

# **MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: UM DESAFIO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL?<sup>1</sup>**

Márcia Regina BORGES<sup>2</sup>

**RESUMO:** As mudanças no financiamento do ensino fundamental, efetuadas a partir da aprovação de uma série de legislações no ano de 1996 (especialmente da Emenda Constitucional 14, e da Lei Federal 9.424/96, que criou o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), provocaram uma grande transformação no panorama educacional brasileiro ao impulsionar o processo de municipalização do ensino. Para analisar as implicações do problema, estudamos as questões de natureza legal e orçamentária nele envolvidas. O objetivo deste artigo é discutir o processo de municipalização, contribuindo assim com a necessária reflexão sobre as políticas para a educação pública vigentes no país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Educacional; Educação Pública; Financiamento.

**ABSTRACT: TO TURN MUNICIPAL THE ADMINISTRATION OF THE TEACHING: A CHALLENGE FOR THE DEMOCRATIZATION OF THE FUNDAMENTAL TEACHING?**

The changes in the financing of the fundamental teaching, made starting from the approval of a series of legislation's in the year of 1996 (especially of the Constitutional Amendment 14, and of the Federal Law 9.424/96, that created FUNDEF - Fund of Maintenance and Development of the Fundamental Teaching and Valorization of Mastership), they provoked a great transformation in the Brazilian educational panorama when impelling the transfer of the responsibility for the teaching to the municipal districts. To analyze the implications of the problem, we studied the subjects of legal and budgetary nature in him involved. The main objective of this article is to discuss the process, giving a contribute to the necessary reflection about the actual politics for public education on the country.

**KEY-WORDS:** Educational Politics; Public Education; Financing.

## **INTRODUÇÃO**

A justificativa para o estudo da municipalização do ensino reside no fato de que o conjunto da legislação educacional vigente provocou modificações substanciais na organização e no financiamento da educação

pública no Brasil, as quais transformaram radicalmente o panorama educacional brasileiro, pois resultaram no processo de municipalização do ensino fundamental. Tais mudanças só foram possíveis devido à aprovação dos seguintes instrumentos legais: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), Emenda

<sup>1</sup> O presente artigo foi escrito a partir dos conhecimentos adquiridos nas seguintes atividades: 1-Estágio Não-Obrigatório junto à disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio do Curso de Pedagogia da FCT/UNESP. Esse Estágio contou com a orientação da Profa. Dra. Yoshie Ussami Ferrari Leite e foi realizado entre 1º de maio e 31 de julho de 1999. 2- Monitoria junto à disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio do Curso de Pedagogia da FCT/UNESP (Depto. de Educação). A monitoria foi realizada no período de 1º de setembro a 31 de dezembro de 1999, sendo também orientada pela Profa. Dra. Yoshie Ussami Ferrari Leite.

<sup>2</sup> Discente do 4º Ano do Curso de Pedagogia – Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP – 19060-900 - Presidente Prudente – Estado de São Paulo – Brasil.

Constitucional 14 (EC14/96) e Lei Federal 9.424/96. Essas legislações, de forma geral, vieram reforçar e regulamentar o princípio constitucional que coloca sobre o município a responsabilidade pelo ensino fundamental.

A própria Constituição Federal de 1988 assegura em seu Artigo 211, Parágrafo 2º que: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.” Assim, em 1996, ocorreu a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96) que reforçou essa designação e da Emenda Constitucional 14, que teve como objetivo detalhar o princípio constitucional citado e criar o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Esse Fundo, de âmbito estadual e cujo objetivo é garantir que 15% da receita proveniente de alguns impostos e transferências (FPM, FPE, ICMS e IPI-Exportação) seja aplicado apenas no ensino fundamental (Artigo 5º, Parágrafo 1º da EC 14) foi regulamentado pela Lei Federal 9.424 no mesmo ano.

Essas legislações criaram uma realidade impossível de ignorar. A subvinculação de recursos para o ensino fundamental realizada através da Emenda 14 e do FUNDEF atinge os municípios diretamente em seus orçamentos. Diante da possibilidade de perder parte de sua receita (já que a receita que não é aplicada no ensino fundamental fica retida no Fundo) os municípios se encontram no seguinte dilema: assumir a responsabilidade pelo ensino fundamental ou permitir que seus recursos fiquem no Fundo, à disposição do Estado.

