela, Associações de Pais e Mestres, Conselhos de Escola e principalmente Conselhos Municipais de Educação, com funções sociais, consultivas ou deliberativas, são entidades previstas pela legislação, mas sua implementação é até agora muito incipiente. (1998, p. 12)

### **3.5.2. Conselho Municipal de Educação**

O Conselho Municipal de Educação, na organização da educação municipal, faz o papel de um órgão colegiado representativo da comunidade e mediador entre a sociedade civil e o poder executivo local, na discussão, elaboração e implementação das políticas municipais de educação. O CME possui uma função também normativa: participar do processo de construção do Sistema Municipal de Ensino.

Os Conselhos Municipais de Educação<sup>23</sup> devem ser concebidos em consonância com o princípio da gestão democrática de ensino público

---

<sup>23</sup> Ver mais sobre a história e a gênese dos Conselhos Municipais de Educação em Flávia Obino Corrêa Werle. "Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico". *Cadernos de Pesquisa*, n. 103, p. 123 a 135, março de 1998.

(Constituição Federal, art. 2.067, VI), que tem como pressuposto a participação da sociedade na definição e acompanhamento da execução das políticas públicas para a educação, logo devem ser representativos na sua composição e dotados de autonomia administrativo-financeira para atuar sem isenção.

Marisa Timm Sari (1999) enumera algumas funções deliberativas e fiscalizadoras exercidas pelos principais Conselhos Municipais de Educação, atualmente em funcionamento:

Participar da definição das políticas municipais de educação e na discussão do Plano Municipal de Educação que contém a proposta educacional do município; acompanhar, controlar e avaliar a execução de planos, programas, projetos experiências inovadoras na área de educação municipal; acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação; manifestar previamente sobre acordos, convênios e similares, inclusive de municipalização, a serem celebrados pelo poder público municipal com as demais instâncias governamentais ou do setor privado; conhecer a realidade educacional do município e propor medidas aos poderes públicos para a melhoria do fluxo e do rendimento escolar; propor medidas e programas para titular, capacitar, atualizar e aperfeiçoar os profissionais da educação; emitir pareceres sobre assuntos educacionais e questões de natureza pedagógica que lhe forem submetidas pelo Executivo ou Legislativo municipais e por entidades de âmbito municipal; elaborar e alterar o seu regimento; fiscalizar o cumprimento das disposições em matéria de educação. (SARI, 1999, p, 32)

A autora considera importante que o Conselho Municipal de Educação seja um órgão autônomo, com clareza do seu papel e disposto a trabalhar para que o município desenvolva educação de qualidade para todos. Ele deve ser ainda, no seu parecer, um órgão de controle social, para tornar a educação um assunto de cidadania, assim suas relações com a Secretaria Municipal de Educação devem ser articuladas em razão do compromisso comum de conduzir o processo educacional no município.

Os Conselhos de Educação podem ser municipais ou regionais. Quando compreendem dois ou mais municípios e estabelecem diretrizes para o desenvolvimento educacional da região, são Conselhos Regionais, criados por ato conjunto dos municípios integrantes. Os Conselhos Municipais ou regionais são órgãos normativos, consultivos e deliberativos, por força da lei estadual não podem ser somente consultivos.

O município que assinar o convênio de municipalização, nos termos do Decreto n. 40.673/96, terá, necessariamente, que criar e instalar o Conselho Municipal de Educação, mas o Conselho poderá existir independentemente da assinatura do convênio. A criação e a instalação do Conselho Municipal de Educação são atos de iniciativa do poder Executivo Municipal. As atribuições do Conselho Municipal, definidas no artigo 4º. da Lei 9.143 de 1996 são relevantes no funcionamento das instituições de ensino do município, entre essas atribuições estão: fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas municipais; propor normas para a aplicação dos recursos.

Cabe ressaltar ainda o que estabelece o Art. 165 da LDB de 1996: “o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, consultivo e deliberativo criado e regulamentado por lei, integra o Sistema Municipal de Ensino”. O Conselho Municipal de Educação de Londrina de fato existe, mas não compõem um sistema municipal de ensino, uma vez que este continua vinculado ao Sistema Estadual.

O Conselho Municipal de Educação de Londrina foi instituído pela 1.ª Conferência Municipal de Educação, realizada em 1999 e os membros foram empossados no início de 2000. A indicação dos membros é feita pelos segmentos representados: os prestadores de serviços, os usuários, a administração pública e os trabalhadores em educação. Em outubro de 2001 realizou-se a 2ª Conferência Municipal de Educação, ao que se seguiu a indicação de novos membros.

O Conselho trabalhou, durante os dois primeiros anos, para organizar e aprovar o seu estatuto e seu regimento interno. Durante os dois primeiros anos o Conselho Municipal de Educação de Londrina funcionou com caráter consultivo. De acordo com as informações da Assessoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação de Londrina, só a partir de 2002 o Conselho Municipal assume caráter deliberativo em relação às questões das políticas educacionais da rede municipal, mesmo sem um Sistema Municipal de Educação constituído.

De acordo com a Assessoria de Planejamento da SME, apesar das quatro escolas estaduais serem municipalizadas em 1995, o Conselho só surgiu cinco anos depois. O primeiro Conselho (1999-2000) possuía caráter era apenas consultivo. Segundo a mesma, nesse período, o CME trabalhou encima de dois objetivos: formulação do estatuto e formalização do regimento. Ou seja, esta primeira gestão estava preocupada com a estruturação formal e com a legitimação do órgão.

Num segundo momento, o CME passa a deliberar sobre as questões educacionais de fato. Uma das metas da segunda gestão (2000-2001) é a preparação da 2ª Conferência Municipal de Educação.

Só num terceiro momento (2002-2004) o CME-Londrina se torna deliberativo e passa a participar de todas as decisões educacionais no município.

Um dos grandes problemas detectados pelo Conselho Municipal de Educação de Londrina, segundo um dos seus atuais dirigentes, diz respeito a “discriminação” efetuada pela municipalização do ensino fundamental quando não institui na sua política de orçamento uma parcela dos recursos à educação de jovens e adultos e à educação infantil e em contrapartida exige que, principalmente a última, seja gerida especialmente pelos municípios.

Os textos das atas do atual CME confirmam essa questão. Em fevereiro de 2002, a responsabilização pelo município, previsto na LDB de 1996, pela Educação Infantil, aparece nas atas como uma das grandes preocupações do Conselho. Essa mesma modalidade de ensino surge como ponto de pauta das reuniões das antigas gestões torna-se inclusive o tema da 2ª Conferência Municipal de Educação de Londrina, no segundo semestre de 2001.

A atual gestão do Conselho vê duas saídas para a ausência de verbas orçamentárias para a educação infantil. A primeira proposta resume-se na criação de um Fundo Municipal para buscar parcerias com as empresas privadas e públicas da cidade, a ser gerenciado pelo CME. A segunda proposta materializa-se na defesa do FUNDEB, projeto de lei que inclui todos os segmentos de ensino na política de financiamento educacional.

Em relação a divisão de responsabilidades e a participação da sociedade civil organizada na entidade, um ponto nos parece conflitante: o fato da atual secretária municipal da educação ser também presidente do CME-Londrina. Parece-nos complicado entender como as questões de impasse entre SME/Londrina e sociedade civil organizada serão resolvidas.

