

GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICIPALIZAÇÃO

Francisca Márcia FERNANDES TAVARES (1); Gilnara Karla NICOLAU DA SILVA (2); Luzimar PEREIRA DA COSTA (3)

(1) Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte, Av. Sen. Salgado Filho, 1559, Tirol, Natal-RN, CEP: 59.015.000, Fone/Fax: (84) 4005-2600 / 4005-2694.

Rua Rio Espinharas, 76, Emaús, Natal-RN, CEP: 59.150.000, Fone: (84)8808-6539, e-mail: fmftv@yahoo.com.br

(2) Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte, e-mail: gilks@yahoo.com.br

(3) Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte Instituição, e-mail: luzzymar@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo fundamenta-se numa pesquisa bibliográfica de como ocorreu o processo de municipalização do Ensino Fundamental na educação brasileira. Desde a época imperial no Brasil, a municipalização está presente em todas as discussões políticas relacionadas à descentralização do ensino. Contudo, somente começa a ocorrer efetivamente a partir da LDB de 1996. Esta foi construída sob os conflitos de duas tendências: de um lado seus defensores que argumentam que a municipalização aproximaria a comunidade da escola, garantindo a democratização; já do outro, estão seus opositores, que em suas visões, esse processo só viria a contribuir para desobrigar o Estado de suas funções e deveres sociais. Um dos fatores que induziu a municipalização foi o advento do FUNDEF, que tinha entre outros objetivos, a universalização do ensino fundamental. Com a descentralização, houve também a necessidade de uma gestão municipal orientada por conselhos gestores. Diante do exposto, realiza-se uma reflexão sobre as possibilidades e limites desse processo, buscando elos entre ele e a crise do capitalismo. Como o resultado da análise, observou-se que a municipalização possibilitou, em sua essência, mudanças quantitativas, desconsiderando a educação como prioridade maior.

Palavras-chave: descentralização, municipalização, ensino fundamental, universalização.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil a municipalização do ensino foi uma questão defendida por muitos conservadores, progressistas, nacionalistas, socialistas e até mesmo os neoliberais em face de um conjunto de interesses que se estabelecia entre descentralização, democratização, universalização e qualidade de ensino. Entretanto, até o final da década de 80 pouco se fez para que a municipalização se efetivasse e o município pudesse administrar com autonomia os serviços educacionais, mudando o modelo centralizador, até então, vigente.

Somente na década de 90, em razão do aprofundamento da crise do regime de acumulação capitalista, onde a economia se encontrava internacionalizada e dependente do financiamento externo, é que a municipalização do ensino fundamental foi adotada como uma das principais soluções para o problema do seu financiamento. Assim, um conjunto de normas legais, aprovadas naquele período, transformou a municipalização desse nível de ensino num processo forçado. Onde para uns, o processo se mostrou totalmente carente da relação com democratização e qualidade de ensino, tornando-se uma questão meramente econômica. Já para outros, a municipalização abriu caminho para a melhoria da qualidade do ensino e para o fortalecimento da participação da comunidade no debate e na definição de suas prioridades.

Em face de tudo isso, pretende-se, por um lado, fazer uma breve análise do processo de reforma do Estado brasileiro e suas relações com a descentralização da educação via municipalização compulsória do financiamento do ensino fundamental, procurando identificar, dentre outros aspectos, suas relações com a crise do sistema capitalista, as interferências dos órgãos internacionais, a universalização do ensino fundamental, a participação dos conselhos nessa etapa do ensino básico e, por outro, investigar as principais dificuldades e problemas enfrentados na implantação do modelo de municipalização.

Assim, para fundamentar este artigo foram consultados os seguintes autores: Callegari (2007), Cury (2000), Dourado (2001), Feijó (2007), Fernandes Neto (2007), Francalanza (1999), Gadotti (1996), Góis (2007), Gracindo (2007), Guerra (2006), Hamze (2002), Lubambo (2002), Marques (1999), Meneses e Santos (2002), Oliveira, Costa e Santos (2007), Oliveira e Lopes (2002), Oliveira e Teixeira (2001), Paro (2001), Pinto (2002 e 2007), Primiano (2007), Rangel e Correia (2001), Rosar (2003), Santos (2002), Saviani (2004), Seda (2007), Souza (2004), Souza (2000), Teixeira (2004), Vieira (2000) e Werle (2006). Ainda foram analisados manuais referentes aos temas, à legislação pertinente, dentre outros documentos.

2. PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

O artigo está estruturado em três partes. Numa primeira etapa, faz-se uma aproximação ao objeto de estudo, relatando os fatores que contribuíram para o processo de municipalização. Numa segunda etapa, realiza-se uma breve explanação do que é a universalização do ensino fundamental e as interferências dos órgãos internacionais. Sendo em todas essas etapas discutidos a influência da política de financiamento vigente.

Inicialmente, é importante para este trabalho esclarecer a essência do processo de municipalização. Do ponto de vista da legislação, a municipalização aparece em dispositivos firmados na Lei 5.692/71, que no Parágrafo Único, do seu Artigo 58, introduz a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios e, no seu Artigo 71, institui a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação para os Conselhos organizados nos municípios (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2001). Contudo, a base legal vigente que trata da municipalização é a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n. 9394/96).

O termo “municipalização” não é explicitamente colocado na Lei 9.394/96. Entretanto, segundo Rangel e Correia (2001), pode ser entendido como o exercício da autonomia dos Sistemas Municipais preconizado na referida legislação, relativo às funções executivas, normativas, bem como a administração de recursos financeiros. Em outras palavras, através do referencial legal da atual LDB, pontua-se que a principal prioridade dos Sistemas Municipais é o Ensino Fundamental, e que para isso se concretizar existe uma transferência de competência aos municípios, assegurado pela Constituição Federal a partir da descentralização¹ de poderes e formulação de políticas próprias, voltada para o social, abrangendo as especificidades locais, e para a gestão do financiamento do ensino fundamental.

¹ A descentralização responde à lógica da organização federativa, no sentido de: ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativo e financeiro aos entes federativos; instituir processos desconcentrados de

Nesse sentido, para Feijó (2007, p. 01), o termo ‘municipalização’ inexistia no ordenamento jurídico vigente. Segundo a autora, “trata-se de uma expressão utilizada popularmente para denominar a transferência das atividades educacionais do Estado para o município. Daí a origem da expressão, que é usada para a identificação do procedimento”.

O processo de municipalização vem sendo discutido de longa data. A problemática da Educação Municipal no Brasil, desde a época imperial, vem-se fazendo presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, resultando na criação de seus sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais (CFs) de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da CF de 1988 (CURY, 2000).

Conforme Gadotti (1996), desde os anos 50, época em que Anísio Teixeira defendia a tese de que as escolas públicas deveriam ser administradas pelo poder municipal, até o debate sobre o sistema único de ensino dos anos 90, muitas coisas se passaram, entre elas sucessivas campanhas de municipalização do ensino fundamental, propostas por vários governos estaduais e, na maioria das vezes, rejeitadas pelos educadores.

Hamze (2002) afirma que a Constituição Federal de 1988 introduziu os princípios da descentralização e municipalização na gestão e implementação das políticas sociais públicas. A Constituição reconheceu o município como instância administrativa. No campo da educação o artigo 211, oportunizou a possibilidade de organização dos sistemas municipais de ensino em colaboração com a União e com os Estados.

Contudo, o processo de municipalização do ensino fundamental somente ocorreu efetivamente a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996. Segundo Remo (2004), A LDB de 1996 assegura a autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira e institui o regime de colaboração entre a união, os estados e os municípios na organização de seus respectivos sistemas de ensino.

A LDB de 1996 foi construída sob os conflitos de duas tendências: de um lado os defensores dos interesses externos, vinculados ao Princípio do Estado Mínimo, com visões técnicas e administrativas que contribuem para desobrigar o Estado de suas funções e deveres sociais. E de outro, os que reconhecem a necessidade de se fortalecer o poder local, de se aproximar a comunidade da escola, como forma de garantir o verdadeiro processo de democratização, contribuindo para uma melhoria na qualidade do ensino, por meio da possibilidade de implementação e dinamização de projetos (OLIVEIRA; LOPES, 2002).