Além de todas as polêmicas e impasses causados pelo FUNDEF, ressaltamos que a subvinculação de receitas para o ensino fundamental realizada através do FUNDEF não é a única. Isto é, o FUNDEF destina ao ensino fundamental 15% das verbas provenientes dos impostos e transferências já citados, mas, de acordo com a Emenda 14 (*caput* do Artigo 5º), existe ainda a exigência da aplicação de 15% dos recursos restantes (receitas próprias dos municípios) também no ensino fundamental. Sendo assim, podemos concluir que a atual legislação educacional coloca para o Município a obrigatoriedade de gastar 60% de seus recursos vinculados para a educação (ou seja, 25% do total da receita) exclusivamente com o ensino fundamental.

Por fim, esclarecemos que ao contemplar esta temática, ou seja, ao abordar da questão da municipalização do ensino fundamental, este artigo objetiva contribuir com a discussão acerca das políticas para a educação pública no país, área certamente prejudicada pela carência de uma reflexão mais profunda sobre seus rumos.

## HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

A municipalização do ensino fundamental foi praticamente imposta pelas legislações que

citamos. Com a implantação do FUNDEF, os municípios de todo o país se viram diante de três alternativas: deixar parte de sua receita no Fundo, para uso do Estado; assumir toda a rede estadual via convênio com as Secretarias Estaduais de Educação ou criar suas próprias redes de ensino.

Diante dessa realidade e do temor de passar para a opinião pública a idéia de que estaria perdendo dinheiro caso deixasse uma parte de sua receita educacional no Fundo (coisa que teria um incontestável peso político); a maioria dos municípios do Estado de São Paulo optou pela municipalização do ensino fundamental. Devemos observar, entretanto, que a decisão dos municípios paulistas de iniciar o processo de municipalização foi bastante influenciado pela pressão realizada pela Secretaria Estadual de Educação (SEE), que preferia que todos os municípios do Estado assumissem a totalidade das matrículas no ensino fundamental através do convênio.

A municipalização do ensino no Estado de São Paulo ocorreu de forma bastante heterogênea, conforme a realidade de cada município. O fator que, aparentemente, mais variou de um município para outro foi o grau de democracia usado no momento de se optar ou não pela municipalização. A propaganda favorável da Secretaria Estadual de Educação conseguiu convencer os representantes de muitos municípios a assinarem o convênio sem sequer dialogar com a comunidade, que é, sem dúvida, a principal interessada nas questões da educação pública.

Obviamente, o envolvimento da sociedade civil organizada na decisão sobre a implantação da municipalização seria imprescindível para que o processo ocorresse sem maiores sobressaltos. Apenas a participação de órgãos como a APEOESP, os Conselhos Municipais de Educação, os Sindicatos Municipais e outros poderiam garantir o suporte necessário para uma implantação responsável da municipalização. Entretanto, apesar dessa participação da sociedade ser essencial, em algumas cidades ela partiu de uma decisão unilateral do Poder Executivo, que muitas vezes passou por cima até da Câmara Municipal para impor sua vontade.

Como exemplo de município que assumiu uma postura autoritária<sup>3</sup> no processo de municipalização podemos citar o caso de Mogi-Guaçu<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Estaremos fazendo considerações sobre autoritarismo no poder municipal em vários momentos desse texto, portanto, devemos deixar claro, que estamos nos referindo a um tipo de autoritarismo que ocorre nos bastidores do regime democrático. Mesmo tendo sido eleito pelo voto direto e mantendo ligação com uma Câmara de Vereadores em igual situação, um prefeito age autoritariamente, por exemplo, quando nega ou manipula informações solicitadas por órgãos da sociedade civil ou quando usa sua influência política e/ou econômica para intimidar adversários. Enfim, a característica autoritária de uma administração fica evidente sempre que o governante despreza a transparência e a flexibilidade democrática em suas ações.

<sup>4</sup> As situações de ambas as cidades foram apresentadas no seguinte texto:

*“Em Mogi-Guaçu, o prefeito municipal vem anunciando que municipalizará todas as classes de 1ª a 8ª séries, sem comprovar, através de dados concretos, se o município terá ou não capacidade para absorvê-las. No entanto, o projeto de municipalização dessas séries já foi aprovado na Câmara Municipal e segundo pronunciamento da Secretaria de Educação Local, o modelo baseia-se na experiência de Jundiá. Apesar das insistentes intervenções da subsele, o prefeito municipal não abre qualquer possibilidade de um debate transparente sobre o projeto ou de como o município pretende absorver os professores da rede estadual com a municipalização, o que tem criado enorme angústia entre os membros do quadro do magistério.” (APEOESP, 1997, p. 39)*

Já em Mogi-Mirim, o quadro é totalmente inverso:

