

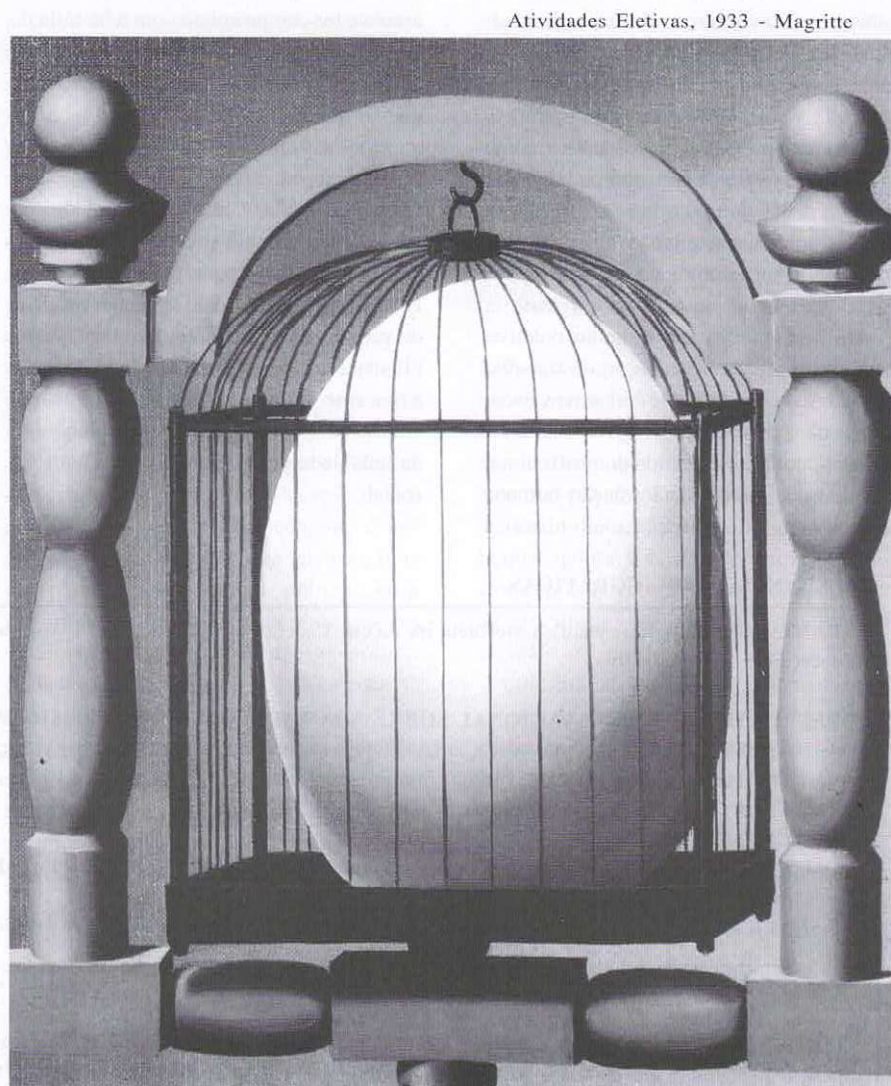
Marcos Aurélio Silva Soares¹

A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino

O presente texto é resultante de uma dissertação de mestrado que teve por objetivo analisar a constituição de Sistemas Municipais de Ensino e Conselhos Municipais de Educação no Estado do Paraná. Para tanto, em primeiro lugar, foi preciso caracterizar as políticas educacionais brasileiras ao longo de sua história, buscando elementos que possibilitassem o seu descortinamento, principalmente, no que diz respeito à tensão centralização x descentralização do ensino, para então, analisar as razões e determinações que influenciaram alguns municípios do Estado do Paraná a constituírem seus Sistemas Municipais de Ensino, até o final de 2004.

Definiram-se como objetivos para orientar o processo de investigação: Analisar como se configurou na história, a descentralização do ensino, tanto no contexto macro (Brasil), como no micro (Paraná), bem como, seu significado no que se refere às categorias descentralização e desconcentração; Retomar o processo de Municipalização, tal como ocorreu no Paraná desde a década de 1970, como pano de fundo para o entendimento da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino; Examinar como se caracterizou no Estado do Paraná a política educacional de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino nos Municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo, no período de 1996-2004, procurando detectar suas razões e determinações.

