

# UM OLHAR SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO VALE DO JQUIRICA

Caiane dos Santos (bolsista Pibic-UFRB/CFP)

Jéssica Paixão (bolsista voluntária-UFRB/CFP)

Josenaide da Silva (bolsista Pibic-UFRB/CFP)

Débora Alves Feitosa (Profa. Orientadora-UFRB/CFP)

## RESUMO

O presente trabalho é proveniente da pesquisa em desenvolvimento sobre a Implementação da Municipalização do Ensino Fundamental nos municípios de Amargosa e Brejões- Ba vinculado ao programa PIBIC-UFRB. O Estudo objetiva apresentar informações sobre a municipalização enquanto gestão administrativa nos municípios investigados. Para o desenvolvimento da pesquisa nos apoiamos em alguns autores: Arretche (2002); Luck (1999); Oliveira (2009), Azevedo(2002), Vieira (2008) entre outros. Como metodologia, utilizamos à pesquisa qualitativa, fazendo uso da entrevista semi-estruturada com técnicos administrativos da DIREC 29 e professoras que participaram do processo. Os resultados parciais permitiram identificar as dificuldades ocorridas no processo de municipalização, principalmente na redistribuição docente, provocando fechamento de escolas. O financiamento foi apontado como aspecto positivo; para os docentes, a transferência de esfera de sua lotação foi um aspecto negativo.

**Palavras-chave:** política pública; municipalização do Ensino Fundamental; descentralização;

## 1.INTRODUÇÃO

Desde a época imperial, a Educação Municipal Brasileira tem passado por diversas reformas. Tais reformas representam um tema polêmico no âmbito da história da política educacional no Brasil. Antes mesmo de configurar-se um sistema nacional de educação já circulavam propostas no sentido de proceder à reforma das organizações de ensino então existentes.

Isto significa dizer que desde o passado a insatisfação com a educação gerou movimentos no sentido de sua reestruturação:

Em tais contextos as reformas atendiam a expectativas de mudanças expressas na legislação educacional concebida pelo poder central. Usando termos do presente, isto

significa dizer que o governo federal (União) sempre exerceu papel decisivo na definição dos rumos perseguidos para a educação. Entretanto, tais movimentos nem sempre tiveram/têm sua origem no âmbito do próprio governo. Ao contrário, muitas reformas nasceram/nascem de demandas e de propostas encaminhadas pela sociedade civil (VIEIRA, 2008, p.2).

A reforma da educação ocorrida no Brasil na década de 80 visava enfrentar a centralização e o autoritarismo resultantes da ditadura. Por outro lado, a ampla reforma do Estado estabeleceu outros princípios nas relações federativas, dentre estes, a descentralização com a redistribuição das responsabilidades entre os entes federativos (ARRETCHE, 2002). A Colaboração e Gestão Democrática dos sistemas públicos de ensino no Brasil se constituem na definição e consolidação de estratégias executáveis que venham dar conta do princípio democrático apontado nos textos constitucionais.

Num momento fortemente marcado por diversas reações ao centralismo do regime autoritário, defendia-se a municipalização das políticas sociais descentralizando as atribuições e buscando independência administrativa e financeira para os municípios.

É neste sentido que a municipalização da educação é defendida como condição para a construção da autonomia das escolas e a transferência de competências efetivas do nível central para a esfera local aproximando-se mais das escolas e da comunidade usuária. A responsabilidade da matrícula no ensino fundamental, a transferência de recursos para o financiamento do Ensino fundamental, pagamentos dos professores, garantida através de Emenda Constitucional que criou o fundo de financiamento, a necessidade/possibilidade de organização do sistema próprio de educação em cada município, bem como a criação de Conselhos para auxiliar e fiscalizar a gestão pública da educação, foram mudanças instauradas a partir do processo de descentralização das responsabilidades com a educação entre os entes federativos.

O presente artigo é oriundo de pesquisa em andamento que trata da Implementação da Municipalização do Ensino Fundamental nos Municípios de Amargosa e Brejões. O estudo tem como objetivo descrever como ocorreu o Processo de Implementação da Municipalização do Ensino Fundamental nos municípios investigados. Como Metodologia, utilizamos a pesquisa qualitativa, fazendo uso da entrevista semi-estruturada com técnicos administrativos e professoras que participaram do processo de municipalização, onde os entrevistados apresentam as implicações, vantagens e desvantagens desse processo no âmbito educacional. A pesquisa encontra-se em andamento, em fase inicial de coleta de dados. Para o desenvolvimento desse estudo

utilizamos como embasamento teórico os seguintes autores: Arretche (2002); Luck (1999); Oliveira (2009), Azevedo (2002), Viera (2008) entre outros, bem como a consulta à outros estudos sobre o tema, trazendo as reflexões sobre esse processo e relacionando aos dados parciais da pesquisa.