*“Desde 1996, a subsele vem conseguindo promover um amplo processo de discussão envolvendo, além da categoria, outros setores da comunidade local. Promoveu no final de 96 uma Semana da Educação com o objetivo de aprofundar as discussões em torno da municipalização e suas implicações para o Município, com boa participação da categoria e da comunidade. Em 97 realizou 3 dias de debate com professores das redes municipal e estadual e vem ocupando a tribuna livre da Câmara Municipal como parte da preparação da Conferência Municipal de Educação que deverá acontecer em julho (...) Em relação à mídia local a subsele tem ocupado espaços que se abrem para conscientizar a população sobre a importância de todo esse processo.” (APEOESP, 1997, p.39)*

Em resumo, podemos afirmar que a evolução do processo de municipalização do ensino não ocorreu de maneira simples no Estado de São Paulo. Muito pelo contrário, ele se desenvolveu em meio a polêmicas, disputas políticas e muita desinformação do professorado e da comunidade em geral. Se em algumas cidades os governantes executaram com responsabilidade o processo, na maioria delas o que se viu foi uma demonstração de autoritarismo e de irresponsabilidade do governo municipal. Essas posturas devem ser combatidas com rigor, principalmente através da mobilização do professorado, pois fazem da municipalização um instrumento para atender a interesses particulares no município, desprezando o comprometimento com a qualidade de ensino na escola pública.

## Situação atual da municipalização no Estado de São Paulo

A principal constatação a ser feita a respeito da situação atual da municipalização no Estado é que a maioria das cidades paulistas municipalizou pelo menos parte da rede pública do ensino fundamental. Portanto, a situação já está praticamente definida em São Paulo, mas muitos impasses permanecem.

Uma das maiores causas dos problemas que ocorrem com a implantação da municipalização é, sem dúvida, a falta de informação que cerca o assunto. Entre o professorado a desinformação é tão grande que, desconhecendo seus direitos garantidos pela legislação, a categoria teme as atitudes autoritárias dos prefeitos; que em muitas cidades chegam a demitir e contratar professores usando como critério de seleção apenas a simpatia que sentem ou deixam de sentir por eles.

A municipalização pode ser transformada também num caminho para a corrupção<sup>5</sup> e o clientelismo<sup>6</sup>, pois em muitas cidades, principalmente nas menores, não existe um controle adequado da aplicação das verbas do FUNDEF. Segundo a legislação que regulamenta Fundo, a fiscalização das verbas deve ser feito pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, cuja dinâmica estaremos abordando posteriormente.

Existem outros tipos de atitudes reprováveis dos dirigentes municipais no processo de municipalização realizada em algumas cidades. Um exemplo é o caso das cidades que municipalizaram uma quantidade muito grande de matrículas do ensino fundamental, mantendo-as com recursos externos aos da prefeitura local. Essa atitude, que cria um problema administrativo para o futuro, devido ao aumento artificial dos números da rede, tem sido classificada pelos opositores da municipalização (principalmente sindicatos e partidos políticos) como “eleitoreira”, ou seja, que visa valorizar a imagem do grupo político que detém o poder no município.

Devemos citar ainda o papel de destaque conseguido pelos Conselhos Municipais de Educação e pelos Conselhos Gestores no processo de municipalização, pois eles têm a função de orientar e disciplinar o processo,

<sup>5</sup> A respeito do conceito de corrupção, seria interessante observar que, apesar de ela se manifestar de formas diversas, o elemento comum em todas elas é a existência de uma autoridade que aceita “trair seu papel como servidora pública em favor de seus interesses privados.” (KLITGAARD, 1994, p.39)

<sup>6</sup> O clientelismo também é um grande obstáculo à definição de política educacional coerente dentro do município. Na medida em que se constitui numa política excludente, na qual o que vale é a troca de favores pessoais entre o chefe político e o grupo que lhe é fiel, fere o princípio de que as ações do poder público devem primar pela democracia e procurar atender aos interesses dos cidadãos em conjunto.

evitando abusos de qualquer tipo. Também a APEOESP e os Sindicatos dos Servidores Municipais têm tido uma atuação importante no sentido de orientar o professorado a se mobilizar para a luta contra atitudes autoritárias e pouco honestas dos prefeitos municipais.

Não podemos deixar de falar também, nesse breve quadro da situação atual da municipalização, da questão dos salários dos profissionais da educação. De acordo com a regulamentação do FUNDEF, 60% de todos os recursos repassados pelo Fundo deve ser gasto com a folha de pagamentos do pessoal diretamente envolvido com o trabalho na sala de aula (professores, coordenadores pedagógicos, etc.). Essa exigência melhorou razoavelmente o salário médio dos professores, que é similar ao valor do custo-aluno no Estado (cerca de R\$ 660,00 em São Paulo em 98). Devemos ressaltar, entretanto, que esse aumento foi substancial apenas nas regiões Norte e Nordeste, onde o índice de defasagem nos salários sempre foi assustador.

