

ARTIGO

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO RIO GRANDE DO SUL

*Maria Helena Affonso Martins**

RESUMO: O texto trata do histórico, dos aspectos legais, pedagógicos, educacionais, consequências e projeções da municipalização do Ensino no Rio Grande do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino; LDB; municipalização; compromisso; Município; descentralização; Estado.

Contextualização

Questões relativas à gestão educacional, dada à sua indiscutível relevância, têm, historicamente, ocupado seus espaços de fato e/ou de direito em discussões de caráter sócio-político, envolvendo obrigatoriamente:

- dirigentes da atividade educativa em todos os seus níveis;
- responsáveis diretos pela educação, em âmbito gestor-operacional;
- comunidade, em geral, usuária/beneficiária dos reflexos sociais decorrentes do que se faz e produz neste particular.

Isso porque a formação humanístico-profissional da humanidade, desde os seus primeiros passos na Escola Básica, tem exercido e exerce, sem dúvida alguma, importante papel no desenvolvimento do universo e na garantia, aos seres humanos, de adequadas condições existenciais.

* Licenciada em Pedagogia, Especialista em Inspeção Escolar, Mestre em Desenvolvimento Social, Professora da UCPel.

Daí a importância que tem sido atribuída a decisões relativas ao Ensino Fundamental, nas dimensões administrativa e operacional.

Daí, a influência dos debates e decisões a respeito do assunto. Daí, o significado sócio-político-econômico-operacional da municipalização do ensino.

Numa perspectiva mais genérica e superficial, corre-se o risco de analisar a questão apenas sob o ponto de vista estritamente gerencial, que pode acenar, de forma equivocada, para a idéia de autonomia, como possibilidade, desvinculada da necessidade/exigência de um respaldo econômico-financeiro.

Assim, de forma simplista, a municipalização foi, de início, em muitos casos, compreendida como autogerenciamento do Ensino Básico, abrangendo responsabilidades, quanto à Educação Infantil e Ensino Fundamental, por parte de cada Município, restrita à dimensão decisória.

Por essa ótica, sob o ponto de vista administrativo:

-o Estado, desobriga-se de compromissos relativos a esse nível de ensino;

-o Município, tem ampliada sua responsabilidade, neste particular.

Aspectos Legais

Pode afirmar-se que as idéias sobre municipalização da educação não são características da contemporaneidade.

Há já várias décadas, as Secretarias Municipais da Educação, exerciam a orientação e o controle estritamente pedagógico de suas escolas, sempre sobre o gerenciamento do Estado, que, administrativamente, deliberava, controlava e praticava intervenções consideradas oportunas/necessárias.

Sob o ponto de vista legal, a participação dos municípios, quer em parceria, quer sob o ponto de vista gestor, foi avançando timidamente, muito mais na letra da Lei, do que em ações concretas.

Encontram-se referências a compromisso/participação dos municípios em relação à Educação, já na constituição de 1988: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Art. 211)

A Lei 9394 de 20.12.1996 - LDB - mais explícita, contundente a esse respeito, em seu Art. 8º, refere-se aos “respectivos sistemas de ensino”.

Ao prescrever a “Organização da Educação Nacional, em seu Art. 10, define, de forma bastante clara, incumbências dos Estados e dos Municípios. Sem eliminar o papel integrador, coordenador, articulador, dos Estados, em termos de formulação e garantia de execução político-gerecncial, no respaldo e suporte ao ensino, em geral, atribui-lhe responsabilidade prioritária para com o ensino médio.

Quanto ao papel dos Municípios, em seu Art. 11, prescreve: “Os municípios incumbir-se-ão de:

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

Diante do texto legal, conclui-se que à esfera federal cabe priorizar o Ensino Superior, sendo prioridade dos estados o Ensino Médio e dos municípios o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

Verifica-se que este pensamento, com respaldo legal, tem, nos últimos anos, perpassado o discurso dos responsáveis pela gerência educacional e, devidamente assumido, torna-se decisivo para que ocorram avanços efetivos no processo de municipalização do ensino, de forma abrangente/integral, em todas as suas dimensões.

