

Volume

2

ISSN 0104-6551

Série Documental

RELATOS DE PESQUISA

2ª Edição

6

Ação Cultural e Educacional da Biblioteca
no Âmbito da Escola de 1º Grau

7

Metodologia da Alfabetização de Adultos:
um balanço da produção do conhecimento

8

O Visitante Inoportuno: o estudo da escola
num grupo tribal

9

Do Discurso da Greve à Ação do Nepe:
uma forma diferente de fazer/conceber
a universidade

10

Efeitos da Simulação Computadorizada
no Ensino da Atividade de Visita Domiciliar

11

A Prática Cotidiana dos Profissionais
da Educação em Escolas Públicas: a difícil
relação teoria-prática

12

Municipalização do Ensino: discurso oficial
e condições concretas de implantação

13

Avaliação das Experiências de Educação
de Jovens/Adultos de Santa Catarina

14

O Perfil Sociocultural de Alguns
Trabalhadores do Ensino de 2º Grau
Mediante seu Cotidiano

15

Descentralização, Política Municipal
de Educação e Participação no Município
de São Paulo

16

A Realidade da Preparação para o Trabalho
na 2ª Região Escolar São Leopoldo (RS)

17

Qualidade de Ensino:
velho tema, novo enfoque

INEP

188888888888
388888888888

Municipalização do Ensino: discurso oficial e condições concretas de implantação*

Elena Viveros Jarry
Maria de Fátima dos Santos Vieira
(Coordenadoras)
Elizabeth de Camillis
Maria Eulina Pessoa de Carvalho
Edmilson Alves de Azevedo

INTRODUÇÃO

A problemática do ensino básico no Brasil e na América Latina é já bem conhecida. Discute-se muito a democratização do ensino.

Na segunda metade da década de 80, uma diretriz aponta a descentralização do ensino como uma política educacional capaz de responder aos anseios de solução dos problemas relativos à democratização do ensino público.

Essa tendência, em geral, na América Latina, é originada nos governos dos diversos países (democracias representativas ou ditaduras militares) como uma “saída” para o Estado, que imprime à proposta de descentralização das políticas sociais (educação e saúde, principalmente) o cunho de “modernização”. Enquanto, aparentemente, através da argumentação discursiva, busca atingir a democratização pela descentralização dos serviços públicos, o que o Estado mais intenta, na prática, é esincumbir-se de tão onerosa tarefa que lhe é cabida.

Tratando-se especificamente da educação, faz-se necessário registrar aqui o discurso oficial federal (no Brasil) sobre a descentralização do ensino.

Em 14 de maio de 1987, o MEC, através de sua chefia de gabinete, pronunciou-se em Joaçaba (SC), por ocasião do encerramento do III Congresso Catarinense de Secretarias Municipais de Educação, sobre a gestão da municipalização do ensino.

No documento que registra o pronunciamento, diz o chefe de gabinete:

... é necessário que se inicie um processo de inversão das expectativas de concentração cada vez maior e é importante que a educação dele participe e, inclusive, pelo seu exemplo, caminhe na frente com coragem, procurando formas, mostrando que é possível, enquanto se aguarda a nova sociedade, a sociedade desconcentrada (Della Giustina, 1987, p. 4).

Nota-se, sobremaneira, uma tendência do MEC de que a educação siga na frente como estandarte de um processo de descentralização geral que deve ser iniciado.

A partir de 1988, pela nova Constituição (art. 211, § 2º), o município assume maiores responsabilidades para com o ensino fundamental. Deste modo, “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (Brasil. Constituição, 1988, p. 95).

Referindo-se especialmente ao caso nordestino, o ensino municipal, mesmo abrangendo 55% das matrículas (Jarry, Carvalho, p. 7), reflete-se, em uma análise mais aprofundada, em mínima expressão, no atendimento às necessidades reais de um eficiente ensino fundamental. Na Paraíba, por exemplo, a responsabilidade maior dos municípios para com o ensino básico corresponde apenas à primeira fase do 1º grau.