Sabe-se que assim como outras medidas legais impostas pelo Estado, o processo de municipalização do ensino fundamental ocasionou polêmicas que vêm aquecendo o debate entre seus defensores e opositores.

Para uns, como é o caso do Educador Anísio Teixeira, a municipalização seria a maneira mais eficiente de melhorar a qualidade da educação (GADOTTI, 1996).

Mais tarde, Oliveira e Lopes (2002, p. 40), viriam a defender que:

a municipalização do ensino fundamental definiu a autonomia do município para criar o seu sistema, garantindo maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola. Eliminou-se a hierarquia assegurada pelas leis anteriores, reconhecendo os estados, o Distrito Federal e os municípios como iguais, sem subordinação entre si.

Já para outros autores, segundo Feijó (2007), ao escreverem sobre o tema, criticam a municipalização, no sentido de que o processo tem se prestado, muitas vezes, ao ato de se isentar da responsabilidade financeira e administrativa da entidade estadual. Dessa forma, ao invés de promover a universalização do ensino por meio de ações de cooperação e colaboração conjunta, restringe-se a transferir, para o município, as obrigações que a princípio seriam do Estado. Situação que, muitas vezes, agrava-se em razão de que os valores previstos para o repasse financeiro são insuficientes para a cobertura de todas as atividades que serão realizadas pela municipalidade.

Fernandes Neto (2007) e Feijó (2007) afirmam que devido a total precariedade de recursos encaminhados aos municípios, a descentralização financeira, ao contrário de promover a democratização, tem funcionado

administrações financeira, administrativa e pedagógica; e instaurar a gestão democrática da escola, em cumprimento a preceito constitucional. A descentralização, a municipalização e a autonomia da unidade escolar constituem a configuração do sistema educacional brasileiro, sendo o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola, meta principal da descentralização dos sistemas educacionais (MENEZES; SANTOS, 2002).

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, obriga-a a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)², induziu um processo de municipalização nunca visto anteriormente no Brasil. Contudo, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. A maneira apressada como se deu o processo gerou um grande desperdício na alocação dos profissionais do magistério (ROSAR, 2003; PINTO, 2007).

Callegari (2007) afirma que com o desaparecimento de centenas de escolas antes mantidas pelo Governo do Estado, desapareceram também milhares de postos de trabalho para professores da rede estadual. Uma das consequências dos primeiros momentos do processo de municipalização foi a dispensa de cerca de 50 mil professores estaduais admitidos em caráter temporário. Parte deles teria sido aproveitada pelas prefeituras. Outra parte ficou desempregada ou passou a viver o drama da incerteza como marca da sua militância profissional.

Diante dessas questões, nota-se certo avanço com a municipalização. Todavia, sua implementação apresenta uma série de problemas sociais e financeiros. Portanto, é imprescindível a luta pela valorização da política social em relação à política econômica. Nesse caso, a sociedade pode e deve participar dessa luta em defesa do ensino gratuito, de melhores instalações, da qualificação de professores, de uma escola realmente democrática e participativa, enfim, da reivindicação por mais verbas para uma educação com qualidade.

3. UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Assim como a Constituição de 1988 induziu o processo de municipalização, ao propor que os municípios atuassem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, destacou também a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo.

Outro fator que estimulou esse processo foi à implantação do FUNDEF. Esse fundo vinculou a descentralização do ensino fundamental, via municipalização e a divisão de encargos entre estados, criando uma nova gama de incentivos para transferir ou manter escolas e alunos na rede municipal de ensino, dependendo da relação do valor repassado pelo número de estudantes matriculados (SAVIANI, 2004).