Para concluir, afirmamos que apesar de já estar implantada, a municipalização do ensino é um fato novo e como tal, necessita ainda de muitos ajustes e esclarecimentos a seu respeito. Entretanto, embora ainda existam pessoas e instituições que acreditam que continua sendo possível reverter o processo; consideramos que cabe aos educadores compreenderem da melhor forma possível o que está ocorrendo, pois apenas assim estarão preparados para todas as eventualidades.

#### **A MUNICIPALIZAÇÃO EM PRESIDENTE PRUDENTE**

A implantação da municipalização do ensino em Presidente Prudente ocorreu de forma peculiar, se considerarmos a experiência dos demais municípios do Estado de São Paulo. O primeiro fato a ser citado a respeito da municipalização em Presidente Prudente é o adiamento do processo, coisa que Prefeitura Municipal tentou estender ao máximo, inclusive entrando em conflito com a Secretaria do Estado da Educação para isso.

A pressão realizada pela Secretaria Estadual fez com que vários municípios do Estado optassem por municipalizar a totalidade das matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental já no início de 1998, como já foi dito. Em Presidente Prudente, a pressão da Secretaria em favor da municipalização também teve seus efeitos. O impasse político criado com a tentativa de adiar ao máximo a implantação da municipalização tornou inviável o prolongamento dessa atitude.

Após a constatação dessa realidade, a Secretaria Municipal de Educação, atendendo ao que havia sido deliberado dentro do Conselho Municipal de Educação, resolveu adotar outra estratégia. Em 1998 foi iniciada em Presidente

Prudente a instalação de uma rede própria de ensino fundamental, assumindo primeiramente algumas classes de 1ª série, para atender as crianças matriculadas anteriormente na pré-escola e que, por limitação de idade, não tiveram suas matrículas aceitas na rede estadual. Assim, foram criadas 36 classes de 1ª série municipais, em 26 locais diferentes, sendo 18 classes em prédios estaduais, 12 em prédios municipais e 6 em centros comunitários, perfazendo cerca de 1.100 alunos.

No início de 1999, notou-se que era inviável continuar com classes distribuídas por 26 locais diferentes. Afinal, além dos problemas de natureza pedagógica, havia dificuldades em relação ao próprio financiamento. Como todas as classes de primeira série foram constituídas com crianças ingressantes no ensino fundamental, elas não constaram no Censo Escolar de 1997, portanto, o município ficou impossibilitado de receber em 1998 o retorno dos recursos do FUNDEF proporcionais a esse número de alunos matriculados.

Para garantir que a decisão final sobre a municipalização só seria tomada após uma ampla discussão com a comunidade envolvida (trabalho esse sempre catalisado pelo Conselho Municipal de Educação), a assinatura do convênio entre Prefeitura e Estado não aconteceu em junho de 1998, como nas outras cidades que decidiram municipalizar a totalidade da rede estadual. A Secretaria Municipal de Educação decidiu encaminhar à Secretaria de Educação do Estado uma Carta de Intenção (18/05/98), com a proposta do município assumir, a partir de 1999, algumas escolas de 1ª a 4ª série.

De acordo com a proposta elaborada pela Secretaria Municipal, em 1999, Presidente Prudente assumiu 12 escolas estaduais reorganizadas (de 1ª a 4ª série). Com base no Censo Escolar de 1998, o município assumiu 4.634 alunos destas escolas, que receberam parte e/ou toda a demanda da pré-escola delas mesmas e de outras escolas e ainda os alunos das classes municipais de 1ª série criadas em 1998, perfazendo um total de 4.820 alunos. Além disso o município ainda atende o ensino fundamental em mais sete escolas municipais e em dois centros comunitários, com 708 alunos só desse nível de ensino. A partir de 1999, portanto, Presidente Prudente conta com uma rede de ensino fundamental com um total de 5.528 matrículas. Para financiar essa rede, o município conta com um repasse do FUNDEF constituído unicamente de receitas próprias que ficam retidas no Fundo e depois voltam para a Prefeitura.

Após esse breve histórico da implantação da municipalização em Presidente Prudente, observamos que a peculiaridade à qual nos referimos anteriormente se deve à preocupação que o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação tiveram no sentido de discutir com os vários segmentos os critérios para a municipalização e de não tomar

decisões precipitadas, que pudessem causar prejuízos à qualidade do ensino oferecido pelo município. Se a municipalização era algo concreto, a alternativa foi buscar a forma mais racional para implementar essa política, buscando-se chegar a um resultado em que a educação não fosse prejudicada. Nesse sentido, aparentemente o município obteve êxito, já que através da discussão com a comunidade envolvida, instâncias tradicionalmente opostas como a APEOESP e o Poder Executivo Municipal chegaram a um denominador comum na discussão sobre a municipalização. Assim, a implantação da municipalização em Presidente Prudente parece ter sido uma demonstração de que cabe a todos os segmentos da sociedade civil discutir as questões educacionais, pois só dessa forma é possível, apesar de todos os problemas, implantar políticas educacionais controversas com um mínimo de responsabilidade e democracia.