## 2. A Municipalização do Ensino Fundamental a partir da Constituição Federal, a legislação educacional e as implicações para a esfera municipal

A partir da década de 1990, a educação brasileira é marcada por amplo reordenamento legal com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que descentralizou a responsabilidade de oferta dos níveis de ensino entre os entes federados; a Emenda Constitucional n. 14/96 e a lei n. 9424/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, dispositivos legais que criaram a base jurídica que alicerça o poder local e suas responsabilidades no campo educacional.

A elevação dos municípios à condição de entes federados pela CF de 1988, juntamente com outras definições legais na educação, exigiu que prefeituras se tornassem responsáveis pela oferta de vagas, manutenção das escolas, formação e criação de uma estrutura de carreira aos profissionais da educação, bem como reconhecesse e estimulasse a implantação de mecanismos de descentralização no interior das escolas: Projeto Político Pedagógico, escolha dos dirigentes escolares, gestão democrática nas unidades de ensino, relações mais participativas entre as escolas e os órgãos centrais do sistema educacional local. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os municípios criassem seu próprio sistema de ensino, atribuindo a estes, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, com especificidade no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Assim, é destacado no inciso 2º do art. 211 que: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

De acordo com a LDB, Lei 9.394 de 1996, § 1º, compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, incluir os jovens e adultos que não tiveram

acesso escolar; II - fazer-lhes a chamada pública e III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

A municipalização é vista como um desafio no âmbito das políticas educacionais e na própria gestão local. Segundo Souza e Faria (2004), os municípios passaram a enfrentar alguns desafios tais como: a participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; inclusão de capítulo específico sobre a educação na Lei Orgânica dos municípios (LOs); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição dos Conselhos Municipais de Educação e de Acompanhamento e Controle Social.

Para o desenvolvimento desta pesquisa estamos realizando entrevista semi-estruturada e, até o momento temos informações coletadas com o coordenador administrativo da rede escolar da DIREC 29 e com professoras que participaram do processo de municipalização nos municípios investigados. A partir dos dados levantados, pressupõe-se, que a municipalização do ensino fundamental influenciou na qualidade da educação, como demonstra a fala do coordenador administrativo da rede escolar da DIREC 29: “[...] depois desse processo de municipalização vejo a educação andando melhor no município.” Fica evidente também na fala do entrevistado a descentralização das responsabilidades implementadas a partir da municipalização:

A DIREC comanda (é responsável por) dez municípios, sendo que tínhamos 96 escolas, era uma trabalhadeira para conferir prestação de conta de todas as escolas e tinha escola que não cheguei a visitar, pois era de difícil acesso, com o processo de municipalização tem como o município chegar até essas escolas.

Por se tratar de uma região onde a linha divisória entre o espaço urbano e rural é tênue, grande parte das escolas se encontram fora do perímetro urbano, dificultando o acompanhamento efetivo destas unidades de ensino, quando esta responsabilidade fica centralizada, como mostra o relato abaixo:

(...) tinha uma escola em Brejões que chamava lagoa do morro, eu não sei se ainda existe que hoje é a Agribahia, eu fui uma vez e acabei me perdendo no meio dessa fazenda, eu entrei 13:00h da tarde deu 16:00h e não consegui sair, não conseguia achar a escola. Como aqui mesmo na região do Timbó que é de difícil acesso às vezes os carros não chegam até o destino, então a municipalização eu acho que é a solução, cabe a cada gestor municipal trabalhar com honestidade e seriedade, olhar para a

população. (coord. adm. da rede escolar- Direc 29. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).

Em tese, a descentralização, na forma de municipalização de políticas sociais abre caminho para que os governos subnacionais, incrementem uma prática gestora baseada na distribuição de papéis e responsabilidades, na ampliação do processo decisório, abrindo possibilidades para práticas democráticas em pequena escala através da participação efetiva dos atores locais nas decisões coletivas, a possibilidade de encaminhamento de soluções mais efetivas e mais eficazes para os problemas, considerando que estes serão pensados em seu contexto

A descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática do ensino público, desde 1988 são alicerces que sustentam a atuação do município no campo da educação. Cabe à União e aos Estados prestar assistência administrativa e financeira de forma articulada aos municípios, para que estes possam de fato executar os princípios que orientam a descentralização. No entanto, segundo Azevedo (2002), o processo de descentralização vivenciado na municipalização do ensino, não está assentado na participação democrática, no alargamento dos espaços públicos de participação, mas, em um reordenamento dos espaços locais, nacionais e globais a uma lógica economicista-instrumental, subordinada a recomposição do processo de acumulação capitalista, que orienta as políticas sociais do Estado. Neste sentido, o processo de descentralização, na prática tem se caracterizado como desconcentrador de funções, onde o ente local é considerado e tem agido como unidade administrativa, colocando em ação decisões políticas concebidas pelo poder central. Nas palavras de Azevedo, esse é um modelo de gestão gerencial e que tem se configurado “(...) como uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados” (AZEVEDO, 2002, p. 59).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 212, p. 138, determina que: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante dos impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” A aprovação da EC nº 14 que criou o Fundef, determinava que 15% da arrecadação fiscal de estados e municípios se destinaria ao ensino fundamental,