Neste sentido, com base em Saviani (2002) reforçamos a idéia de que, ao olhar as leis, precisamos ir além dos objetivos proclamados e buscar seus objetivos reais, ou seja, procurar compreender seus fundamentos, ler suas entrelinhas, os interesses por vezes contraditórios que se fizeram e fazem presentes, inclusive no processo de



Atividades Eletivas, 1933 - Magritte

sua elaboração/execução.

Importa ressaltar que as políticas públicas educacionais não podem ser entendidas fora do seu contexto sócio-econômico e político. E, no atual momento histórico, ocorre a expansão da influência de organismos internacionais para que os governos implementem as políticas por eles direcionadas, que estão impregnadas por

fundamentos neoliberais. A sociedade brasileira não pode ser entendida desvinculada de seu caráter classista, desigual e injusto, mas permeada pelas contradições do próprio capitalismo, caracterizando-se, na atualidade, pela presença de um Estado cada vez mais descomprometido com a esfera pública da sociedade e, ao mesmo tempo, altamente comprometido com os interesses

do mercado, neste âmbito demonstrando-se plenamente intervencionista.

A questão da “descentralização”² do ensino, neste texto, será discutida a partir do nível fundamental, chamado historicamente (primeiras letras, elementar, primário e hoje fundamental). O estudo partiu do pressuposto de que o ensino fundamental, em momento algum de nossa história educacional foi *centralizado*, no sentido de ter como único mantenedor e responsável o governo federal. Na verdade, ele sempre foi *descentralizado*, pois, a responsabilidade por este nível de ensino coube sempre aos Estados (Províncias) e Municípios, tratando-se da educação da maioria da população, o que levou à hipótese de que a mesma seria *a menos importante* para o governo central. Enquanto que, outros níveis, como o ensino médio e, principalmente, a educação superior, já tiveram, e ainda continuam tendo, a preocupação do governo central e, portanto, será considerada desse ponto de vista como a educação *mais importante* para o governo central. Neste sentido, haveria relação entre a criação dos “Sistemas” Municipais, com o processo de “descentralização” do ensino, o que expressa, historicamente, a desresponsabilização e descompromisso do governo federal em relação ao financiamento da educação da maioria da população.

Foi possível observar pelos dados coletados que ao longo da história educacional da oferta de educação pública no Brasil, o número de atendimento às matrículas vai crescendo lentamente, o que ocorre também com a estrutura para seu atendimento. Um dos fatores, talvez o principal, com relação ao crescimento da estrutura foi à aprovação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), em 1942, porém ele só começou a vigorar em 1945. Também importa ressaltar que a estrutura educacional brasileira se fortaleceu gradativamente e, após a aprovação da reforma educacional de 1º e 2º graus, com a Lei 5.692, em 1971, que ampliou o ensino de 1º grau para 08 anos, inicia-se também o fortalecimento da idéia de “descentralização” do ensino com a possibilidade de constituição dos Conselhos Municipais de Educação e a previsão de passagem de encargos e serviços para a responsabilidade municipal.

Em 1988, é aprovada uma nova Constituição que fortalece os Municípios, que passam a ser reconhecidos como antes da

federação. E, a partir dos anos 1990, verifica-se um declínio do número de matrículas do ensino de 1º grau no sistema estadual e um crescimento no número de matrículas no 1º grau para a rede municipal; isso ocorre nacionalmente.

O fenômeno que apontamos da redução de matrículas para o sistema estadual e o aumento das matrículas para a rede municipal de ensino é o que chamamos de “descentralização” do ensino pela via da municipalização do ensino de 1ª a 4ª série. Tal movimento ganha força a partir da aprovação, em 1996, da LDB nº 9.394 e da Lei nº 9.424 (FUNDEF), que se ampliará em todo território nacional, porém com especificidades para cada região. Os dados relativos ao Estado do Paraná demonstram que, em 2005, existem 399 Municípios, e destes, 390 já assinaram convênio/parceria com governo estadual e fizeram a municipalização do atendimento de 1ª a 4ª séries, ou seja, 97,7% já estão municipalizados.

No entanto, cabe ressaltar que o Paraná tem uma particularidade em relação ao restante do país: em 1994, a municipalização do ensino de 1ª a 4ª séries já alcançava 99% dos Municípios, esse dado só diminuiu devido ao aumento do número de Municípios no Estado. Portanto, pode-se inferir que o processo de municipalização no Paraná não é decorrente da LDB e da Lei do FUNDEF, e sim de uma política implementada pelo governo estadual que começou na década de 1950, se acelerou durante a gestão do governador Álvaro Dias e confirmada pelo governador Roberto Requião, entre os anos de 1990 a 1994.