É unânime entre os participantes do CME, inclusive entre aqueles que não aceitam a municipalização em Londrina, a idéia de que o incentivo para a criação do Conselho Municipal de Educação seja um dos grandes méritos da municipalização e da política de descentralização atual.

De certa forma, o Conselho Municipal de Londrina organiza a participação dos demais órgãos representativos no campo educacional. Sem mencionar os demais grupos que compõem a sociedade civil organizada em diferentes ramos e setores, do CME participam representantes da APP-Sindicato, do Sindicato dos Servidores do Município de Londrina – SINDSERV, representantes do Sindicato dos Professores Particulares, representantes da atual SME/Londrina, entre outros. Podemos afirmar que ele é, ou pode ser, o organizador da resistência à municipalização no âmbito local.

Há de ressaltarmos também seu papel de organizador da participação democrática e de importante articulador das políticas educacionais no espaço municipal.

De acordo com Boschi, os Conselhos tendem a ser percebidos como instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, a ampliação da participação popular no processo decisório e a introdução de maior eficácia na implementação de políticas públicas, é um órgão colegiado e representativo da sociedade civil. Outro dado importante levantado pelo mesmo autor, “a função deliberativa ou consultiva de um Conselho, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas sugerem, no entanto, maiores ou menores chances de seus objetivos serem alcançados”. (BOSCHI, 1999, p. 15)

### 3.6. Repensando a gênese dos conflitos e da resistência

Mesmo com todas as aproximações legais, políticas, econômicas e educacionais, a proposta de municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série em Londrina apresenta peculiaridades e características muito próprias, quando podemos averiguar seu processo de implantação, a avaliação dos atores e das organizações que a envolvem, assim como o impacto de aplicação de uma normalização a concretude da realidade e da vida local.

Ao olhar para a singularidade desse fenômeno em relação direta com a realidade londrinense nos saltaram aos olhos a constatação dos conflitos e do processo de resistência em torno desse mecanismo descentralizatório.

Antes de pensar sobre a gênese, as estratégias e os pontos de continuidade dessa resistência e desses conflitos detectados, outras questões, que não são de menor importância, precisam ser ressaltadas novamente.

O trabalho como um todo, não somente o terceiro capítulo, tenta deixar claro a relação de reciprocidade legal e prática entre a nova política nacional de financiamento público para o ensino fundamental e a implantação da municipalização do ensino, como dois fatores correlacionados no contexto das últimas reformas educacionais, no nível da Federação e do Estado do Paraná.

Pensando nessa reciprocidade, relembremos, fundamentalmente, o que as análises do impacto do FUNDEF no município, realizadas pela Proposta do Projeto de Pesquisa “Processo de Implantação do FUNDEF em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação” (2002), concluíram sobre Londrina.

Londrina aplicou em educação, de 1987 a 1997, percentual maior de Receita Resultante de Impostos e Transferência na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do que pede o dispositivo no Artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, de 1996 a 2000 há uma diminuição no total de investimentos em educação.

Mesmo assim é preciso considerar que, após 1998, há um incremento de recursos a serem aplicados em educação devido à implantação do FUNDEF. Londrina recebe mais recursos do que contribui para o Fundo.

Lembramos que, no período de 1998 a 2000, o valor de contribuição de Londrina ao FUNDEF teve um crescimento de 7% e o valor de retorno do FUNDEF ao município cresceu 10%. Em 2000, o ganho do município com os recursos do Fundo chegou a ser 13,5% a mais do que o ganho em 1998. A partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, há um crescimento da aplicação no ensino fundamental, enquanto na educação infantil ocorre o inverso, ou seja, reduz-se drasticamente os valores per capita nesta etapa de ensino.

Verificamos que o município deixou de aplicar em EJA, respectivamente em 98 – R\$ 598,40; em 99 – R\$ 442,16 e em 2000 – R\$ 420,51, por aluno, embora parte das despesas com EJA podem estar sendo computadas na rubrica ensino fundamental.

A possibilidade de investimento no ensino fundamental, considerando os ganhos do município com os recursos do FUNDEF, aumenta 34% em 1998 e 38% em 1999 e 2000, em comparação ao valor que estaria disponível sem a implantação do Fundo. Esta questão é importante, também, porque, o encerramento da vigência do Fundo levará a uma queda significativa no montante de recursos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento desta etapa da Educação Básica.

É possível ainda que, em Londrina, os recursos do FUNDEF tenham desempenhado a função de substituir o montante de recursos que o município já investia a mais em educação. Ao receber mais recursos do Fundo do que o valor da contribuição, o município deixou de destinar mais verbas provenientes de recursos próprios para a educação. Embora os dados apresentados demonstrem uma possibilidade real de aumento dos investimentos em educação após a implantação do FUNDEF para o município de Londrina, este aumento não se verifica ao considerar o total de aplicação de recursos do município. Significa dizer que o município de Londrina deixa de investir mais do que o mínimo constitucionalmente obrigatório em educação, o que induz à hipótese de que os ganhos com o FUNDEF substituíram os recursos próprios do município, sem com isso significar aumentos real de investimento em educação.

Os relatores do Projeto (2002) afirmam não ser possível comprovar que houve, de fato, aumento no valor investido por aluno matriculado no Ensino Fundamental em Londrina, a partir da implantação do FUNDEF, na medida em que os ganhos que o município teve com o Fundo foram compensados com uma diminuição no montante de recursos próprios aplicados à educação. Houve, também, redução da aplicação nos outros níveis e modalidades de ensino, salvo a Educação de Jovens e Adultos, que teve crescimento de verba e de alunos.

Um exemplo do ganho real deste processo talvez esteja na possibilidade de controle social sobre a destinação dos recursos para a educação, em que pese o papel do Conselho. No caso específico de Londrina, há um avanço a mais, que se funda na possibilidade que o Conselho tem de propor e definir os rumos para a destinação dos recursos provenientes do FUNDEF. Assim, o COMADE assume uma posição não só de fiscalizar e controlar o Poder Público, mas também de deliberar a respeito das prioridades que devem reger a política municipal. Ao mesmo tempo, cabe considerar que, ao assumir a função do poder executivo, deliberando a respeito dos investimentos a serem realizados com os recursos do Fundo, o Conselho deixa de executar sua função precípua, que é a de fiscalizador.

O Conselho Municipal de Educação não cumpre papel menos importante, talvez mais abrangente ainda que o Conselho de Acompanhamento e Fiscalização do FUNDEF, além de deliberar a respeito das prioridades que devem reger a política municipal, o Conselho Municipal de Educação, ao representar e viabilizar a participação dos profissionais da educação, das diversas entidades representativas desses profissionais e da sociedade organizada como um todo, pode propor e definir rumos bem mais significativos para a política educacional no espaço local.

Apesar da Lei Orgânica do município prever a criação do Conselho Municipal de Educação, do município possuir um grande número de escolas particulares, escolas municipais de 1<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série do ensino fundamental (mais de 60 atualmente), de ter assumido algumas escolas da rede estadual de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série e do número crescente de matrículas para o ensino fundamental em relação

a rede estadual, ele não forma ainda um Sistema Municipal de Ensino, nos moldes que analisamos no capítulo dois. O município possui não um sistema municipal, mas uma rede municipal de ensino, veiculada ao Sistema Estadual de Ensino do Paraná.