Antecedentes Históricos

Remonta a 1914, nos municípios de Arroio Grande e Alegrete, a criação de Órgão local para tratar de ações da educação, seguidos por Nova Prata e Garibaldi, em 1929. Essas providências evoluíram de tal forma que, até a década de 50, 21 municípios haviam aderido a este processo.

Em 13.07.1954, como iniciativa pioneira no Brasil, o Decreto Estadual nº 5044, determinou a criação dos Conselhos Escolares Municipais, e no 2º semestre desse ano, foi instalado o 1º CEM.

Entretanto, considera-se como primeiro passo oficial, no sentido de municipalização de ensino, a criação, pelo Decreto nº 11.192, de 29.02.1960, do Serviço de Expansão Descentralizada do Ensino Primário - SEDEP.

Desde então, até nossos dias, sucederam-se providências legais neste sentido, reestruturando serviços, estabelecendo convênios, definindo alternativas, com ênfase na cedência de docentes.

Entre esses documentos legais, destacam-se:

-Decreto nº 17.750 de 31.12.1965, que cria a Divisão da Municipalização do Ensino Primário, fruto da reestruturação do SEDEP, estabelecendo convênios entre Estado, prefeituras municipais e estabelecimentos de ensino particular;

-Decreto nº 17.948, de 05 de julho do mesmo ano, que define critérios para cedência de professores estaduais ao Órgão Municipal.

Outro marco referencial importante, referente às origens e evolução histórica do processo de municipalização do ensino, é a Lei Federal 5692/72, que, ao determinar a elaboração de Plano Estadual de Educação, amplia as atribuições de gerência dos municípios.

A criação do Plano Operativo do Ensino Municipal - POEM - no ano seguinte, pelo Decreto nº 22.351, que estabelece cooperação financeira entre Estado e municípios, destaca-se, como um dos marcos mais significativos na história da municipalização do ensino, embora apenas

voltado para o ensino rural.

Nessa ocasião, por aquele instrumento legal, o Município assume administração de Escolas Estaduais e o Estado cede, sem ônus, professores ao Município.

Em anos subsequentes, seguem-se sucessivas providências como:

- criação do Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal - PROMUNICÍPIO, em 1976;
- instalação do Programa de Municipalização do Ensino - PRODEME - com a responsabilidade de reavaliar e reordenar projetos e atividades do POEM - Decreto nº 22.351, de 1981;
- agilização do Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural, a partir de 1982, com apoio financeiro do Estado e da União, descentralizando o poder decisório.

Este processo de comprometimento dos municípios, com retraimento parcial do Estado, quer sob a forma de convênios ou de outras providências legais, evolui continuamente, a tal ponto que em 1988, contavam-se em nosso Estado, apenas com responsabilidade administrativa, 521 escolas municipalizadas, em 104 municípios.

Com a Constituição Federal de 1988, respaldam-se e reativam-se propósitos e propostas de Municipalização do Ensino Fundamental, sem, contudo, chegar-se, pelo menos de imediato, a ações mais efetivas.

Por outro lado, o que se podia verificar, até então, eram tímidas e parciais iniciativas, muitas delas, unilaterais, que, na sua maioria, não chegaram a atingir seus propósitos, ou os atingiram em parte.

Em 1992, entretanto, acontece, no Rio Grande do Sul, significativo avanço no processo de municipalização, no que diz respeito a equacionamento de tempo e recursos: implanta-se o processo de Nucleação de Escolas, pela concentração de grupos de escolas em um único estabelecimento de ensino, desativando unidades sem infra-estrutura adequada ou de reduzido número de alunos.

Cumpre assinalar que, se a Nucleação caracterizou-se como eco-

nomia de recursos humanos, físicos, materiais, em geral, acarretou, em contrapartida, a necessidade de ampliação das condições infra-estruturais e operacionais de transporte escolar.