Portanto, pode-se admitir que, com a vigência do FUNDEF, tornou-se de interesse dos municípios assumirem o maior contingente possível de alunos. Dessa forma, o município se viu obrigado a ampliar sua rede de forma acelerada para dar conta da universalização do ensino fundamental.

Especialistas afirmam que todas essas transformações ocorridas no campo educacional, nos últimos anos, têm sido regidas pelo sistema capitalista mundial em coerência com as práticas neoliberais.

De acordo com Souza e Faria (2004), no cenário das reformas ocorridas nos anos 80 e 90, evidencia-se o aprofundamento da intervenção de diversos organismos internacionais nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina.

² O FUNDEF é um fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996, regulamentado pelo Decreto Federal nº 2.264/97 e implantado em janeiro de 1998. Sua finalidade seria o financiamento do ensino fundamental, tendo um período de vigência de 10 anos (SAVIANI, 2004). Apesar desse fundo, trazer inovadas mudanças na estrutura de financiamento do ensino fundamental, apresentou algumas limitações que comprometeram a qualidade do ensino e valorização dos profissionais, sendo uma delas o não atendimento a todos os níveis da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos - EJA). Diante dessas constatações, o Ministério da Educação (MEC) propôs a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. O FUNDEB terá um período de vigência de 14 anos, contando a partir de 2007 (OLIVEIRA, COSTA E SANTOS, 2007).

Para Vieira (2001), no conjunto de determinações internacionais que recaem sobre as reformas do ensino ao longo dos anos 90, há de se observar, igualmente, a importância que assumem as recomendações advindas de diversos fóruns mundiais e regionais.

A Conferência de Jontien (em 1990, na Tailândia), por exemplo, patrocinada pelo Banco Mundial, em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) viria a servir de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998). Esse evento, considerado um marco, em especial para os nove países então com a maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) – conhecidos como “EFA-9” – impulsionou-os a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na chamada Declaração de Jontien, estabelecendo determinações que se estendem da intenção em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, da universalização do acesso à educação e da promoção da equidade passando por mudanças no modelo de gestão do ensino fundamental (VIEIRA, 2001; DOURADO, 2001).

De acordo com Pinto (2002, p. 110), a partir desse momento, as políticas do Banco Mundial voltam-se, ostensivamente, para a “priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base a exigência de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade”.

Conforme Pereira e Teixeira (2002, p. 92), o ensino fundamental se consolidou como segunda etapa da educação básica com duração de oito anos³, iniciando-se a partir dos sete anos de idade, sendo facultativa a matrícula para crianças de seis anos. É um período de grande importância no processo de formação intelectual das crianças, onde essas terão toda a base para o ensino médio a partir do ensino fundamental. Por isso, é de extrema relevância a universalização do ensino fundamental. Que tem como objetivo melhorar o quadro em que se encontra a educação brasileira em todos os estados do Brasil. As conseqüências dessa universalização seria a diminuição da evasão escolar, a repetência e ampliação ao atendimento do ensino fundamental como um todo.

Já na visão de Gracindo (1994) e Fernandes Neto (2007), a universalização do ensino fundamental está posta, mas essa não corresponde à melhoria da qualidade educacional, apenas legitima práticas neoliberais do estado capitalista.

Segundo Góis (2007), a universalização do ensino fundamental analisada em termos quantitativos, sem dúvida apresenta bons resultados, mas deixa a desejar em termos qualitativos, no que diz respeito à qualidade do ensino e do acesso a alunos com limitações físicas e necessidades especiais, na faixa etária de sete a quatorze anos.

Apesar de o processo de universalização estar atingindo seus objetivos, do ponto de vista quantitativo, de acordo com os números do Censo 2006 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de matrículas no ensino fundamental nesse mesmo ano, contabiliza em torno de 33,3 milhões, apresentando um déficit 252.037 alunos (0,8%), quando comparado com 2005.

Essa tendência de queda que vem sendo observada desde 2003, deve-se a reorganização por que passa o sistema de educação básica no Brasil. Essa tendência deve continuar por influência de fatores como variáveis demográficas e ajuste do fluxo de alunos que cursam o ensino fundamental fora da faixa de idade considerada correta (07 a 14 anos) (INEP, 2006).