O número de matrículas, de 1996 a 2002, na rede municipal cresce pouco (4,4%). Duas razões podem ser pensadas. A primeira vem da emancipação do Distrito de Tamarana em 1997, levando com ela uma média de 1.877 alunos. A segunda explica-se pela nucleação das escolas isoladas na zona rural de Londrina. A educação especial (de 1997 a 2000, 77% de vagas a mais sendo oferecidas pelo município) e a educação de jovens e adultos de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série (aumento de 686 novas matrículas), na rede municipal, foram as modalidades que mais cresceram.

Apesar do aumento pouco expressivo do número de matrículas da rede municipal, quando comparamos o mesmo dado com a rede estadual vemos um crescimento muito mais expressivo (7%). Mesmo assim, o Estado só atende 25% dos alunos do ensino fundamental na cidade de Londrina. Esse aumento, quando comparado a rede estadual, pode ser explicado pela lógica do FUNDEF que redistribui os recursos arrecadados de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental. Esse aumento de vagas atinge principalmente a zona urbana. A zona rural, além da nucleação das escolas isoladas, passa por questões de ordem mais abrangente como a modernização agrícola e o êxodo rural.

A essa migração constante de matrículas da rede estadual para a rede municipal, as organizações londrinenses entrevistadas (SME, SINDSERV, APP-Sindicato), denominam de “Municipalização Branca” ou de “Municipalização Não-Formal”.

A municipalização era a conseqüência mais esperada com o FUNDEF, pelo MEC. A própria legislação que criou o Fundo prevê a transferência de escolas entre as redes e a correspondente transferência de recursos financeiros sob a celebração de convênios específicos entre governos envolvidos. Porém, em Londrina, diferentemente do quadro contextual paranaense (97% dos municípios com municipalização total), ela ainda é resistida.

Pela pesquisa, percebemos que alguns órgãos colaboraram significativamente para a perpetuação dessa resistência: atual Secretaria Municipal de Educação, o Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina, o Sindicato dos Professores Estaduais e Municipais, o Conselho Municipal de Educação, e, segundo a APP-Sindicato, o Fórum em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal onde muitas dessas organizações ainda mantêm representação.

Cabe-nos analisar aqui alguns fatores que explicam o processo de resistência à municipalização do ensino em Londrina e a gênese dos conflitos gerados em torno da implementação dessa proposta. Tais fatores são encontrados tanto nos documentos e legislações, quanto nas entrevistas realizadas com os diferentes atores e diferentes organizações relacionais à municipalização.

O primeiro ponto de conflito e resistência encontra-se na Proposta Preliminar para Municipalização do Ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do Ensino Fundamental – Rede Física”, também chamada de Contra-Proposta da Municipalização. Nela os relatores (SME, gestão 92/96), explicitam suas posições a respeito da municipalização proposta pela SEED/PR e fazem a contra-proposta, solicitando um planejamento anterior a firmação dos posteriores termos de cooperação. O documento, enviado em 1998 à SEED/PR, espelha o conflito entre a municipalização proposta e a municipalização efetuada e é tido também como uma estratégia de resistência pela antiga e pela atual SME. Estratégia política no sentido desta amenizar a pressão da SEED/PR sobre a SME para a continuação do processo de municipalização.

Todavia, o fato da SEED/PR, em 2002, ainda não ter respondido a contra-proposta, marca um segundo ponto de conflito para as mesmas organizações, que vêem neste fator, a desresponsabilização do Estado com um planejamento mais estratégico, participativo e de cooperação entre a SEED/PR e o município parceiro.

Um terceiro ponto está no Termo Cooperativo de Parceria Educacional n. 175/95, que marca a municipalização do ensino das primeiras escolas estaduais em 1995 em Londrina. Pelo Termo, a SME passa a se

comprometer, de “forma irreversível”, prioritariamente, com as quatro séries iniciais, com toda a Educação Especial e com o Supletivo Fase 1. Por outro lado, o FUNDEF discrimina de seu orçamento a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio. O fato de ter que assumir todas as modalidades de ensino, com exceção do ensino médio, mesmo independente da municipalização formal e, por outro lado, o Fundo não destinar verbas para essas modalidades cria mais um conflito exposto pelas entidades e pelos órgãos entrevistados.

Um quarto ponto diz respeito a um contrato não formalizado entre a SME e a SEED/PR no ato da municipalização das cinco escolas em 1995. Na verdade, um acordo feito pela SME a SEED para que, ao assumir as escolas de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série, o estado assumisse o ensino de 5<sup>a</sup>. a 8<sup>a</sup>. série que o município de Londrina oferece nos distritos. O acordo foi proposto e não aceito pela SEED/PR. Mais um ponto que perpassa a discussão dos atores sobre o fenômeno em questão.

Um quinto fator pode ser analisado através das afirmativas fornecidas pelo ex-secretário municipal de educação de Londrina (gestão 92/96): o número inexpressivo de professores estaduais de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série e concursados, disponibilizados pela SEED/PR no ato da municipalização em 1995, o Termo de Parceria assinado, sem planejamento prévio pela SEED, os incentivos financeiros fornecidos pela SEED para assinatura do Termo aos municípios vizinhos, problemas com a dualidade administrativa das escolas, aumento de gastos com recursos humanos para a SME e o fato da municipalização não ocorrer através de fases harmônicas, como havia previsto a SEED.

Além desses cinco grandes pontos de conflito e resistência, outros elementos aparecem nas entrelinhas da pesquisa, pontos esses relacionados pelos diferentes atores no âmbito municipal a proposta de municipalização e sua implementação em Londrina: instabilidade de trabalho para o professor não concursado, ausência de concursos para professores de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série do ensino fundamental, retirada do Reforço Escolar na rede estadual de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série ou substituição do Reforço pelo Projeto Vale Saber, fechamento de salas de D.E e D.F. má qualidade do ensino de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série na rede estadual de Londrina,

aumento constante de matrículas para a rede municipal, em comparação a rede estadual, formação continuada deficiente para professores de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série da rede estadual e jogo de forças entre a SEED/PR, através do NRE de Londrina e a atual Secretaria Municipal de Educação pela responsabilização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup>. fase.

Analisando esse jogo de forças pela responsabilização do ensino fundamental, explícito no caso londrinense, podemos fazer algumas colocações. O processo de municipalização pode estar criando uma segmentação dentro do ensino fundamental. Com a municipalização, embora tenha havido absorção de um número bastante elevado de matrículas por parte do município, não se verificou uma conseqüente e adequada mudança organizacional na estrutura municipal de ensino. Isso pode explicar o processo de resistência em torno da proposta de municipalização.

O processo de municipalização do ensino fundamental em Londrina parece estar provocando uma separação rígida, que não poderia haver no campo da educação pública, quanto às possibilidades de cada esfera do governo pela educação de 1<sup>a</sup>. a 4<sup>a</sup>. série. A responsabilidade pelo ensino fundamental não pode se restringir exclusivamente aos municípios, mas também ao Estado e a União, na medida em que estes são, em última instância, os responsáveis pela formulação de políticas que irão se refletir nas decisões municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a municipalização do ensino fundamental de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série em Londrina, os conflitos e a resistência em torno da implantação dessa proposta, requereu pensar na relação entre Estado e descentralização, na tomada do conceito democrático de descentralização como conceito conservador, nas várias teorias que inter-relacionam a municipalização à democracia e à democratização, nas mudanças trazidas pela LDB de 1996 e pela nova política de financiamento público para o ensino fundamental, no contexto histórico da municipalização do ensino no Brasil e no Paraná e nos modelos de gestão propostos ao longo deste período. Significa dizer, desta forma, que o primeiro e o segundo capítulo demarcaram sua importância na compreensão do nosso objeto de estudo.