À época, paralelamente a esse processo, registram-se os Acordos PRADEM - Programa de Apoio e Desenvolvimento do Ensino Municipal - firmando uma parceria entre Estado e Município, com a finalidade de promover integração no gerenciamento de recursos, bem como a conjugação de esforços, objetivando expansão e melhoria do Ensino Fundamental e qualificação do Sistema Educacional.

A partir dos compromissos conjuntamente assumidos, caberia:

- ao Estado, a assessoria técnica, administrativa, pedagógica à Secretaria Municipal de Educação, assim configurada:

- cedência de professores, para atuar na SME;
- auxílio aos municípios na aquisição de material;
- ressarcimento ao Município, sempre que houvesse cedência de professores e/ou funcionários municipais a escolas estaduais, respeitando os valores de vencimento estadual;

- ao Município caberia:

- elaborar seu Plano de Prioridades Educacionais;
- manter atualizados todos os registros escolares;
- acompanhar administrativa e pedagogicamente as escolas;
- prover as escolas de professores com a titulação prevista na legislação.

Dos acordos PRADEM, resultaram algumas conseqüências favoráveis a adequação e melhoria do processo escolar, tanto em termos infra-estruturais, como operacionais, tais como:

- suprimento de recursos humanos, de cuja falta ressentiam-se constantemente as escolas;
- ajustamento do calendário escolar a circunstâncias localizadas;
- adequação da proposta pedagógica de cada escola, a peculiaridades e ao momento; -agilidade e coerência na solução de problemas.

Em 1996, a Secretaria de Educação do Estado, com o apoio da FAMURS, acelera o processo de transferência de matrículas do Ensino

Fundamental aos municípios, atingindo 89 municípios, contando-se 202 escolas municipalizadas.

Em 1997, a Lei Estadual nº 11.126 e o Decreto nº 37.290 do mesmo ano, estabelecem, como prioridade, as escolas que integravam o PRADEM.

Uma das questões mais complexas, com relação à utilidade e efetividade desse processo, reside na questão de recursos financeiros. No Rio Grande do Sul, como em outros estados, tem-se verificado, muitas vezes, a tentativa de repassar encargos aos municípios, sem correspondentes recursos, com o propósito de desobrigar-se de responsabilidades, que, até então, lhe eram pertinentes, enxugando, por esse meio, a máquina administrativa. Nesse caso, é óbvio que a qualidade do ensino não se enquadra em tais tentativas.

Ainda nesse período, em 1996, tendo como suporte, alguns instrumentos legais instituídos com base na Emenda Constitucional nº 14, associada à Lei 9.424 de 24.12, desse ano, cria-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

A instituição desse Fundo, foi considerada por Monlevade (1997: 22) como “grande avanço na racionalização dos gastos, com parcimônia e equidade”.

Sabe-se, entretanto, que o FUNDEF não cria nova(s) fonte(s) de recursos para a Educação, apenas contabiliza a redistribuição de tais recursos, ou seja, encerra, numa determinação normativa, o cumprimento do que, até então, a própria Lei não havia tido força necessária para impor como obrigação.

O montante dos recursos federais e estaduais que alimentam o Fundo, oriundos de ICMS, FPE, FPM e IPI, decorrem de verbas já previstas anteriormente a sua criação.

O mérito de tal providência deve-se, assim, à simplicidade, à desburocratização, à operacionalidade, com que se caracterizam este processo.

Projeções e Consequências

A análise retrospectiva de todos os procedimentos pelos quais, ao longo do tempo, o Estado do Rio Grande do Sul tem dedicado seu empenho, no sentido de transferir aos municípios a responsabilidade sobre a Escola Fundamental, somados à criação do FUNDEF, torna possível afirmar-se que estávamos sendo impulsionados para uma municipalização compulsória.

Na evolução desse processo, verifica-se que não se disputam mais escassos recursos públicos, disputa-se aluno, uma vez que o rateio das verbas educacionais passa pelo número de alunos matriculados.