Ao ser instituído o sistema municipal de educação abre uma fecunda possibilidade de democratização da gestão da educação pública, por meio da criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

Embora não obrigatória, a existência desse colegiado é de grande conveniência se destinado a atuar na definição da política educacional local, a dar diretrizes para o plano de construções escolares, a acompanhar gastos dos recursos da educação, a avaliar o atendimento escolar oferecido, a possibilitar fóruns para a manifestação de pais, professores e demais interessados na situação da educação do município, inclusive ouvindo suas reivindicações.

³ Atualmente, o ensino fundamental possui uma duração de 9 anos, com o ingresso das crianças aos 6 anos e conclusão aos 14, caso não haja nenhuma repetência.

4. CONSELHOS GESTORES DE EDUCAÇÃO

Partindo do pressuposto de que um Estado descentralizado não pode prescindir de canais de participação, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública, a Constituição de 1988 regulamentou, no país, a participação popular como elemento no processo político. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais. A partir desse pressuposto, surgiram os conselhos gestores nos municípios (LUBAMBO, 2002).

Assim, com a universalização e consequentemente com a municipalização do ensino fundamental no Brasil, tornou-se necessário à participação da sociedade em assuntos relacionados à educação por meio dos conselhos gestores.

Nas palavras de Werle (2006), os conselhos gestores podem ser uma inovadora forma de relacionamento entre Estado e sociedade, uma alternativa para desenhar uma renovada gestão do sistema. Por esse motivo, foi de grande importância a criação dos conselhos, sejam eles, na esfera educacional ou não.

Sendo assim, Teixeira (2004, p. 692) define os conselhos, num sentido geral, como sendo importantes organizações, de órgãos coletivos, os quais reúnem membros que deliberam sobre problemas ou ações que beneficiem instâncias associadas a esses, com denominações e formas de organizações diversificadas de diferentes áreas humanas.

Esses conselhos, na esfera da educação, podem ser a nível estadual, o Conselho Estadual de Educação (CEE) e municipal, o CME (Conselho Municipal de Educação). Ainda a nível municipal, há o Conselho Tutelar, Escolar e o Conselho de Classe (que também pode ser a nível estadual).

Segundo dados pesquisados no Conselho Estadual do Paraná, os Conselhos Estaduais de Educação foram criados com o objetivo de orientar a política educacional de cada estado, tendo como finalidade regulamentar, por atos normativos, as bases e diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, que tem a função de ordenar o Sistema de Ensino em diversos níveis.

A respeito do Conselho Tutelar, o educador e advogado Edson Seda (2003), afirma no portal desse conselho que:

é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990, que entrou em vigor no dia 14 de outubro de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em se tratando do Conselho Escolar, segundo Marques (1999), é formado por grupos da comunidade escolar (alunos; professores; pedagogos; funcionários da escola; representantes da sociedade, como pais de alunos; entre outros). Esse é responsável por promover a participação de toda comunidade escolar, por meio de uma política descentralizada, buscando uma escola de qualidade e autônoma.

Quanto aos Conselhos de Classe, Guerra (2006) afirma que esse tem como função atuar diretamente no Projeto Político-Pedagógico da Escola (PPP), o qual se realiza no cotidiano das atividades escolares. Esse se configura no entendimento entre os participantes do conselho, colaborando para que ocorram transformações, por meio de um processo reflexivo crítico de práticas pedagógicas que contribuam para a construção de conhecimentos entre alunos e professores, como também alternativas que garantam a efetivação do processo de ensino e aprendizagem dos alunos.

No que diz respeito aos Conselhos Municipais de Educação, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) não contém dispositivos sobre a função e criação dos CMEs, mas também não aborda nenhum impedimento que possa desconsiderá-lo incluído dentre os órgãos municipais de educação. Já na Lei 424/96, menciona esse colegiado, afirmando que com sua criação, ele deverá estar representado no Conselho Municipal do FUNDEF, e tem como tarefa acompanhar e controlar os gastos dos recursos desse Fundo. Dessa forma, os CMEs, se criados, devem atuar na definição das diretrizes políticas para a educação do município, sendo uma nova concepção, a qual fica bem distante do modelo burocrático de outros colegiados (PRIMIANO, 2007).