Assim, o polêmico debate que acontece em torno da municipalização do ensino no Brasil nos instigou a realizar um trabalho de pesquisa com os objetivos de:

* Publicado originalmente na Série Documental/Relatos de Pesquisa, n. 12, outubro de 1993, como artigo-síntese, exigência do convênio de financiamento de pesquisa nº 40/89, firmado entre o Inep e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), cuja conclusão deu-se em março de 1991.

- analisar o discurso oficial sobre o processo de municipalização do ensino em diferentes manifestações e instâncias, contemplando as esferas federal, estadual e municipal;

- analisar as condições concretas em que serão ou estão sendo aplicadas as políticas de municipalização do ensino na capital do Estado da Paraíba;

- avaliar as possibilidades, entraves e implicações da implementação do processo de municipalização do ensino, com base nos pressupostos veiculados e nas condições concretas observadas.

O DISCURSO OFICIAL E AS CONDIÇÕES CONCRETAS

No que diz respeito ao problema da municipalização do ensino no Brasil, podemos detectar várias formas de manifestações discursivas que representam a área oficial sobre essa problemática.

A análise de formas discursivas nos permitiu avaliar até que ponto existe uma solução de continuidade entre aquilo que é efetivado na prática discursiva e suas várias manifestações e as políticas reais implementadas pelas várias instituições que se prendem à esfera do instituído e oficial.

O discurso oficial de que tratamos diz respeito aos posicionamentos dos representantes oficiais da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de João Pessoa (Sedec/PB), da Secretaria Estadual de Educação e Cultura do Estado da Paraíba (SEC/PB) e do Ministério da Educação e Cultura (MEC), em entrevistas realizadas e/ou em publicações sobre o tema.

No procedimento de análise foram trabalhados alguns dados estatísticos sobre a caracterização socioeconômica-pessoense e realizadas observações no sentido de se examinar as condições concretas em que se dá o ensino em João Pessoa.

OS EIXOS

Para garantir a condução e o exame de questões apontadas nas discussões sobre o tema

da descentralização do ensino, debruçamo-nos sobre alguns eixos pinçados dos debates acerca do processo de municipalização do ensino em nível nacional.

(Des)burocratização do sistema

Aqui devemos compreender o processo de complexificação ou não da máquina administrativa em relação à possibilidade de implantação da municipalização, já que

tanto no regime autoritário como no democrático surgiram e surgem pressões junto à burocracia estatal, que levam, conforme o caso, à fragmentação institucional ou à desfragmentação e fortalecem ou não a burocracia (Machado, 1987, p. 28).

Co-participação (democratização)

O entendimento aqui é dirigido no sentido de observarmos como está sendo encaminhada a participação democrática no processo de municipalização do ensino. A democratização, então, pode ser definida como “ampliação do acesso da maioria da população às instâncias de decisão e aos benefícios da intervenção pública” (Arelaio, 1989, p. 22).

Descentralização do poder

O que pretendemos verificar diz respeito às relações entre as diversas instâncias da representação oficial pública municipal, estadual e federal de educação no tocante à descentralização do poder e que se referem às intenções ou ações do Estado acerca do processo de municipalização do ensino. Para nós, “a descentralização e o fortalecimento da autonomia municipal podem ser entendidos como medidas que favorecem a construção e o crescimento do poder popular” (Arelaio, 1989, p. 26).

Dependência financeira (recursos)

Em relação à municipalização do ensino, o termo refere-se principalmente à aplicação ou não dos preceitos constitucionais referentes à destinação dos recursos do Estado para a educação fundamental. Assim,

adotar uma sistemática de convênios que retém na mão do governo federal ou estadual a decisão

de quanto e quando repassar recursos é de todas as práticas autoritárias a mais funesta, porque mantém o município numa dependência ignóbil e contrária ao espírito da nova Constituição (Mello, 1990, p. 8).

Dependência política

A política de pessoal e recursos para a educação é perpassada, muitas vezes, por uma prática chamada “clientelismo”.