Empurrados, de certa forma, para a municipalização, talvez entusiasmados com uma certa autonomia econômico-financeira, que o Fundo lhes pode proporcionar, os municípios necessitam, entretanto, de:

- lucidez e perspicácia quanto à análise de possibilidades e limitações deste novo estado-de-coisas, até mesmo porque, em alguns casos, pode significar perdas financeiras;

- iniciativas e força empreendedora, diante da complexidade dos compromissos daí decorrentes, para não se acomodarem, permanecendo passivos/inativos ante os novos encargos que lhes são atribuídos.

Sob o ponto de vista educacional - compromisso e função da escola - não restam dúvidas de que a disponibilidade de recursos e a possibilidade de gerenciá-los, de forma autônoma, representam condições intimamente relacionadas, até mesmo interdependentes, como fatores determinantes do processo de democratização das instituições de ensino.

No entanto, não se pode negar que o objetivo maior da educação deve sempre ser a garantia da qualidade do processo escolar em todas as suas dimensões e em todos os seus elementos, ainda que à melhoria se associe a idéia de recursos.

Além disso, faz-se necessário o estabelecimento de parcerias e identidade de propósitos entre todos os poderes, entre diferentes níveis de poder e comunidade, em geral, o que, lamentavelmente, nem sempre acontece.

“As discussões sobre municipalização têm revelado, principalmente quando se exacerbam os antagonismos político-partidários, que, ao invés de ser cultivado um espírito de colaboração entre os responsáveis pela educação pública, se fomenta um conflito para se tirar vantagens de toda ordem, inclusive financeira.” Monlevade (1997: 45)

Portanto, nunca é demais enfatizar-se que a municipalização, tal como hoje é concebida, pelo compromisso solidário que exige, pressupõe, sobretudo o envolvimento não só do Poder Público, em suas diferentes instâncias, como dos vários segmentos sociais, além da efetiva contribuição da própria comunidade educativa, em suas diversas funções.

Além disso, qualquer possibilidade/alternativa de municipalização do ensino tem de fundar-se prioritariamente em critérios de competência para que se alcance o exercício de uma gestão político-pedagógica que seja capaz de viabilizar a qualificação da escola.

A ausência de tal condição inviabiliza a efetividade das ações, o alcance dos propósitos, a otimização de resultados.

Competência, colaboração, identidade de propósitos e principalmente, vontade política traduzem-se em garantias de sucesso.

Este é sem dúvida um dos grandes entraves a efetivação de um processo que viabilize uma educação de qualidade.

À Guisa de Conclusão

Municipalização do Ensino, numa visão de natureza global e abrangente, revela sua característica democratizante, pelo menos nos documentos legais e na intenção dos discursos políticos.

Como conseqüências favoráveis da municipalização, a partir da descentralização do processo gestor, percebe-se a necessidade de:

- decisões e propostas administrativo-pedagógicas localizadas, pela autonomia conferida, neste particular, ao município, condição in-

dispensável à construção de um currículo adequado a cada situação;

- provimento e otimização do aproveitamento de recursos de toda ordem, o que, por certo, resultará em maior economia e funcionalidade dos meios disponíveis;

- possibilidade de obter ampla e significativa participação da coletividade, neste caso, menos numerosa e mais próxima, enriquecendo as soluções e favorecendo a adequação.

Isso, porque municipalizar o ensino, em sua verdadeira acepção, significa criar, em âmbito do município, um projeto educacional próprio, uma nova proposição para a rede escolar, envolvendo, e não pode ser de outra forma, as dimensões gestonária, pedagógica e relacional, intimamente articuladas, em suas especificidades.

Um processo de municipalização, verdadeiramente capaz de atender às expectativas de um ensino localizado de qualidade, pode ocorrer até à revelia da municipalização de matrícula, enquanto a simples municipalização de matrícula, ainda que acompanhada do aporte financeiro, pode resultar em procedimento inócuo, com relação à realidade pedagógica, ou até mesmo trazer às prefeituras, à administração da escola fundamental, conseqüências desastrosas, com possibilidade de:

- sobrecarga de atribuições e compromissos, principalmente, quanto a gastos financeiros e disponibilidade de recursos físicos e humanos;

- descompromisso por parte dos governos federal e estadual, com relação à educação fundamental e até mesmo no que se refere àquelas competências que lhe são legal e institucionalmente atribuídas.