Primiano (op. cit.) explica ainda, que é por meio da criação desse colegiado, que o sistema municipal de educação abrirá a possibilidade de democratização da gestão da educação pública no país. A autora acredita que

Embora não obrigatória, a existência desse colegiado é de grande conveniência se destinado a atuar na definição da política educacional local, a dar diretrizes para o plano de construções escolares, a acompanhar gastos dos recursos da educação, a avaliar o atendimento escolar oferecido, a possibilitar fóruns para a manifestação de pais, professores e demais interessados na situação da educação do município, inclusive ouvindo suas reivindicações.

Portanto, os CMEs são órgãos coletivos de grande importância para organização e fiscalização no ensino a nível municipal, o que pode buscar, de certa forma, uma melhoria na qualidade do ensino na Educação Básica e, especificamente, no Ensino Fundamental.

5. CONSIDERAÇÕES

O Brasil, nas duas últimas décadas, tem passado por reformas substanciais no que se refere às políticas públicas na área da educação, como à organização, gestão e financiamento dos sistemas de ensino. Segundo Santos (2002, p. 347), “essas reformas são baseadas nas grandes mudanças ocorridas no terreno econômico, social e político e que incluem processos como a globalização, as transformações no mundo do trabalho e as mudanças sociais que reconfiguram a realidade em todas as partes do mundo”.

É certo que a situação da educação básica no país, principalmente relacionada ao ensino fundamental, apresentou algumas melhorias. Segundo alguns autores, ao se comparar os dados anteriores à implantação do processo de municipalização e universalização do ensino fundamental e o advento do FUNDEF, podem-se observar os principais avanços na educação básica, como: a queda substancial do analfabetismo, especialmente entre os grupos etários mais jovens; o aumento da participação das crianças de 7 a 14 anos nessa etapa de ensino e a redução dos índices de repetência.

No entanto, a situação da educação brasileira ainda não é satisfatória. As políticas sociais voltadas ao âmbito do ensino fundamental não devem ser pensadas em termos estritamente quantitativos, mas, sobretudo, qualitativos. Muitos teóricos que analisam as políticas públicas em educação concordam em que a qualidade das escolas brasileiras é deficiente. De acordo com Paro (2001), muitos afirmam que a quantidade em educação já foi alcançada, já que quase a totalidade da população em idade escolar está sendo atendida, o que falta agora é a qualidade.

Assim, o que se pode observar é que as mudanças ocorridas nos anos 90 até os dias atuais se deram de forma limitada, onde o governo priorizou o quantitativo em detrimento do qualitativo. Segundo Fracalanza (1999), esse fato pode ser evidenciado pela baixa eficiência do sistema de ensino, com elevadas taxas de repetência, práticas pedagógicas autoritárias, professores desmotivados com os baixos salários e com as precárias instalações dos estabelecimentos de ensino.

Quanto à municipalização do ensino fundamental, objeto de estudo deste trabalho, muitas polêmicas contornam esse processo. Como se pode observar, os seus defensores acreditam que a gestão educacional deixaria de ser menos burocratizada e mais democrática com a municipalização da educação. Haveria, então, uma maior flexibilidade curricular e de planejamento, o que atenderia à realidade local, possibilidade de maior participação e controle social.

Já os seus opositores defendem a idéia de que a municipalização não é sinônimo de democratização, principalmente porque o controle social tende a ser dificultado pelo autoritarismo local, funcionando como fator agravante dos problemas, quando deveria ajudar a solucioná-los. Somado ao FUNDEF veio a municipalização, descentralização administrativa e financeira, a prioridade para o ensino fundamental, as parcerias com comunidade e empresa, a avaliação de desempenho e de rendimento escolar. Portanto, todas essas medidas, segundo os críticos, estão a serviço de desobrigar o Estado em relação à educação e privatizá-lo. E ainda por cima, a preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização e muitos professores foram prejudicados, com o desaparecimento de milhares de postos de trabalhos.