contribuindo para o aumento das matrículas neste nível de ensino como estratégia de manutenção dessas receitas, já que a redistribuição dos recursos do Fundef estava condicionado ao número de matrículas. Desta forma se observa um acelerado processo de municipalização do Ensino Fundamental, considerando que a Educação Infantil não era contemplada por este fundo fiscal.

Aspecto positivo apontado pelo coordenador administrativo da rede escolar da Direc 29: “Com a municipalização vem mais recursos para o município, quanto mais aluno tiver mais recursos vem para a Educação. O recurso é proveniente do MEC e é calculado pelo número de alunos matriculados, então os municípios começaram a se interessar pelo processo de Municipalização” (entrevista realizada em fevereiro de 2013).

Em nosso estudo iremos traçar um quadro comparativo sobre o número de matrículas no ensino fundamental antes e após a municipalização, mas de antemão, outras pesquisas desta natureza têm evidenciado o aumento de matrículas como um dos impactos da municipalização do ensino fundamental. Segundo Militão (2005, p. 5), dados do MEC indicam que no período de 1996-2002 a participação dos municípios brasileiros na oferta pública das matrículas do ensino fundamental saltou de 37% para 55%, enquanto que a participação da rede estadual no atendimento deste nível caiu de 63% para 45%. Em relação a este aspecto, a professora “A” afirma que: “Para o estado a municipalização diminuiu muito a quantidade de aluno [...] deixaram de entrar no senso escolar do estado e passaram a entrar no senso escolar do município, então a quantidade de aluno diminuiu bastante” (entrevista realizada em março de 2013).

Orellano (et al 2011) afirmam que a redistribuição de recursos com base no número de alunos matriculados foi um forte incentivo para os municípios levarem adiante a descentralização prevista na Constituição.

Outra implicação a partir do processo de implementação da municipalização foi a criação do Conselho Municipal de Educação, o qual objetiva acompanhar e fiscalizar as políticas públicas municipais de educação, bem como garantir a participação da sociedade na definição dos rumos da política educacional através do exercício da democracia direta, e orientar o poder público municipal no cumprimento das normas da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Parâmetro Curriculares Nacionais (PCNs) entre outras leis. Para Antonio Lima (2011, p. 4):

O Conselho Municipal de Educação, para atender às determinações da Lei Maior e demais leis infraconstitucionais, deve reunir competências técnicas e representatividade dos diversos setores educacionais, ao nível das unidades escolares, por meio da formação de Conselhos Escolares dos quais participa a Comunidade Escolar. Ao CME cabe a responsabilidade intransferível de sua organização estrutural para adequada atuação, bem como pela capacitação dos próprios Conselheiros

Nossos dados preliminares apontam que no município de Brejões não existe CME, em Amargosa o CME foi criado e está instalado, mas não exerce plenamente sua função enquanto órgão fiscalizador das ações da gestão pública na educação. A questão do funcionamento de fato dos conselhos de acompanhamento e de controle social, no caso, conselhos municipais de educação foi objeto de estudo realizado por Azevedo (2002, p.61) no estado de Pernambuco, no qual a autora concluiu “(...) que a tendência predominante é a grande dificuldade que os gestores municipais da educação encontram para constituí-los nos moldes predeterminados. (...) No geral as municipalidades procuram garantir a existência formal dos conselhos como meio de cumprir a norma legal, revestindo-os com as especificidades próprias das estruturas de poder de cada localidade”.

É necessário que haja capacitação técnica dos conselheiros para lidar com as questões burocráticas da educação. Como também é importante a representação da comunidade no CME para defender seus anseios em relação à educação e conhecer as questões sobre as políticas educacionais. Tais considerações permitem salientar que a presença dos indivíduos no controle social como representação indica a democratização no âmbito das políticas públicas, exercendo desta maneira, seu direito como cidadão.

Outra dificuldade enfrentada a partir da municipalização foi o remanejamento do quadro efetivo de professores da rede estadual para a rede municipal, como aponta o coordenador da Direc 29 na fala abaixo:

[...] tivemos que fazer o remanejamento do quadro efetivo do Estado que trabalhava naquela época e remanejar para outras escolas, então seria feita uma parceria com o município no Acordo de Cooperação Técnica, onde o servidor prestava serviço e recebia do Estado, [...] mas em convênio com o município. Às vezes não tinha lugar onde alocar o servidor nas escolas de base, já estavam cheias. Isso gerou certa dificuldade (entrevista realizada em fevereiro de 2013).