Para melhor nos situarmos nas análises conclusivas a respeito da municipalização em Londrina, numa rápida retrospectiva, podemos lembrar algumas sintetizações teóricas dos primeiros capítulos.

De forma mais específica, o corpo teórico do capítulo um pretendeu demonstrar que a municipalização é uma das modalidades da descentralização do Estado Liberal e uma das principais características das novas reformas das políticas públicas educacionais no Brasil. A descentralização, assim como a municipalização, de acordo com os autores trabalhados nesse capítulo, no contexto do Estado Liberal e das novas reformas educacionais, podem configurar um conceito mais conservador do que democrático, visto as análises sobre a crise financeira desse Estado, a intenção do mesmo com a descentralização administrativa, o perigo da privatização, a divisão de encargos e responsabilidades entre a União, os Estados e os municípios, sem a contrapartida da divisão de poder de decisão e aparato democrático para a participação local.

Nessa discussão há também autores que, mesmo alertando para as formas de implementação que a municipalização do ensino vem demonstrando na prática nacional, ela ainda concorre para a consolidação de princípios como: autonomia, fortalecimento das organizações locais, currículo mais adequado à

realidade, flexibilidade, eficiência, produtividade, equidade, aproximação da escola com a comunidade, entre outros efeitos positivos.

O segundo capítulo marca importância capital para o objeto. Entre muitas definições demonstradas, confirma que a proposta da municipalização no Brasil e no Paraná não é recente. O estudo do histórico proposto nos remete a momentos bem anteriores a nova LDB. Porém, cumpre também o papel de apresentar que as mais significativas mudanças no campo da descentralização educacional podem ser analisadas pela Constituição de 1988, mais especificamente, pela LDB de 1996 e por sua Emenda Constitucional n. 14/96. Dentre tantas reformas, as discussões sobre o Sistema Municipal de Ensino e sobre a nova política de financiamento são as que melhor se entrelaçam ao debate e às mudanças na municipalização proposta na década de 90.

Esse capítulo pretendeu alcançar outros objetivos. Em concordância com o capítulo um, propiciou a análise de como tais reformas estão sendo pensadas na vertente de distintos autores, como as mudanças trazidas pela nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional concorrem para os avanços ou para as perdas democráticas, como essas reformulações podem influenciar ou favorecer os municípios na decisão de municipalizar ou não novas escolas da rede estadual do ensino fundamental.

Quando pensamos no Paraná, mesmo tendo-o como contexto para entender o caso londrinense, ousamos inferir algumas discussões. No Estado do Paraná, a maioria dos municípios assumiu integralmente o atendimento às quatro séries iniciais do ensino fundamental ao longo da década de 90. Em 2002, são 97% municípios com suas redes de ensino totalmente municipalizadas.

Primeiro, o processo de municipalização do ensino no Paraná, assim como o reflexo de outras reformas descentralizatórias, não reflete um processo concomitante de autonomia em relação à definição de políticas educacionais. Evidencia-se que a descentralização administrativa corresponde à centralização política, com graves repercussões sobre o processo de controle público do poder. Há em curso uma desconcentração de serviços públicos para os

municípios, não havendo, contudo, ou suficientemente, uma transformação significativa no padrão de gestão que possibilite a reestruturação desses serviços.

Segundo, se, aos municípios, o avanço no processo de descentralização parece não significar ainda alcance setorial na capacidade de decisão, por outro lado, pensamos que as decisões político-institucionais não podem partir da suposição de que todas as regiões ou municípios estão preparados ao mesmo tempo e do mesmo modo para encarregar-se das novas atribuições. Nesse sentido, sua continuidade deve pautar-se na flexibilidade da proposta e em critérios de compensação que levem em conta a situação peculiar de cada município.

Em detrimento à construção de um Sistema Nacional de Educação, os municípios vão, aos poucos constituindo seus próprios Sistemas Municipais de Educação, mesmo sem dispor, muitas vezes, de recursos humanos para levar adiante essa responsabilidade. A pergunta que se faz é como ficará esse gerenciamento após o desfecho da destinação dos recursos do FUNDEF.

As contextualizações a nível nacional são significativas para entender a gênese dos conflitos e do processo de resistência, que pode ser percebida no caso da municipalização do ensino em Londrina. Muitos desses conflitos advêm de fatores nacionais, como por exemplo, da relação entre a municipalização e a LDB de 1996. Dizendo de outra forma, algumas razões da resistência à municipalização em Londrina tem sua origem nas normatizações sobre o financiamento do ensino e nos conflitos em torno de outras atribuições que se dão no espaço macro político.

Não diferentemente as contextualizações no âmbito do estado. Por parte da Secretaria Municipal de Educação (todas as gestões entrevistadas), do Conselho Municipal de Educação, dos Sindicatos (APP e SINDSERV) e mesmo pelas declarações do Fórum em Defesa da Escola Pública, são colocados muitos questionamentos sobre as resoluções, em relação a municipalização, tomadas pela Secretaria de Estado Educação do Paraná. Nesses questionamentos os atores envolvidos explicitam a gênese, as causas e as estratégias da resistência

instituída em torno dessa modalidade de descentralização no município. O resultado das entrevistas e a análise dos documentos, no capítulo três, demonstram bem isso.

Parece-nos que por conta dos conflitos em torno da interpretação das atribuições dos estados e dos municípios na LDB, da não aceitação de algumas dessas atribuições e em maior grau, pela forma como essas vem sendo propostas e mesmo efetuadas, está se criando uma fragmentação do ensino fundamental em Londrina.

Além da fragmentação do ensino fundamental, um jogo de forças no espaço político londrinense é bastante visível. De um lado se coloca a Secretaria Municipal de Educação que não aceita a municipalização das mais de trinta escolas de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, atualmente geridas pelo estado, do outro lado se coloca o Núcleo Regional de Ensino, respaldado pela SEED/PR, e esta na LDB de 1996, ora incentivando, ora propondo de forma mais incisiva que a prefeitura assumira a responsabilidade pelo ensino fundamental. Talvez seja esse conflito uma das causas dessa fragmentação.

A esse espaço de conflitos, ideologicamente visível, vão se colocando outras forças organizadas ou não organizadas. Aos respaldos e justificativas da Secretaria Municipal de Educação se aglutinam as forças do Conselho Municipal, dos Sindicatos (APP e SINDSERV), do Fórum e mesmo de alguns professores e diretores das escolas da rede estadual de ensino de Londrina.

Outro ponto há de ser pensado. Os conflitos não são explicados apenas pelos caracteres financeiros. Quando as forças locais se chocam no espaço estadual e nacional, reivindicam questões pedagógicas, planejamento estruturado, formas diferenciadas de implementação da municipalização do ensino. Para a SME essas reivindicações não são recentes e o fato de não serem valorizadas explica uma das grandes características da resistência instituída e complementamos, organizada.