Definiremos o clientelismo como uma prática política que consiste no intercâmbio de voto por favores, entre um determinado chefe ou organização política e seus eleitores com os quais cria um forte componente de lealdade e dependência pessoal (Andrade, 1988, p. 3).

TRABALHANDO COM OS EIXOS NA PESQUISA

Na apresentação dos eixos, coube-nos proceder a uma compreensão indispensável para que agora pudéssemos, especificamente, focalizar nosso trabalho. A compreensão de que tratamos foi fundamental para direcionarmos inicialmente a organização dos materiais e instrumentos de pesquisa (roteiro de entrevistas, principalmente) e para a análise dos dados coletados.

Desta forma, os eixos são aqui particularmente reapresentados:

(Des)burocratização do sistema

Quanto à (des)burocratização do sistema, a Secretaria de Educação do Município de João Pessoa, em resposta à questão sobre a possibilidade de um aumento de pessoal na máquina administrativa em relação ao processo de municipalização do ensino, diz o seguinte: “Em termos burocráticos, talvez não, mas em João Pessoa aumentaria no aspecto de pessoal, principalmente pessoal da escola. Nós iríamos assumir quantas escolas e quantos alunos?”

Na resposta da Secretária, percebe-se o temor da sobrecarga em termos de novo pessoal (das escolas, principalmente) que deveria ser assumido pelo município de João Pessoa, caso o processo de municipalização viesse a se concretizar.

Em um depoimento, o diretor de uma escola municipal diz que um dos grandes problemas que enfrenta em sua administração é o número excessivo de professores que se dizem “incapazes física e mentalmente” de exercer o magistério. Esses professores não se encontram em licença de saúde e não podem ser colocados à disposição da Sedec, segundo sua própria orientação.

Assim, às mazelas do ensino pessoense, que em sua organização administrativa apresenta-se extremamente burocratizado em uma máquina “inchada”, soma-se o desperdício dos escassos recursos disponíveis para contratação de pessoal docente competente, sendo este um dos ônus pagos por um Estado onde impera o “protecionismo” ao funcionalismo público e o “clientelismo”.

Co-participação (democratização)

Sobre o processo de municipalização do ensino no aspecto da democratização, a secretária de Educação do município diz o seguinte: “Eu acho que isto não pode ser feito apressadamente. Acho que isto tem de ser pensado, tem que ser muito discutido, e aí ver como pode ser feito, como pode acontecer o processo de municipalização.”

Vemos, com o que foi exposto, que a secretária percebe um processo não muito discutido quanto à municipalização do ensino.

A opinião da secretária sobre o seminário “Municipalização da Educação Básica – Realidade e Perspectivas”, promovido pela SEC/PB e realizado em João Pessoa em abril de 1990, vem ilustrar sua fala anterior:

Aquele seminário me deixou algumas indagações... Quando vamos para um encontro desses, gostaríamos de, pelo menos, escutar alguma coisa no sentido de como iria funcionar. Você ouve opiniões favoráveis, opiniões contrárias, mas você não ouve a forma de operacionalizar.

Fica claro aqui o posicionamento da secretária de Educação, que buscou no seminário, no discurso das autoridades estaduais e federal, diretrizes mais específicas para a forma de operacionalização do processo de municipalização do ensino, no caso de sua implantação.

A argumentação favorável, em geral, ao processo de municipalização do ensino aponta uma maior viabilização de democracia.

A participação no debate do Estado da Paraíba parece, porém, constituir-se uma forma elitista, haja vista que, para o referido seminário, foram convidados especialmente os prefeitos e secretários de educação dos municípios paraibanos.

A própria fala do Secretário de Educação do Estado da Paraíba ilustra bem o que acima está colocado: “Nós estamos discutindo democraticamente a questão da municipalização, trazendo aqui aqueles a quem me parece, porque nos interessa mais de perto, que são os prefeitos e seus representantes...”