#### OS CONSELHOS MUNICIPAIS E A PERSPECTIVA DE DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

***Apesar das inúmeras críticas destinadas ao conjunto da nova legislação educacional brasileira, devemos reconhecer como positiva a possibilidade aberta por ela para uma maior participação da sociedade na gestão da educação pública, principalmente na forma de participação nos chamados "Conselhos da Educação". Essa perspectiva de democratização se torna mais visível no âmbito dos municípios, onde, apesar de toda a cultura autoritária que ainda persiste, é possível constituir órgãos ("conselhos") ativos e eficientes, isto é, realmente capazes de influenciar na gestão do sistema de ensino.***

Assim, um dos argumentos mais utilizados por aqueles que defendem a municipalização do ensino é o de que ela representaria uma possibilidade de democratização da gestão da escola pública. Isso porque, segundo este argumento, a municipalização traz o benefício de deixar a população e a sociedade civil organizada mais perto do responsável pela administração do sistema de ensino, ou seja, o prefeito.

Nesse sentido, são dois os conselhos municipais que tem condições de influenciar no processo de municipalização do ensino e na rede municipal de ensino de forma geral: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CACCS) e o Conselho Municipal de Educação. Quanto à vinculação desses Conselhos com a questão da municipalização, podemos dizer que, se os Conselhos Municipais de Educação não têm uma ligação direta com ela, os "Conselhos Gestores", como ficaram conhecidos os CACSSs, devem suas existências à implantação da municipalização do ensino, pois objetivam exclusivamente a fiscalização das verbas repassadas pelo FUNDEF.

#### 1- O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CACCS):

Criados pelo Artigo 4º da Lei Federal 9.424/96 (a Lei que regulamentou a Emenda Constitucional 14), os chamados "Conselhos Gestores do Fundão" (ou Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF) têm a seguinte incumbência: "o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, (...) junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios..."

Os Conselhos Gestores, que deveriam estar instalados até o final de junho de 1997, se considerarmos o prazo de 180 dias estabelecidos pela 9.424, de 24 de dezembro de 1996, existem, como podemos ver, em todas as esferas de governo. No âmbito específico do Município, o Conselho deverá constituir-se de, no mínimo, quatro membros, com as seguintes representações: Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, professores e diretores de escolas públicas de ensino fundamental, pais de alunos e servidores de escolas públicas de ensino fundamental (mais representante do Conselho Municipal de Educação nos municípios que têm esse órgão constituído). Como é possível observar, a legislação determina apenas o número mínimo de membros no Conselho, logo, nada impede que as entidades da sociedade civil organizada lutem para ampliar sua representação.

Cabe ainda aos Conselhos Gestores a supervisão do Censo Escolar (para fiscalizar o número de matrículas apontado pela Prefeitura) e a integração de seu trabalho com o dos Conselhos Municipais de Educação. Para tornar possível a difícil tarefa de fiscalizar o uso das receitas do FUNDEF, a legislação citada garante aos Conselhos Gestores o acesso aos registros contábeis e demonstrativos mensais de receitas e despesas das prefeituras (empenhos e balancetes).

De qualquer forma, apesar de a eficiência do trabalho dos Conselhos Gestores estar aparentemente garantida através da legislação que citamos, acreditamos que seria interessante apontar algumas dificuldades enfrentadas pelos Conselhos Gestores que pretendem realizar um trabalho sério de fiscalização dos gastos com o ensino fundamental:

- As prefeituras não costumam disponibilizar os dados financeiros solicitados com facilidade. Esse fato, entretanto, não significa qualquer novidade para quem observa o processo de municipalização do ensino, especialmente nas cidades pequenas, onde o coronelismo<sup>7</sup> ainda persiste.

<sup>7</sup> Gostaríamos de chamar a atenção do leitor para o conceito de coronelismo apresentado por Leal (1975, p.20), que parece se

- Outro problema é a função de conselheiro ser transformada em “cargo de confiança”, ou seja ser entregue para pessoas que realizam um trabalho explicitamente voltado para os interesses dos prefeitos. Essa afirmação pode ser comprovada nas cidades onde a esposa do Prefeito ou o Secretário de Educação, por exemplo, exercem a função de coordenadores do Conselho.
- mesmo os Conselhos que não têm problemas de acesso aos dados financeiros das prefeituras encontram dificuldades técnicas para trabalhar com o material fornecido pela Contabilidade. Devido ao grau de complexidade dos dados financeiros, o trabalho de fiscalização empreendido por leigos no assunto é bastante difícil, logo, é necessário que cada Conselho desenvolva uma metodologia própria e eficiente de atuação.