Mesmo não sendo este o nosso propósito maior, a pesquisa do caso londrinense no faz pensar que a relação entre descentralização e

democratização, principalmente, a relação entre a municipalização do ensino fundamental e a democratização não é tão simples. Pensar nessas relações requer pensar em uma série de fatores que se entrelaçam. Para ser entendida enquanto mecanismo democrático, a descentralização municipal precisa aproximar a administração da cidadania, garantir essa participação, aumentar a representatividade do poder local e a forma de controle e cooperação dos cidadãos.

Outros fatores precisam ser também levados em conta nessa relação entre municipalização do ensino e democracia: autonomia política e pedagógica; direito e poder de decisão; condições financeiras garantidas; valorização e legitimação dos canais de reivindicação pública; ampliação dos canais de planejamento; melhoria na remuneração de professores; aumento de investimentos para a educação pública; atendimento por parte do Estado das intervenções feitas pelas Associações de Professores; autonomia para as APMs e que não se restrinja a decisões financeiras; garantia de perpetuação de direitos conquistados; diálogo entre estado e professores na implementação de reformas políticas para a educação; igualdade de condições políticas entre as diferentes instâncias de poder; inclusão educacional universal nos programas de financiamento: educação infantil, jovens e adultos; universalização da educação; erradicação do analfabetismo; equalização de oportunidades educacionais e maior padrão de qualidade de ensino. Mesmo nos restringindo a somente elenca-los nesse trabalho, essa tentativa pode nos ajudar a entender que estes princípios não podem se restringir também apenas às reformas de financiamento e às medidas administrativas centralizadoras ou descentralizadoras no campo da política educacional. Discutir a municipalização e sua relação com a democracia é discutir projetos políticos de âmbito maior.

Entendemos que a opção pela descentralização é acima de tudo política, na medida em que o que está em jogo é o poder político, poder este que não pode ser pensado só na abrangência institucional do Estado, mas também no seio da sociedade civil.

A descentralização é condição necessária, mas não suficiente para a democratização do poder. Frequentemente tem sido confundida a noção de descentralização com a de participação. Podemos até afirmar que a descentralização e a participação são políticas complementares de um mesmo processo, mas do mesmo modo é preciso entender que descentralização e a participação são objetivos conceitualmente diversos e complexos.

A descentralização e a participação podem ser instrumentos políticos orientados para o desenvolvimento de uma política municipal de caráter democrático, desde que a descentralização seja orientada para além de uma medida estritamente funcional, não se limite a racionalização de recursos e a desburocratização estatal. Talvez ela pudesse estar mais próxima da democracia ou da democratização se encarada como um meio para modificar a dinâmica vigente e ampliar os canais de participação popular.

Uma questão se coloca neste debate. Com a municipalização do ensino as ações das organizações passam a se restringir no âmbito local. Se por um lado isso pode trazer benefícios como a consolidação dos conselhos municipais e uma maior organização da participação no espaço local, por outro, faz com que muitas outras organizações representativas de profissionais da educação percam boa parte de sua capacidade de intervenção na elaboração das políticas nacionais e estaduais. Conseqüentemente há uma modificação das relações de força entre os diferentes setores sociais. Na sociedade capitalista cada vez mais internacionalizada em que vivemos, em que economia e a política mostram-se ainda tão concentradas (ainda que às vezes apresentam formas descentralizadas de execução), descentralizar a organização dos trabalhadores para o âmbito municipal parece-nos também enfraquecê-los, uma vez que o poder econômico e político maior, decisivo, não são definidos espacialmente, mas sim socialmente, pelas lutas de classes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Oliveira de. **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ANDRADE, Oliveira de. **Gestão Democrática da Educação: desafios Contemporâneos**: Petrópolis: Vozes, 1997.

ANDERSON. Perry. **Balanço do neoliberalismo**. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A descentralização na Lei 5692/71: coerência ou contradição**. São Paulo, 1980, Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A municipalização do Ensino e o Poder Local**. ANDE, São Paulo, n, 14, p. 22-26, 1989.

ARROYO, Miguel. **Administração e qualidade da prática educativa: exigências e perspectivas**. Revista Brasileira de Administração da Educação. Brasília, v 12, n 1, p. 9-21, jan/jun, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. **A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?** IN: Espaços e Debates, n. 39. Cidades: estratégias gerenciais. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XVI, NERU, São Paulo, 1996. p. 75 a 86.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, p. 44-66, São Paulo, junho de 1996 a.

ÁVILA, V. Fidelis de. **No município, a educação básica no Brasil: considerações gerais e arcabouço de proposta de ação**. IN: Revista Tecnologia Educacional, São Luís, 1986. p. 06-14.

AVRITZER, Leonardo. **Cultura Política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, ano 10, São Paulo, julho de 1995.

AZANHA, José Mario Pires. **Uma idéia sobre a Municipalização do Ensino.** IN: Revista Estudos Avançados, n. 12, 1991, p. 61-67.

BEDÊ, Waldyr Amaral. Estrutura e Funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, Eustáquio. **Município e Educação.** São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire; Brasília, DF; Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993. p. 71 a 102. p. 33 a 70.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão Democrática do Ensino Municipal de Educação.** In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. Município e Educação São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, Brasília: DF, Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993, p. 135-173.

BOSCHI, Raul Renato. **Descentralização, clientelismo e capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador,** Revista de Ciências Sociais, volume 42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: um contributo para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental brasileiro.** IN: Revista Publicativo: UEPG, Ponta Grossa, v. 1, n. 1 agosto de 1993.

BROOKE, Nigel. **A Municipalização do Ensino Básico em Minas Gerais: quebra e recomposição do pacto federalista.** IN: Revista Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 20-29, set/dez, 1988.

CARNEIRO, E. M França. **Implicações da Municipalização no Ensino Fundamental.** IN: Revista Inter-ação, Faculdade de Educação: UFG, n. 13 (1-2), p.109-115, jan/dez de 1989.

CARNOY, M; CASTRO, M. **A melhoria da Educação na América Latina: e agora, para onde vamos?** IN: CARNOY, M; CASTRO, M. (orgs). Como anda a Reforma da Educação na América Latina? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CARVALHO, Maria Aparecida de. **A educação nas Constituições brasileiras: 1934, 1937, 1946, 1969, 1988,** Campinas: Pontes, 1991.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. (Coleção Educação Contemporânea), p. 51 a 103.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de, et.al. **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CAPELO, Maria Regina Clivati. **Educação, escola e diversidade cultural no meio rural de Londrina: quando o presente reconta o passado**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2000.

CORAGGIO, José Luis. **Lãs propuestas dl banco Mundial para la educación: sentido oculto o problema de concepción?** São Paulo (mimeo), 1995. IN: HIDALGO, Ângela. Centralização e Descentralização nas Políticas educacionais do Brasil no pós 30. Revista Medições, v. 4, n. 1, jan/jun de 1999, UEL, Londrina.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação no Brasil: as reformas recentes do Ensino Fundamental**. Caderno de Pesquisa, n. 38. UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, NEPP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1998.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 2º. Edição. São Paulo: Cortez, Niterói, RJ, Editora da Universidade Federal Fluminense: Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995.

CUNHA, Daysi Moreira. **Gestão Democrática versus Autonomia Decretada: dilemas atuais na administração da escola pública**. Trabalho e Educação, Belo Horizonte, n. 2, ago/dez, 1997.

CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva. **Gestão Democrática da escola: algumas reflexões**. IN: SILVA, Ilesy L. Fiorelli. Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: Editora da Universidade Estadual de Londrina – UEL, 2001. p. 203 a 235.

DAHL, Robert. **Dilemmas of pluralist democracy**. New Haven/London, Yale University, 1982.

DIAS, Reginaldo B. (org). **O público e o privado na educação: a experiência da privatização do ensino em Maringá e temas afins**. Maringá: Secretaria de Educação do Município de Maringá, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao Ensino Fundamental**. IN: Vera Lúcia Cabral Costa (org). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo, FUNDAP: Editora Cortez, 1999. p. 68 a 98.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Reforma do Estado e Descentralização: a experiência recente da política brasileira de Ensino Fundamental**. Caderno de Pesquisa, n. 37. UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, NEPP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1998.

EVANGELISTA, Olinda e SHIMIDT, Maria Auxiliadora. **Relação Estado/Município no Paraná. Campinas: construção ou desconstrução da escola pública de qualidade**. IN: Estados e Educação. Campinas, São Paulo, Papyrus: CEDES: São Paulo: ANPED, 1992, p. 279-297. (Coletânea C.B.E)

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Municipalização de ensino de 1º. Grau: uma proposta de democratização ou de sonegação da educação destinada às classes populares?** IN: Revista de Ciências Sociais, UFMA, São Luís, v.1, n. 1, pp 38-63, jan/jun de 1991.

FERNANDES, Florestan. **A nova Lei de Educação**. IN: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos: Brasília, jan/abril de 1989.

FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Ed. Dominus, 1966.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 3º. Edição. São Paulo: Cortez, 1994.

GADOTTI, Moacir. Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire; Brasília, DF; Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993. p. 71 a 102.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública**. IN: GOHN, Maria da Glória Marcondes. Movimentos Sociais e Educação. 2ª. Edição. São Paulo: Cortez, 1994. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 5)

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. **Autonomia da Escola e Neoliberalismo: Estado e Educação Pública**. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1994.

HIDALGO, Ângela. **Centralização e Descentralização nas Políticas educacionais do Brasil no pós 30**. Revista Medições, v. 4, n. 1, jan/jun de 1999, UEL, Londrina.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JACOBI, Pedro. **Descentralização da Gestão Municipal: a inovação em debate**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano X, 1990. IN: Governo Local e Democracia. Espaços e Debates, n. 30. São Paulo, 1990.

LAGOA, Ana. **Municipalização: ela só trará a democratização se todos participarem**. Revista Nova Escola, n. 23, agosto de 1988. p. 12- 21.

LAVIN, Sônia. **Políticas de qualidade e equidade no processo de construção da democracia: riscos e potencialidade**. IN: PAIVA, Vanilda (org). Transformação positiva e equidade: a questão do Ensino Básico. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994. (Coleção Educação e Transformação)

LENARDÃO, Edimilson. **Gestão e autonomia escolar: a consolidação de discursos e práticas norteadas pelas agencias multilaterais na formação de professores no Estado do Paraná**. IN: NOGUEIRA, Francis Guimarães (org). Estado e Políticas Sociais no Brasil, Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

LOPES, Neusa. **Uma questão de opinião: municipalização do ensino**. Revista do professor, out/dez de 1987. p. 50.

LOUREIRO, Walderes Nunes. **Ponto de vista: democratização do Ensino**. IN: Revista Inter-ação, UFG, no, 11 (1-2), p. 131 a 134, jan/dez de 1987.

MASSOLO, Alejandra. **Em direção às bases: descentralização e município**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano VIII, 1988. IN: Espaços e Debates, n. 24, São Paulo, 1988.

MELCHIOR, José Carlos. **Financiamento e Orçamento da Educação**. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. Município e Educação São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, Brasília: DF, Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993, p. 173-224.

MINTO, César Augusto. **Legislação Educacional e cidadania virtual: anos 90**. São Paulo, 1996. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

NAGEL, Lizia Helena. **O Estado Brasileiro e as Políticas Educacionais a partir dos anos 90**. IN: NOGUEIRA, Francis Guimarães (org). Estado e Políticas Sociais no Brasil, Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

NAMO DE MELLO, G. A. **A descentralização que vem do centro**. IN: Revista Educação Municipal, São Paulo, ano 1, n. 1, , p. 46-59, junho de 1988.

NEUBAUER, Rose. **Descentralização da educação no Estado de São Paulo**. IN: Vera Lúcia Cabral Costa (org). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo, FUNDAP: Editora Cortez, 1999. p. 168 a 190.

NOGUEIRA, Francis Mary. **Políticas Educacionais do Paraná: uma versão institucional da proposta pedagógica dos anos oitenta**. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica.

OLIVEIRA, Francisco de. **A armadilha neoliberal e as perspectivas da educação**. Revista Brasileira de Administração da Educação. Brasília, v. 9, p. 31 a 49, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Neoliberalismo à brasileira**. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 24 a 28.

OLIVEIRA, Cleiton de. **A Emenda Constitucional 14/96, o financiamento e a gestão do Ensino Brasileiro**. Revista Educação em Foco. Volume 4, n. 1, Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. **A municipalização do Ensino no Brasil**. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). **Gestão Democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

PARO, Vito Henrique. **A natureza do trabalho pedagógico**. IN: PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**, São Paulo: Ática, 1992.

PINTO, J. M. **As implicações financeiras da municipalização do Ensino de 1º Grau**. Tese de Mestrado. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP, 1989.

PERIN, Zefelino. **Parceria Estado e Município na universalização do Ensino Básico no Paraná**. *Análise Conjuntural*. Curitiba, IPARDES, v.12, n.4, p.1-3, abr, 1990.

PINTO, J. Marcelino de Rezende. **A quem interessa a municipalização do Ensino Fundamental?** ANDE, São Paulo, n. 9, p. 51-59, 1992.

REVISTA EDUCAÇÃO MUNICIPAL. **Por dentro da Lei: educação no município e legislação**. São Paulo, ano 1, n. 1, p. 84 a 87, junho de 1988.

REIS, Luiz Fernando. **Termo de autonomia: estratégia de desobrigação do Estado quanto ao Financiamento Integral do Ensino Superior no Paraná**. IN: NOGUEIRA, Francis Guimarães (org). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**, Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

RIBEIRO, Darcy Marzullo et.all. **A descentralização das políticas Sociais no Paraná**. IN: *Revista Paranaense de Desenvolvimento/ Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES*, Curitiba, n. 90, p. 31-51, jan/abril de 1997.

RIBEIRO, S C. **A educação e a inserção do Brasil na Modernidade**. IN: *Coleção Documentos, série Educação para a cidadania*, n. 4, jun/ 1992, Instituto de Estudos Avançados, USP.

ROMÃO, Eustáquio José. **Municipalização de ensino e salário-educação**. *Debates*. IN: *Revista de Ciências da Educação*. *Educação e Sociedade*, n. 30, agosto de 1988. p. 154 – 161.

ROMÃO, José Eustáquio. **Municipalização do ensino: sim.** IN: Revista Educação Municipal. São Paulo, ano 1, n. 1, p. 62-72, junho de 1988a.