De acordo com a fala acima, com a municipalização houve a necessidade de redistribuir os professores para as escolas que foram municipalizadas. A reorganização da rede de ensino do município funcionou como estratégia para início do processo de municipalização do ensino. Martins (2003), alerta para a tensão que permeia um processo de transição de poder e de responsabilidades administrativas, exigindo que as instituições e os atores envolvidos adquiram um conjunto de informações e conhecimentos burocrático-administrativo, institua novas práticas que responda à realidade instaurada, que difere do cotidiano antes dominado. Tal processo exige um aprendizado gerando uma tensão política e uma instabilidade institucional. Em seu estudo Martins (ibidem, p. 234), identificou que havia “falta de experiência política, burocrática e administrativa” para gerir a realidade instituída pela municipalização da educação, pois esta aumentou os encargos “administrativos, pedagógicos e financeiros para os municípios”.

### 3. Algumas Considerações

Levantamos aqui algumas questões que estamos identificando em nossa pesquisa e pretendemos aprofundar a partir da análise do processo de municipalização nos municípios investigados, buscando compreender como a cultura política local tem interferido no processo de descentralização do poder, das funções e papéis político-administrativo que preconiza a municipalização da educação; como tem se dado a participação política dos atores sociais nos órgãos deliberativos locais, qual sua influência e colaboração na implementação das políticas locais de educação; como estão sendo formados os quadros para gerir tecnicamente os recursos financeiros e encaminhar as questões administrativas e burocráticas que permeiam a gestão pública; quais os resultados que se pode computar desse processo instituinte de um novo paradigma de gerir a educação no âmbito local, se os conflitos e tensões agregaram aprendizagens e benefícios para os atores envolvidos e para a sociedade beneficiária da escola pública nestas localidades.

A partir da fala dos entrevistados, infere-se que o processo de Municipalização do Ensino Fundamental foi importante para a qualidade da educação municipal e que as primeiras escolas a serem municipalizadas foram as da zona rural pela necessidade de organização da gestão dessas unidades escolares, que sempre estiveram relegadas ao esquecimento dado a dificuldade de acesso e de pessoal disponível para acompanhá-las.



Houve também a elevação do número de matrícula nas escolas municipais, e a implementação de vários projetos educativos a partir da adesão do município aos programas do governo federal para as redes municipais de ensino. Conclui-se parcialmente que a Municipalização do Ensino Fundamental pautou-se no atendimento aos princípios democráticos de oferta da educação pública para todos.

## REFERÊNCIAS:

- ARRETCHE, Marta T. S. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br) acesso em 2013.
- AZEVEDO, Janete M. Lins. Implicação da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, nº 80, set./2002 (p. 49-71).
- BOTH, Ivo José. *Municipalização da Educação*. São Paulo: Papirus, 1997.
- BRASIL, **Leis de Diretrizes e Bases da Educação**, lei nº 9.394/96, p. 3. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br> acesso em 2013.
- \_\_\_\_\_, **Constituição Federal**, Brasília, 2011, p.138.
- LIMA, Antonio Aparecido. O conselho municipal de educação sob a ótica da comunidade escolar da rede pública municipal de ensino. Volume 5 (2011) - ISSN 2175-3687, p. 4. Disponível em: <http://www.faccrei.edu.br/dialogoeinteracao> acesso em 2013
- MARTINS, A.M, Uma análise da municipalização no estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 120, p. 221-238, novembro de 2003. Disponível em: [WWW.scielo.br/pdf/cp/n120-pdf](http://WWW.scielo.br/pdf/cp/n120-pdf). acesso em 2012.
- MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. *Municipalização do ensino no estado de São Paulo: processo e tendências*. Ano III, Número 06, julho de 2005 - Semestral - ISSN 1678-300, p. 2. [www.marilia.unesp](http://www.marilia.unesp).

ORELLANO, Verônica; ROCHA, Fabiana; MATTOS, Enlison; ZOGHBI, Ana Carolina. Descentralização Fiscal e Municipalização do Ensino Fundamental: Impacto sobre os Indicadores de Desempenho Educacional. C-MICRO Nº 07, maio de 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br> acesso em 2013.

SOUZA, Donaldo melo de; FARIA, Lia Ciomar Marcedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-ldb 9.394/9. *Ensaio: avaliação e pública em educação*, Rio de Janeiro, v.12, n.45, out./dez. 2004. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

VIEIRA, Sofia Lerche. **Leis de reforma da educação no Brasil**. Coleção Documentos da Educação Brasileira. 2cd-roms e 1 livreto. Brasília: INEP, 2008b. Disponível em: [www.rizoma-freireano.org](http://www.rizoma-freireano.org) acesso em 2013.