Portanto, diante do exposto, parece sensato, considerar que o processo de municipalização, conforme vem se desenvolvendo, não se traduz em uma educação com qualidade, quando analisado os resultados alcançados em termos do desempenho dos alunos e satisfação dos professores.

Esse processo precisa urgentemente de uma reforma. Dessa maneira, defende-se aqui a municipalização, desde que ela garanta, de fato, a educação como prioridade maior e, que possibilite, realmente, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais, assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes.

Quanto à organização, o seu projeto político-pedagógico deve orientar-se pelos princípios democráticos e participativos, materializados na formação dos conselhos gestores e não ficar a mercê do autoritarismo local.

Em se tratando da universalização do ensino fundamental, é estritamente necessário que haja uma associação entre o acesso, a permanência e a qualidade da educação escolar. O acesso não deve apenas ser direcionado com prioridade para os que estão na idade escolar entre 06 e 14 anos, mas também para os portadores de necessidades especiais e para os que estão fora da faixa etária esperada.

Evidentemente, sabe-se que para atingir a meta de um padrão satisfatório, é indiscutivelmente necessária a ampliação dos recursos financeiros. Todavia, percebe-se que o investimento social não é prioridade do Estado, tornando-se a possibilidade de se alcançar essa meta muito longínqua. Assim, a defesa da descentralização, via municipalização, como justificativa para a democratização da educação, merece ser reavaliada com base nas características em que se encontram as escolas municipais na atualidade.

REFERÊNCIAS

CALLEGARI, César. **Uma nova supervisão para um novo mapa educacional paulista**. Net, São Paulo, 2007. Disponível em :<www.cesarcallegari.com.br/artigos/>. Acesso em: 08 jan. 2008.

CONSELHO DE CLASSE. Disponível em: <http://www.netescola.pr.gov.br/netescola/escola/089000041/conselho_de_classe.htm>. Acesso em: 23 dez. 2007.

CONSELHO ESCOLAR. Disponível em: <http://democracianaescola.blogspot.com/2007/10/conselho-escolar_29.html>. Acesso 23 dez. 2007.

CONSELHO ESTADUAL DO PARANÁ. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/cee/conselho.shtml>>. Acesso em: 21 dez. 2007.

CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2000.

DOURADO, Luiz fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: _____ ; PARO, Victor Henrique (orgs). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. P. 49-57.

FEIJÓ, Patrícia Collati Bento. A Municipalização do Ensino. Considerações quanto aos Aspectos Legais e Administrativos que envolvem o Procedimento. **Jus Vigilantibus**, Vitória, 25 set. 2007. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&iddoutrina=4543>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

FERNANDES NETO, Edigar. **LDB 9394/96: uma Legislação educacional a serviço do projeto neoliberal**. São Paulo, MST, 2007. Disponível em: <http://www.pedagogia.pro.br/ldb_9394.htm> Acesso em: 28 nov. 2007.

FRACALANZA, Paulo Sérgio. **A gestão do Ensino Fundamental pelo governo do estado de São Paulo: uma análise do financiamento e dos indicadores sociais de educação (1980-1993)**. In: Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a05v2069.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2007.

GADOTTI, Moacir. **Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica**. Prefeitura Municipal de Campinas - Secretaria de educação. In: III ERMEC - Encontro da Rede

Municipal de Campinas. Jun. 1996. Disponível em: < http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao_Brasileira/Municip_Sistema_Unico_1996.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2007.

GOIS, Antonio. A **“quase” universalização**. Aprendiz, 2007. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/aprendiz/ncolunas/agois/id100703.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2007.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O Escrito, o Dito e o Feito: Educação e Partidos Políticos**. Campinas, SP: Papirus, 1994. Disponível em <<http://www.apagina.pt/arquivo/Artigo.asp?ID=3352>>. Acesso em: 26 dez. 2007.