ROMÃO, José Eustáquio. **O ensino Municipalizado e a Sociedade Tecnológica.** IN: revista Tecnologia Educacional, São Paulo, v. 22 (121), p. 12-19, nov/dez de 1994.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp 105 –140.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Tese de Doutorado, 1995.

ROVERSI-MONACO, Fábio. **Descentralização e Centralização.** IN: BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 12ª. Edição. Brasília: Editora da UNB (Universidade de Brasília), 1999.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. **O Recente processo de descentralização e de Gestão Democrática no Brasil.** IN: revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 73, n. 174, p. 219 –241, maio/agos de 1992.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. **Obstáculos à Gestão democrática da Escola pública.** IN: Revista Educação e Ensino, USF, Bragança Paulista, v. 1, n. 1, p. 13-39, mar/agos de 1996.

SANTOS, Jussara Maria t. Puglielli. **As políticas Governamentais para o Ensino Fundamental do Paraná diante dos preceitos da Constituição.** São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, 1998.

SENÉN GONZALÉZ; KISILEVSKY, M. **De la nación a las provincias: el tránsito a la descentralización educacional.** Revista Argentina de Educación, Buenos Aires, 1994.

SAVIANI, Dermeval. **A Nova Lei de Educação: LDB trajetória, limites e perspectivas.** 2º. Edição, Campinas: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional.** Campinas/SP. Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil.** 3ª. Edição, Campinas: Autores Associados, 1996.

SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90.** Dissertação de Mestrado, São Paulo: PUC - São Paulo, 1998.

SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Reforma ou Contra-Reforma no Sistema de Ensino do Estado do Paraná? Uma análise da meta de igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90.** IN: SILVA, Ileizi L. Fiorelli. (org). Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: Editora da Universidade Estadual de Londrina – UEL, 2001. p. 127 a 167.

SOARES, Elda de Araújo. **Municipalização: avanço ou desafio?** Revista Educação Municipal, ano 1, n. 3, 1998.

TAPIA, Jorge Rubens Biton. **Políticas Sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das Agências Multilaterais no início dos anos 90 (1993).** Caderno de Pesquisa, n. 28. UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, NEPP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1996.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação no Brasil,** São Paulo: Editora Nacional, 1969.

TIRAMONTI, Guilhermina. **O cenário político dos anos 90: a nova fragmentação.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 100, p. 79-91, mar, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis De. **Democracia na América.** São Paulo: Editora Nacional, 1969.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Agrupamentos de Escolas Rurais: alternativa para o impasse da educação rural?** IN: Cadernos de Pesquisa, n 86, p. 65-73, agosto de 1993.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Política Social na década de 90.** IN: NOGUEIRA, Francis Guimarães (org). Estado e Políticas Sociais no Brasil, Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **A Gestão Democrática educacional na redefinição do papel do Estado**. IN: Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. (org) Londrina: Editora da Universidade Estadual de Londrina – UEL, 2001.

WARDE, Mirian Jorge e PAIVA, Vanilda. **Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico**. IN: PAIVA, Vanilda (org). Transformação positiva e equidade: a questão do Ensino Básico. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994. (Coleção Educação e Transformação)

### **DOCUMENTOS**

ABREU, Mariza Vasques. **Cartilha dos Conselhos do FUNDEF: financiamento**. Encontro dos Conselheiros do FUNDEF, PRASEM, Brasília, 1999, FUNDESCOLA, MEC, UNICEF E UNDIME.

**ALTERNATIVAS PARA A MELHORIA DO ENSINO**. A Escola Cooperativa em foco. CENPEC, São Paulo, outubro de 1991.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A municipalização do Ensino: uma avaliação inicial de sua implantação em São Paulo**. Revista de Educação da APEOESP. Espaço Opinião, s/d e s/n, p. 4 – 07. (Professora da USP) (Arquivo da APP-Sindicato de Curitiba)

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO MÉDIO PARANAPANEMA - AMEPAR **Reformulação do Processo de Municipalização do Ensino de 1ª. a 4ª. série do 1º. grau**, junho de 1993. DOCUMENTO apresentado no Encontro de Dirigentes Municipais de Educação. UNDIME/SEED, julho de 1993.

**AVALIAÇÃO DO 1º. ANO DO FUNDEF**, Brasília, março de 1996. Disponível em [MEC.gov.Br/sef/FUNDEF/FTP/Avaliação](http://MEC.gov.Br/sef/FUNDEF/FTP/Avaliação). Acesso em 29/01/02.

BOLETIM. **Em defesa da Escola Pública: diga não a municipalização**. Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. APEOESP, agosto de 1989.

BRUSCHI, Luiz Carlos, **Nucleação: ampliando oportunidades**. Prefeitura do Município de Londrina. Secretaria de educação. Londrina, 1996, p. 1-7.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Lei 9.424**, 24 de dezembro de 1996. Fundo de manutenção e Valorização do Magistério.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Lei n. 9.394**, 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação do Brasil.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Emenda Constitucional n. 14**, 12 de setembro de 1996, modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias.

CARNOY, M; CASTRO, M. **Que rumbo debe tomar el mejoramiento de la Educación en América Latina?** Seminário sobre Reforma Educacional. Buenos Aires, 1996.

CENPEC, MEC, UNICEF. **EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, Escolas Cooperativas. A experiência de Maringá – PR – 1989/1992**, n. 3.

CENPEC, MEC, UNICEF. **EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, Educação como prioridade e investimentos integrados: a experiência de Marechal Candido Rondon – PR, 1989/1992**, n. 4.

**CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ**. Câmara dos Deputados, Pr,1999.

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. República Federativa do Brasil. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 1988, 17º. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, Brasília, 2001.

DAVIES, Nicholas. **Educação na Constituinte Municipal: uma contribuição**, Niterói, Rio de Janeiro, 1992. (mimeo) Documento da APP-Sindicato do Paraná, Curitiba

**DIVISÃO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA**, Divisão Administrativa, s/d, p. 1 a 6 (mimeo).

**ESTATÍSTICAS DA MUNICIPALIZAÇÃO.** Setor de Estatística do NRE/Londrina, março de 2002. Lúcia Etyo Hayama.

FORUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Estatuto**, Curitiba, 1990. (mimeo)

FORUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Relatório da V Sessão Plenária**. Foz do Iguaçu, 1991. (mimeo)

FORUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Pauta de proposições para a política educacional do Estado do Paraná**. Curitiba, 1991. (mimeo)

FORUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Porque somos contra o substitutivo do Senador Darcy Ribeiro (versão III) ao Projeto de LDB**. Nota aos parlamentares. Brasília, 3 de maio de 1995. Assessoria: Zuleide A Teixeira.

**FUNDEF. FUNDO D EMANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. MANUAL DE ORIENTAÇÃO**. Brasília, 1998.

**FUNDEB - FUNDO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: superando os defeitos e ampliando os efeitos do FUNDEF**, PT,- Partido dos Trabalhadores, Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Bancada do PT, Proposta da Emenda Constitucional n. 112/99, Sala de sessões, 2 de setembro de 1999.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Temas Estratégicos para o Paraná**. Curitiba: IPARDES, 1994.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 1996.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Balço e perspectiva da descentralização: o caso do Paraná**. 1987 a 1994. Setores da Política Social. Curitiba: IPARDES.