Apesar dos problemas, algumas medidas podem aumentar a eficiência dos Conselhos Gestores. Em primeiro lugar, os conselheiros precisam ser eleitos por seus pares de forma democrática para não comprometer a legitimidade do Conselho. No mais, o ideal é que os conselheiros possam não só fiscalizar corretamente, mas também opinar na proposta de gastos com a educação, ou seja, propor alternativas de gestão.

É preciso investigar a fundo o uso do dinheiro público e para tal, os conselheiros precisam de comprometimento, honestidade e técnica. Devemos lembrar também que a tarefa do Conselho é, em grande parte, um trabalho político, de fazer pressão sobre as prefeituras, pois só assim os dados solicitados são fornecidos. Se o FUNDEF e a municipalização já tem suas limitações estruturais, a má utilização das verbas provenientes dessas políticas prejudica em dobro a escola pública.

---

enquadrar perfeitamente ao caso da municipalização no interior paulista:

“... concebemos o ‘coronelismo’ como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.”

## 2- O Conselho Municipal de Educação (CME):

De acordo com Conceição, podemos definir os “Conselhos da Educação” como: “... fóruns de participação e intervenção da sociedade civil organizada junto ao Poder Público, os quais podem influir decisivamente nas definições das políticas educacionais nos diferentes sistemas de ensino.” (1997, p. 07). Nesse sentido, a criação de Conselhos Municipais de Educação se faz indispensável, pois eles se constituem no primeiro lugar onde a participação da sociedade tem de se firmar para garantir a gestão democrática na educação.

Para respaldar a criação dos Conselhos Municipais e Regionais de Educação, temos no Estado de São Paulo a Lei Estadual 9.143/95, que dita em seu 1º Artigo que: “os Conselhos Municipais e Regionais de Educação são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino e serão criados e instalados por iniciativa do poder executivo municipal.”

Quanto à possibilidade de ação autônoma dos Conselhos Municipais de Educação, ainda de acordo com a Lei 9.143/95, convém ressaltar que:

*“As funções normativas e deliberativas de competência do Conselho Estadual de Educação, só poderão ser exercidas pelos Conselhos Municipais mediante prévia delegação de competência, a partir de expressa solicitação de cada Conselho Municipal, respeitadas as diretrizes básicas da educação nacional e estadual.”*  
(Artigo 1º, Parágrafo 1º).

Apesar dessa limitação dos Conselhos Municipais de Educação, imposta pela necessidade de delegação de competências por parte do Conselho Estadual de Educação, deve ficar claro que essa determinação não se faz necessária quando o Município possui uma rede própria de ensino. Isso quer dizer que o Conselho Municipal de Educação precisa solicitar sua plena autonomia ao Conselho Estadual no caso de haver um Convênio entre Estado e Município para o funcionamento do sistema de ensino, como acontece com a maioria das cidades paulistas após a deflagração do processo de municipalização.

De qualquer forma, esses entraves burocráticos, tão comuns na gestão das políticas públicas brasileiras, podem ser contornados por um Conselho Municipal comprometido em atuar por uma educação democrática e de qualidade. Entretanto, para garantir essa característica ao Conselho Municipal de Educação, é preciso que se garanta antes o acesso democrático à função de conselheiro, ou seja, eles precisam ser eleitos por seus pares, não simplesmente indicados por seus superiores. A eleição via sufrágio universal direto é a mais indicada, já que, ainda segundo Conceição,

a indicação de conselheiros é extremamente danosa ao funcionamento e credibilidade dos Conselhos:

*“Essa indicação, dependendo de quem a faz e com quais interesses, pode interferir no funcionamento e comprometer a sua autonomia (que já não é absoluta) o que contribui em muito para o descrédito na viabilidade e eficácia desse órgão na gestão democrática das políticas educacionais.” (1997, p. 07)*