Na continuidade da investigação, buscou-se verificar as razões e determinações que orientaram os municípios paranaenses a implementarem os seus Sistemas Municipais de Ensino a partir de 2001. Para tanto, foram considerados na análise dos dados coletados, os seguintes elementos: objetivos; forma de implantação; composição do conselho; financiamento da educação; regime de colaboração; e, o Plano Municipal de Educação.

A análise das entrevistas realizadas indicou que, em relação às razões na constituição dos sistemas, os Municípios alegaram a questão da legislação, principalmente a LDB nº 9.394/96, a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica Municipal, as quais tinham uma relação direta com a busca de maior “auto-

nomia”. No entanto, a análise dos dados nos permitiu perceber que as *determinações* da sua implementação, giram em torno de um único objetivo: a possibilidade de não submissão às orientações legais do Sistema Estadual de Ensino, ora definido pelo seu órgão executivo, a Secretaria Estadual de Educação (em grande parte, exercido pelos Núcleos Regionais), ora pelo seu órgão normativo, o Conselho Estadual de Educação.

A análise, nos municípios pesquisados, da forma de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, dos Planos Municipais de Educação e da constituição dos Conselhos Municipais de Educação, permitiu verificar que a participação da população ocorre em pequenos momentos e, como mecanismo de legitimação das ações governamentais; e, em alguns locais, em que o processo de participação democrática ocorreu de fato, as decisões foram desconsideradas, pois, provavelmente, o projeto não coincidia com os interesses dos que estão no poder. E, ainda, cabe ressaltar o fato de que a metade dos Sistemas constituídos possui como membro o Secretário Municipal de Educação, gestor e representante do órgão executivo, o que, possivelmente, colabora para inibir a participação dos outros segmentos. Mesmo assim, de acordo com pesquisa sobre o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, do MEC, mais de 30% dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil têm como presidente o próprio secretário de Educação ou uma pessoa indicada pelo prefeito, o que corrobora para inferirmos que a análise do Estado brasileiro continua a se caracterizar pelo autoritarismo e patrimonialismo, que no Município se manifesta mais profundamente.

A pesquisa realizada também buscou verificar se o Conselho Municipal de Educação tem atribuições de definir o financiamento da educação. A este respeito, o que se verificou, foi que nenhum deles possui tal atribuição. E mais, também foi possível identificar que somente um dos Municípios conseguiu definir razoavelmente o Regime de Colaboração entre o Município e o Estado (não faz menção à participação do governo federal, a União, em tal regime), em virtude de estar negociando o processo de municipalização de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental.

Tais observações realizadas são melhor



A Música, 1939 - Henry Matisse

“Os governos neoliberais promovem a lógica da “descentralização – centralizante e da centralização – descentralizada”, municipaliza-se o sistema de ensino, desarticulando os mecanismos unificados de negociação das organizações dos trabalhadores em educação, flexibiliza-se as formas de contratação, os salários, entre outros”

entendidas quando se analisa o Brasil diante de sua extensão continental e a forma como são constituídos os seus municípios, com desigual distribuição da população e de atividades econômicas em todo território nacional. Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2000), a malha municipal é composta de 74,7% de municípios com uma população de até 20 mil habitantes. Deste total, 25,6% têm uma população de até 5 mil pessoas e 23,9% situam-se entre 5.001 e 10 mil habitantes. E, se considerarmos que nos Municípios com até 20 mil habitantes residem 55% da população mais pobre do país, temos aí um grande desafio, no sentido de promover a democratização das relações de poder aí existentes.

No entanto, não se leva em conta a enorme diversidade espacial e populacional dos municípios brasileiros, as estruturas administrativas dos governos municipais, a necessidade de formação de competências técnicas e executivas, a necessidade de mobilização e organização das comunidades, a possibilidade de intervenção da sociedade organizada nos governos locais. Pois,

como demonstram vários estudos, há uma correlação perversa entre o tamanho dos municípios e os níveis de pobreza neles encontrados. Por conseguinte, existe um alto grau de dependência das transferências correntes para as suas receitas totais, que chegam a: atingir quase 90% naqueles que possuem até 20 mil habitantes (AZEVEDO, 2002, p. 62).