Tais questões servem para alertar aos municípios de que é preciso reconstruir a concepção de municipalização de ensino, conferindo-lhe verdadeiramente um caráter abrangente e público, pelo envolvimento das comunidades, escolares ou não.

Para que a municipalização possa alcançar sucesso, no sentido de qualificar o ensino, torna-se necessário que:

- seja ela redefinida desde seus aspectos conceituais, percebido o ensino municipal, na sua totalidade, implicações e articulações;

- criem-se e executem-se estratégias de preparo dos agentes

educativos, da comunidade, em geral, de forma a capacitá-los para participar em decisões e ações de caráter educativo;

- providencie-se a construção de uma proposta pedagógica, com a participação e comprometimento coletivo, abrangendo, indiscriminadamente todas as escolas do ensino fundamental.

Enfim, Municipalização do Ensino Fundamental, como Política Educacional, com vinculações sociais, políticas, econômicas, educacionais, que atenda à demanda social, oferecendo ensino de qualidade e adequado à realidade, é a proposta que deve ser defendida por todos os responsáveis pela Educação independentemente de esferas administrativas, de interesses pessoais ou de grupos constituídos.

BIBLIOGRAFIA

BORDIGNON, Genuíno, 1993. **Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação**. In: Município e Educação. São Paulo: Cortez Editora.

BOTH, Ivo José, 1997. **Municipalização da Educação**. Campinas, SP: Ed. Papirus.

BRZEZINSKI, Iria et al., 1997. **LDB Interpretada: Diversos olhares se inter cruzam**. São Paulo: Cortez Editora.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1989. Porto Alegre.

FAMURS - CONSEME/UMDIME - **Educação Municipal em 1992: Organização dos Sistemas Municipais de Ensino no RS**. Porto Alegre - 1993.

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

GARCIA, Walter, 1991. **Administração Educacional em Crise**. São Paulo: Cortez Editora.

GRACINDO, Regina Vinhares, 1997. **Os Sistemas Municipais de Ensino e a Nova LDB: Limites e Possibilidades**. In LDB Interpretada: Diversos Olhares se Intercruzam. São Paulo: Cortez Editora.

Lei Federal nº 5.692 de 11 agosto de 1971. In: D.O.U. de 12.08.1971.

Lei Federal nº 9.394 de 20 dezembro de 1996. In: D.O.U. de 23.12.1996.

Lei Federal nº 9.424 de 24 dezembro de 1996. In: D.O.U. de 26.12.1996.

Lei Federal nº 11.125 de 09 fevereiro de 1998. In: D.O.E. de 10.02.1998.

Lei Federal nº 11.126 de 09 fevereiro de 1998. In: D.O.E. de 10.02.1998.

MÁXIMO, Antônio Carlos, 1987. **A municipalização do ensino**. Brasília. Ministério da Educação - INEP, ano 2, nº 9, dez.

MONLEVADE, João, 1997. **Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos**. Brasília, DF: Idéia Editora.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B., 1997. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Brasília, DF: Idéia Editora.

PAIVA, Vanilda, 1987. **A Municipalização do Ensino**. In: Caderno de Educação Especial nº 4. CPERS. Porto Alegre.

PAIVA, Vanilda; PAIVA, César, 1986. **A questão da municipalização do ensino**. Em aberto. Brasília: MEC, publicação do INEP, ano 5, nº 29, jan/mar.

SARI, Marisa Timm, 1993. **Algumas questões sobre o Município e a Educação**. In: Guia do Administrador Municipal. FAMURS - RS.

SILVA, Antônia Almeida, 1997. Mimeo.

WORTMANN, Iara Silva Lucas, 1997. **Regime de colaboração entre sistemas de ensino**. In: Subsídios para instituição do Sistema Municipal de Ensino no Rio Grande do Sul. FAMURS.