A questão da necessidade de se garantir a escolha democrática dos membros dos Conselhos Municipais de Educação se faz especialmente relevante quando se trata de relacionar a atuação desses Conselhos com o processo de municipalização do ensino. Os Conselhos Municipais de Educação constituem um espaço privilegiado para o debate e deliberação sobre o processo de municipalização, sendo que, uma vez implantado esse processo, serão órgãos fundamentais na decisão das políticas educacionais adotadas pelos municípios. Assim, um Conselho Municipal de Educação democrático, que realmente represente os interesses da sociedade é indispensável nas decisões sobre a municipalização e na gestão responsável do sistema de ensino municipal, principalmente porque, para que essa gestão seja possível, será preciso, na maioria das vezes, combater os abusos de poder existentes nas prefeituras brasileiras

Com base em tudo o que foi dito acima, podemos concluir que a constituição de Conselhos Municipais de Educação autônomos e comprometidos com uma educação de qualidade, surge como uma esperança para a efetivação da chamada gestão democrática da educação. Nessa perspectiva, obviamente, os Conselhos Municipais ultrapassam a gestão participativa instituída pelos Conselhos de Escola, isto é, estimulam os vários segmentos da sociedade a discutir e a deliberar sobre as questões da educação no âmbito de todo o Município. Observamos, entretanto, que não é fácil alcançar tal objetivo. Ele depende da responsabilidade de cada um dos membros do Conselho, no sentido de assegurar uma ampla participação da sociedade nos debates e decisões, que devem sempre se pautar na perspectiva da democratização do ensino.

*Por fim, apesar de que seria uma atitude bastante ingênua acreditar que os “Conselhos da Educação” são uma solução mágica para os problemas do ensino brasileiro, afirmamos que os Conselhos Municipais de Educação e os “Conselhos Gestores” podem se transformar em espaços sempre abertos para o debate sobre as questões da educação. Entretanto, essa ambição só se concretizará quando cada cidadão tomar para si o trabalho político de lutar para ter em seu município conselhos imparciais e comprometidos com a melhoria do*

*ensino. Para isso, é necessário que todos tenham claro que a conquista de uma educação pública democrática e de qualidade só será possível quando a sociedade civil aprofundar sua participação nas instâncias que decidem as políticas educacionais, como os conselhos municipais. Exercer nossa cidadania, portanto, torna mais fácil a tarefa de democratizar a escola pública no Brasil.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse momento de conclusão do nosso trabalho gostaríamos de retomar rapidamente alguns pontos que nos parecem fundamentais na discussão sobre a municipalização do ensino:

- *É provável que um dos maiores problemas da municipalização do ensino seja o fato de que ela pode se transformar em mais um instrumento para a corrupção no país. Como vem sendo denunciado pela imprensa, através dela podem ser criadas inúmeras formas de se burlar as leis para desviar verbas, nomear parentes e amigos para cargos públicos, aprová-los indevidamente em concursos, enfim, de usar o poder em benefício próprio ou do grupo. Entretanto, se a municipalização abre caminho para que esses desmandos aconteçam em qualquer lugar, eles são mais comuns em cidades pequenas, onde o prefeito age como “coronel” e o professorado não existe como categoria profissional organizada e disposta a lutar contra injustiças. Para ilustrar essas afirmações, observemos um trecho de reportagem do jornal Folha de São Paulo:*

*“Entre junho e setembro do ano passado, o Ministério da Educação recebeu 271 denúncias de irregularidades no uso dos recursos do Fundef. (...) Na Bahia, o Ministério Público chegou a investigar o mau uso desse dinheiro por parte de 63 prefeituras. (...) A prefeitura da cidade de Santa Brígida, por exemplo, incluiu na folha de pagamento da educação (paga com recursos do fundo) funcionários que trabalham em delegacias de polícia. Em Juazeirão, bairro da zona rural de Santa Brígida, 32 alunos assistiam aula, até o ano passado, embaixo de uma árvore, por falta de sala de aula.” (19 de março de 2000, Caderno 3,p.1)*

- Outro problema é caso das Secretarias Municipais de Educação que decidem assumir um número muito grande matrículas, tendo que mantê-las com recursos externos, ou seja, com contribuições de outras cidades e do Estado repassadas pelo FUNDEF. As redes

mantidas dessa forma, podem estar bem no momento, mas o problema é que a receita com a qual elas contam tem data para acabar, ou seja, ao fim do prazo de dez anos previsto para a vigência do Fundo, em 2.006. Essa é uma atitude política inconseqüente, pois em nome de ostentar uma rede de ensino fora da realidade do município, gera um problema que irá eclodir no futuro. Como custear, afinal, uma rede com mais alunos do que os que podem ser financiados pelos recursos do município?