De acordo com Mendonça (2000, p. 12), parece existir uma certa confusão ligando centralização a autoritarismo e descentralização a democracia. E, de fato, essa relação não é direta, como se pensa a princípio, em qualquer dos casos há possibilidades de relações tanto autoritárias, quanto democráticas. No entanto, de acordo com o autor, a descentralização como municipalização foi apontada como restritiva, “pouco ou nada acrescentando sobre questões como a ampliação de processos participativos ou a alteração nas estruturas de poder”.

Indicamos, a partir da pesquisa realizada, que a descentralização financeira, ao contrário de promover a democratização, tem funcionado como fator agravante dos problemas, quando deveria ajudar a solucioná-los. O que acaba ocorrendo na maioria dos casos é a

administração da escassez e o fato de que a escola está na ponta do sistema e, é tida como autônoma, obrigando-a a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus.

A descentralização é apontada pelos governos que a “utilizam” como argumento para se referir ao fato de que são democráticos, pois estão aproximando a população das discussões políticas. E tal processo, tem uma conotação ideologizante, pois, aqui não são enfatizadas as relações de poder, e não se descentralizam, com certeza, as decisões principais referentes às políticas educacionais.

Portanto, reiteramos a tese de que o que ocorre historicamente na educação brasileira é a “descentralização” do ensino do menos importante, a educação da maioria da população, que cada vez mais fica sob a responsabilidade do ente da federação mais frágil em sua arrecadação orçamentária, portanto, em sua imensa maioria, dependente das transferências constitucionais da União e dos Estados.

A implementação de políticas de “descentralização” do ensino é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez mais é acentuada. E, chegamos ao momento, em que o governo federal (União) alia à municipalização do ensino de 1ª a 4ª séries, uma outra estratégia que já estava aprovada desde a LDB nº 9.394/96, os Sistemas Municipais de Ensino. Indicamos, por meio desta pesquisa, que a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino pode ou não colaborar para a democratização do ensino, mas que em sua grande maioria os Municípios possuem uma situação extremamente precária, principalmente, financeiramente.

A constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, pelo que nos revelou os dados das entrevistas realizadas e a experiência até então possível de ser verificada no estado do Paraná, indica que não necessariamente constitua-se em avanço, mas sim, que apesar de serem apresentados como mecanismos democráticos, é preciso advertir, podem estar se efetivando, mais como instrumento de transferência de competências e responsabilidades da esfera central para as municipais.

Portanto, afirmar contraditoriamente a possibilidade de avanço no processo democrático que reside na constituição dos Sistemas Municipais de Ensino e, especialmente,

dos Conselhos Municipais de Educação, neste momento histórico, é possível, somente, se a direção do processo tiver por finalidade primeira a abertura de espaços para a participação da sociedade nas decisões educacionais, mas com um objetivo maior, a longo prazo, a possibilidade da retirada do controle do poder do Estado e sua assunção pela sociedade.

De fato, parece possível afirmar, com base na pesquisa realizada, que as determinações da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, encontram-se na desresponsabilização sobre a educação pública, popular, que se apresenta, especificamente, no neoliberalismo, consagrada nas orientações políticas do Banco Mundial, cuja ótica é a racionalidade econômica. Neste sentido, de acordo com Gentile (1996), a estratégia neoliberal é transferir a educação da esfera política, do direito, para a esfera do mercado. E ainda, segundo o autor (1996, p.26), os governos neoliberais promovem a lógica da “descentralização – centralizante e da centralização – descentralizada”, municipaliza-se o sistema de ensino, desarticulando os mecanismos unificados de negociação das organizações dos trabalhadores em educação, flexibiliza-se as formas de contratação, os salários, entre outros. Portanto, se garante um Estado mínimo com relação ao financiamento da educação, mas máximo no sentido do controle das decisões, já que centraliza o conhecimento oficial que deve circular pelas instituições escolares, estabelecendo mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema.

Portanto, segundo Tavares (2003), no momento em que o Município, enquanto sujeito político se propõe a organizar seu Sistema Municipal de Ensino, seu Conselho Municipal de Educação, seu Plano Municipal de Educação, esta iniciativa de organização só terá um real sentido democrático, social e educacional se tiver como horizonte a construção do Sistema Nacional de Educação, ou, que o verdadeiro sentido dessa construção seja, não o fortalecimento do “mando” local, e sim, a realização de uma educação universal, pública, gratuita e de qualidade para todos.