Municipais de Educação. Guia de Consulta, Brasília: FUNDESCOLA, MEC, UNICEF, UNDIME, 1999.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Paraná. **Termo de Cooperação Técnica e Financeira entre a SEED e o município**. Curitiba. SEED/PR, s/d.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PARCERIA EDUCACIONAL. Paraná. RELATÓRIO. **Seminário sobre política educacional e municipalização do ensino**. De 23 a 25 de novembro de 1994. Curitiba.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Paraná. **Projeto Pedagógico**. 1987 a 1990. Curitiba: SEED/PR, 1987.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Paraná: **construindo a Escola Cidadã**, 1992.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Paraná. **Vale Saber: propostas para uma escola de qualidade**, n. 3, 1997.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. PARANÁ/SEED/SUED/PQE. **Projeto de Excelência na Escola**. Caderno de Gestão Escolar: caminhos para a Gestão Compartilhada. Curitiba, 1995.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. NUCLEO DE PARCERIAS EDUCACIONAIS. **Municipalização: 1º segmento do Ensino Fundamental**, SEE/PR, 2002, s/p.

SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO. **Parceria responsável. O Estado e o Município na Universalização da educação básica**. 05 e 05 de fevereiro de 1992, Centro de Convenções de Curitiba. Transcrição da APP-Sindicato de Londrina.

SUPLEMENTO ESPECIAL. **Construir um Sistema Público de Ensino Básico: uma alternativa à municipalização**. Sistema Público de Ensino. Parte Integrante do Jornal da APOEOESP. Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. Setembro de 1997. p. 1 a 8.

TERMO DE PARCERIA EDUCACIONAL, n. 175/95, SEED/PR, 1995. **Firma a municipalização entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná e a Prefeitura Municipal de Londrina**, dia 30 de junho de 1995.

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA. SECRETARIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **MINUTA**. s/d (mimeo)

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PESQUISA. **Avança a municipalização do ensino fundamental**. Notícias, 7 de outubro de 1998.

**Lei Federal n. 5.692** de 11 de agosto de 1971, que fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º. e 2º. graus e dá outras providências. (Reforma do 1º. e 2º. graus)

**Lei Federal n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961**, que fixa Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.

**Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Centro de Documentação e Informação: Coordenação de Publicações, 1997.

LOPES, Neusa. **A municipalização segundo a professora Gilda Poli**. Revista do professor, out/dez de 1987. p. 1 a 5. (Documentos da APP/PR) Curitiba.

LUPATINI, Tânia Lúcia. **Conteúdos e desafios das políticas educacionais do Estado do Paraná nos anos 80 e 90**. Cadernos do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública e Universal. Toledo. Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública e Universa, n. 01, p. 13-18, maio de 1994.

MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Balanco do 1º. ano do FUNDEF**, Brasília, março de 1999. Pesquisa por amostragem.

NAMO DE MELLO, G. A. **Sobre a municipalização do Ensino de 1º. grau**. Debate Aberto. P. 13 a 21, s/d. (Documentos da APP/PR) Curitiba.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. **Novas Tecnologias, Neoliberalismo e Política Educacional no Brasil**. Caxambu, MG: 20º. Reunião anual da ANPED 21-25 set./1997b (mimeo)

PAIVA, Vanilda. **A municipalização do ensino**. Encontro Estadual de Educação do CPERS, 1986. (Palestra). Transcrição pela APP-Sindicato, Documento da APP-Sindicato, Curitiba.

POLO, José Carlos. **Cartilha dos conselhos do FUNDEF: organização dos conselhos**. Encontro dos Conselheiros do FUNDEF, PRASEM, Brasília, 1999, FUNDESCOLA, MEC, UNICEF E UNIDIME.

PORTELA, Adélia Luiza; ATTA, Dilza Maria Andrade. **A dimensão pedagógica da gestão da educação**. RODRIGUES, Maristela Marques; BRAGA, Ana Catarina. (org). PRASEM II, Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação. Guia de Consulta, Brasília: FUNDESCOLA, MEC, UNICEF, UNIDIME, 1999.

**PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS**. 1993-2003, MEC. Ministério da Educação e Cultura. Brasília, maio de 1994.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. **A Dinâmica Demográfica de Londrina**. Caracterização Geral do Município de Londrina, 1993, p. 23 a 110.

PROJETO ANDORINHA. **Nucleação das Escolas da Zona Rural**. Prefeitura do Município de Londrina. Secretaria de educação. Londrina.(s/d)

**PROPOSTA PRELIMINAR PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1ª. a 4ª. SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL**, Rede Física, Secretaria de Educação, Prefeitura do Município de Londrina, 1998.

PROPOSTA DE PROJETO DE PESQUISA NACIONAL. **Acompanhamento da Implantação do Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério no Estado do Paraná**. Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação. Departamento de Planejamento e Administração Escolar. Projeto de Pesquisadores do GE (Estado e Política Educacional) da ANPED e da ANPAE. (1998-2002).

PROPOSTA DE PROJETO DE PESQUISA NO PARANÁ. **Processo de Implantação do FUNDEF em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação**. Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação. Departamento de Planejamento e Administração Escolar. Projeto de Pesquisadores do GE (Estado e Política Educacional) da ANPED e da ANPAE. (1998-2002)

RODRIGUES, Maristela Marques; BRAGA, Ana Catarina. (org). **PRASEM II, Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação**. Guia de Consulta, Brasília: FUNDESCOLA, MEC, UNICEF, UNIDIME, 1999.

SARI, Marisa Tim. **Organização da Educação Municipal: da administração da rede ao sistema Municipal de Ensino**. IN: RODRIGUES, Maristela Marques; BRAGA, Ana Catarina. (org). PRASEM II, Programa de Apoio aos Secretários

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL. Superintendência de Educação. Departamento de Educação Especial da SEED/PR, Anexo II, **Critério para a condução da Educação Especial no processo de municipalização do ensino**, 30 de junho de 1995.

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL. Superintendência de Educação. Departamento de Educação Fundamental da SEED/PR, Anexo I. **Instrução Normativa Conjunta SUED/DEF** procedimentos a serem adotados no processo de municipalização, para assegurar a continuidade da implantação nas escolas municipalizadas do Currículo Básico para a Educação Pública no Pr, 30 de junho de 1995.

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL. Superintendência de Educação. Departamento de Educação Fundamental, Estrutura e Funcionamento da SEED/PR, **Instrução Normativa Conjunta SUED/DEF**, procedimentos a serem adotados pelo município parceiro para regularização das escolas a serem municipalizadas, 30 de junho de 1995.

## LISTA DE ENTREVISTAS

- 1) CME - Conselho Municipal de Educação de Londrina
- 2) SINDSERV - Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina
- 3) APP - Associação dos Professores do Paraná
- 4) SME - Secretaria Municipal de Educação (Gestão 92/96 e 2000/atual)
- 5) NRE - Núcleo Regional de Educação
- 6) Diretores de escolas públicas estaduais
- 7) Professores da rede municipal e estadual
- 8) Professores de educação especial da rede estadual de Londrina
- 9) Ex-secretário de educação
- 10) Assessoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação
- 11) Assessoria Pedagógica do Núcleo Regional de Educação
- 12) Assessoria Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação
- 13) APP-Sindicato de Londrina

- As entrevistas foram semi-estruturadas.
- Foi utilizado o critério de saturação de informações como parâmetro.
- As entrevistas foram realizadas no 2º. semestre de 2001 e no 1º. semestre de 2002.