- *A idéia de descentralização parece ser uma tendência atual em termos de gestão de serviços públicos. Mas, se no geral ela vem se mostrando satisfatória, é preciso reconhecer que a municipalização do ensino, da forma como está sendo feita (através do FUNDEF), não é solução para os problemas de financiamento e gestão da educação pública. Isso porque, contrariando a imagem passada pela publicidade governamental a respeito do FUNDEF, podemos afirmar que não foram colocadas mais verbas na educação. A única receita nova é a irrisória complementação da União aos Estados e Municípios que não conseguem atingir o custo-aluno mínimo definido pelo MEC; que é de R\$ 333,00 para este ano. No mais, o que houve foi uma subvinculação de recursos, ou seja 15% das verbas foram concentradas no ensino fundamental, deixando os outros níveis de ensino com problemas de financiamento. A concentração de esforços para melhorar o ensino fundamental gerou um grave problema para a totalidade da educação nacional. Vejamos o caso do ensino médio. Com o esforço para universalizar o Ensino Fundamental e diminuir a repetência e a evasão, mais adolescentes estão concluindo este nível de ensino e ingressando no ensino médio, assim o volume de matrículas para ele cresceu bastante ao longo da década de 90. Mas como financiar adequadamente esses níveis de ensino se a legislação cortou parte das receitas vinculadas destinadas à eles, remetendo-as ao Fundo que custeia o ensino fundamental? Não há dúvida de que essa questão deve ocupar bastante os administradores das verbas para a educação pública nos próximos anos.*

*Afinal, a municipalização é um obstáculo para a democratização da escola pública? Preferimos afirmar que ela é mais um desafio a ser vencido por aqueles que acreditam que a democratização dessa escola é possível sim, sendo que o principal problema se refere à fiscalização das verbas que agora estão sendo destinadas em maior quantidade ao ensino fundamental. De qualquer forma, a Emenda 14, o FUNDEF e a municipalização são apenas mais alguns exemplos de uma política educacional de um país que nunca tratou a educação como prioridade. Assim, as legislações citadas e a conseqüente municipalização nos parecem mais alguns passos do governo brasileiro no sentido de se enquadrar na política educacional idealizada pelas agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial, que, com seu discurso de educação básica para o trabalho, despreza a formação integral do cidadão. Acrescentamos que esse modelo de educação é bastante compatível com a política do Estado Mínimo, ou seja, neoliberal, e, por isso, incompatível com a idéia de aumentar a vinculação de verbas para a educação ou de manter universidades públicas e gratuitas.*

*Quais são, portanto, as perspectivas que vislumbramos para a municipalização do ensino no futuro? Será a ampliação da municipalização para outros níveis de ensino? Ou a privatização deles? A qualidade do ensino fundamental cairá porque os municípios não têm condições técnicas nem administrativas de fazer melhor? Não pretendemos responder a essas questões. Afirmamos apenas que este é o momento certo para a comunidade escolar se unir para se informar e lutar contra os abusos que podem ter lugar com a municipalização. No entanto, se somente a partir do conhecimento da situação é que podemos agir conscientemente na busca por uma educação pública de qualidade, reiteramos que essa busca só se completa com uma ampla participação da sociedade nas instâncias que podem decidir e fiscalizar as políticas educacionais adotadas, como os Conselhos Gestores e os Conselhos Municipais de Educação. Apenas com esse envolvimento da sociedade é possível acreditar na democratização da educação pública no Brasil.*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *A municipalização do ensino público no estado de São Paulo*. São Paulo: APEOESP, julho, 1997.

BRASIL. Leis, decretos, etc. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Leis, decretos, etc. *Emenda Constitucional 14/96*. Brasília, 1996.



- BRASIL. Leis, decretos, etc. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. *Lei Federal 9424/96*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: guia para sua operacionalização*. São Paulo: FPFL-Cepam, 1997.
- CONCEIÇÃO, M. *Os Conselhos da Educação*. In: \_\_\_\_\_. *Os Conselhos na educação: as perspectivas de desmoralização dos sistemas de ensino*. São Paulo: GAT-ESTADUAL, 1997. (Caderno 02)
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; 64)
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção Estudos Brasileiros: 59)
- KLITGAARD, Robert E. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1994.
- LEAL, Vítor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1975.
- MONLEVADE, João. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. 2. ed. Ceilandia, DF : Idea, 1998.
- OS CONSELHOS *na educação: as perspectivas de desmoralização dos sistemas de ensino*. São Paulo: GAT-ESTADUAL, 1997. (Caderno 02).
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE, Secretaria de Administração. *Lei Complementar 26/96*. Presidente Prudente, 1996.
- PRESIDENTE PRUDENTE (Prefeitura). Conselho Municipal de Educação. *Atas das reuniões do COMED*. Presidente Prudente: COMED, abr.97/out.99.
- VERBA DO FUNDEF é desviada. Folha de São Paulo, São Paulo, 19 março 2000. p. 3-1.