A pesquisa permitiu levantar ainda outras indicações: a) o fato de 49 Municípios (12%) terem apenas constituído os seus Conselhos Municipais de Educação, e não Sistemas Municipais de Ensino, muito pro-

vavelmente, se deve ao processo avançado de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série que, segundo Arretche (2000) e Santos (2003), ocorreu no Estado entre 1988 e 1994 e, ao fato de haver no Paraná, anteriormente à LDB nº 9.394/96, existir Deliberação do Conselho que inibia a formação dos Conselhos Municipais de Educação, devido à complexidade de exigências que os municípios deveriam atender para realizar tal solicitação; b) já em relação aos Sistemas Municipais de Ensino, uma das prováveis razões, para a iniciativa recente dos municípios, deve-se ao fato dos municípios buscarem “autonomia”, ou seja, um “desatrelamento”, em relação às definições emanadas pelo Sistema Estadual de Ensino; c) no Estado do Paraná, diferentemente do que ocorreu em outros Estados, a implementação da LDB nº 9.394/96 e da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), não teve influência significativa no processo de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, pois 99% dos Municípios, em 1994, já haviam municipalizado, ou seja, já haviam assumido a responsabilidade pelo custeio, e por esta razão, nem sempre entendem ser necessário constituir o Sistema Municipal de Ensino.

Portanto, em última análise, a grande determinação, para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, é expressão de como o Ensino Fundamental foi organizado historicamente na sociedade brasileira, sociedade constituída sob o modo de produção capitalista, geradora de desigualdade e inerentemente anti-democrática, onde a constituição dos sistemas municipais pode ser apenas a continuidade da desresponsabilização com a educação agora constitucionalmente obrigatória, o Ensino Fundamental, para toda a população.

Tal processo é agravado, no presente momento, pela organização do Estado Neoliberal que acresce a uma desresponsabilização histórica, a política atual de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. Se, foi sempre assim, agora é mais ainda. Se essa direção visasse a efetiva autonomia, para a democratização, estaria havendo um avanço, mas, de acordo com os dados coletados, tudo parece indicar que o processo de desresponsabilização histórica para com o Ensino Fundamental seja cada vez maior, e este pode ficar cada vez mais precarizado.

“A implementação de políticas de descentralização do ensino é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez mais é acentuada”.



A Condição Humana, 1935 - Magritte

¹Atuou como professor da Rede Municipal de Curitiba, pedagogo da Rede Municipal de Araucária e mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná.

² descentralização será entendida em nosso trabalho como uma política que proporciona definições locais (municipais ou estaduais) acompanhadas de todos os recursos necessários a sua execução.

É preciso estar atento ao detalhe de que ao longo do texto o termo “descentralização” do ensino é utilizado apenas para caracterizar a terminologia adotada pelo governo em relação a sua política educacional pois a mesma, de acordo com nossa caracterização, nada mais é do que uma política de desconcentração.

³desconcentração se caracteriza por uma limitada forma de distribuição de poderes, ou seja, as definições são pensadas pelos órgãos centrais e, cabe aos órgãos locais (municipais ou estaduais) a sua execução.

“A descentralização é apontada pelos governos que a “utilizam” como argumento para se referir ao fato de que são democráticos, pois estão aproximando a população das discussões políticas. E tal processo, tem uma conotação ideologizante, pois, aqui não são enfatizadas as relações de poder, e não se descentralizam, com certeza, as decisões principais referentes às políticas educacionais”



O Salão de Deus, 1948 - Magritte

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Janete M. L. de. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, nº 80, setembro/2002, p. 49-71.
- ARRETCHE, Marta T. da S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988.
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996**.
- _____. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 30/2000**. Brasília, 12 de setembro de 2000.
- FÁVERO, Osmar. (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In Silva, Tomaz Tadeu da e Gentili, Pablo (org.) **Escola S.A. quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF, 1996.
- LIMA, Antônio Bosco. **Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-SP.
- MENDONÇA, Erasto. **A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS: A INTENÇÃO E O GESTO**. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (23: 2000: Minas Gerais) Minas Gerais, 2000.
- SANTOS, Jussara M. T. P. **O processo de municipalização no Estado do Paraná**. In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.
- SAVIANI, Dermeval. **Educação do senso comum à consciência filosófica**. Campinas, SP: Cortez/Autores Associados, 2002.
- SOUZA, Donaldo Bello de e FARIA, Lia Ciomar de (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- TAVARES, Tais Moura. **Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões**. In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.