GUERRA, Mônica Galante Gorini. **Conselho de Classe: que espaço é esse?** Net, São Paulo, 2006. Disponível em: < <http://www.pucsp.br/pos/lael/lael-inf/teses/dissertacaoword.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2008.

HAMZE, Amélia. **Descentralização e Municipalização da Educação**. Brasil escola, 2002. Disponível em: <<http://pedagogia.brasilecola.com/politica-educacional/municipalizacaoeducacao.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo 2006**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites**. Net, Recife, set. 2002, N. 149/2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/149.html>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

MARQUES, Luciana Rosa. **O Projeto Político Pedagógico e a Construção da Autonomia e da Democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros**. Net, São Paulo, 1999. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/24/T0555484561395.doc>. Acesso 08 jan. 2008.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Descentralização do ensino" (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=283>>. Acesso 10 jan. 2008.

OLIVEIRA, Celeide Augusto de; COSTA, Luzimar Pereira da; SANTOS, Nadjá Narjara Barboza dos. **Fundef x fundeb: avanços e limitações**. V Seminário de Fundamentos Sóciopolíticos da Educação. Natal, CEFET-RN, 2007.

OLIVEIRA, Cleiton de; LOPES, Paulo Roberto Curvelo. **Descentralização do ensino- autonomia ou repasse de responsabilidades?** Experiências do município de Juiz de Fora nas décadas de 70 e 80. 2002. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <www.ppge.ufjf.br/publicacao/text01>. Acesso em: 28 nov. 2007.

OLIVEIRA, Cleiton de ; TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. **Municipalização e Gestão Municipal**. In: Lauro Carlos Wittmann; Regina Vinhaes Gracindo. (Org.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. 1 ed. Campinas: Editora Autores Associados e Universidade Metodista de São Paulo, 2001, v. 1, p. 133-150.

PARO, Victor Henrique. Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Victor Henrique (orgs). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. P. 29-47.

PEREIRA, Eva Waisros; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. A educação básica redimensionada. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)**. Net, Campinas, set. 2002. Educação e sociedade. Vol. 23. n. 80 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927pdf>> . Acesso em: 07 dez. 2006.

_____. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Net, Campinas, out. 2007. Educação e sociedade. Vol. 28. n. 100. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso 08 Jan. 2008.

PRIMIANO, Domingas Maria do Carmo Rodrigues. **Descentralização e Gestão Democrática da Educação**. Net, Franca, 2007. Disponível em: <<http://www.centrorefeducacional.com.br/consmede.htm>> Acesso em: 06 dez. 2007.

RANGEL, Adriane Menezes. **O regime de colaboração intersistemas ante: o desafio da municipalização**. Net, Belém, 2001. Disponível em <http://www.nead.unama.br/bibliotecavirtual/monografias/REGIME_CO_LABO_RACAO.pdf>. Acesso em: 19 maio 2008.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. Articulação entre a globalização e a descentralização. In: LOMBARDI, José Claudinei (org). **Globalização pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção Educação Contemporânea).

SANTOS, Luciola Licínio de Castro Paixão. **Políticas públicas para o ensino fundamental: parâmetros curriculares nacionais e sistema nacional de avaliação (saeb)**. Rev. Educ. & Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, Set. 2002, p. 346-367. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12936.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano Nacional de educação: por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção Educação Contemporânea).

SÊDA, Edson. **ABC DO CONSELHO TUTELAR**. São Paulo: Projeto Construção da Esperança, 2003. Disponível em: <<http://www.portaldococonselhotutelar.com.br/abcoconselhotutelar.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Paulo Renato. Melhoria da educação: um esforço de todos. In: Carreira, Denise (org). **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 07-10.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n52/a05v1452.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção. In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Victor Henrique (orgs). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 29-47.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul**. Net, Rio de Janeiro, jul/set. 2006. Ensaio: aval.pol.públ.Educ. vol.14 n. 52 Rio de Janeiro July/Sept. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4036006000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 12 dez. 2007.