Percebe-se que, para o representante da SEC/PB, os prefeitos e seus representantes (os convidados) adquirem supremo papel no debate sobre o processo de municipalização. A sociedade civil organizada e sua representação pareceu, porém, não receber o mesmo tratamento.

Por onde, então, passaria a discussão “democrática” na manifestação acima citada, quando a genuína representação popular não é ouvida?

Certamente, a representação da sociedade civil organizada está longe de participar, efetivamente, dos debates nas instâncias de decisão, quando são tratadas as políticas públicas para a educação.

Descentralização do poder

Perguntado a respeito da descentralização do poder, entre outras coisas, o Secretário Estadual de Educação do Estado da Paraíba responde à revista *Nova Escola*:

... nenhuma atividade humana é desenvolvida sem risco. Qualquer mudança pressupõe a existência de risco. Quando o governo estadual transfere para o município alguma atribuição, ou quando a Constituição estabelece atividades para o município, deve transferir também responsabilidade, autoridade, poder e recursos (Barbosa, 1990, p. 20-21).

Neste ponto, nos indagamos: por que o governo, em nível nacional, propõe um risco para ser assumido pelas esferas mais desassistidas da Nação, quando sabemos que o sucesso efetivo de um projeto nacional de educação, que contemple o acesso e permanência de todos os alunos na escola fundamental, não tem sido objetivo de governos que se intercalam no poder?

A questão é bastante polêmica e deve registrar, ainda, a preocupação da representante da Sedec: “O governo federal inventa as coisas dele de cima para baixo... A base não está preparada. Não sabe como vai fazer. Eles mandam os encargos e não mandam os recursos”.

Descentralizar as tarefas e centralizar os recursos parece, neste caso, uma bela combinação para se concretizar de fato a falência da escola pública. Isso tem conteúdo, embora na Constituição haja um preceito (art. 211, § 1º) que prevê a assistência técnica financeira aos estados, territórios e municípios, por parte da União.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Paraíba (Sintep), através de seu diretor de Educação, faz um chamamento e expõe seu posicionamento em relação ao processo de descentralização do poder:

Educadores, a autonomia do município não será aumentada, nem diminuída. Ela permanece amarrada à deliberação que vem de Brasília. Isso não vai melhorar em absolutamente nada essa autonomia. Os prefeitos sabem disso.

Estranha-se, a princípio, a resistência dos professores que sempre lutaram pela descentralização do poder... Mais profundamente, porém, observa-se que existe uma forte resistência do movimento docente em aceitar a descentralização do ensino da forma antidemocrática como vem se apresentando.

Compreende-se, portanto, essa queixa quando a descentralização não significa autonomia; quando a descentralização significa riscos que não se está predisposto a assumir; quando descentralização significa fragmentação da luta dos professores em sua organização de base; quando descentralização do poder pode ainda significar mais um mecanismo de manutenção deste mesmo poder.

Dependência financeira (recursos)

A preocupação quanto à questão dos recursos é unânime nas secretarias municipais de educação de algumas capitais do Nordeste. Há uma queixa geral no que se refere ao repasse das verbas federais para o município, que acontece de forma bastante morosa, além da sua insuficiência.

Constata-se na fala da representante da Sedec que, ao município, é destinada uma responsabilidade muito grande, já que o governo federal vem se omitindo da tarefa de oferecer condições mínimas para a educação fundamental, havendo a desconfiança no cumprimento do disposto na Constituição de 1988: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistema de ensino” (art. 211).

... porque você está ouvindo falar em municipalização em todos os níveis da administração, em todos os setores da administração. Aí, de repente, você vai arcar com um peso muito grande, maior do que a sua condição física ... Então eu fico olhando com apreensão. Porque eu temo que aconteça isso: uma ausência total do governo federal, por exemplo ... em termos da educação, o governo federal se omite totalmente e o município tem que assumir tudo. Isso preocupa realmente!

Atendo-se ao orçamento da Sedec para o exercício de 1990, verificamos que a verba destinada à construção e recuperação de escolas e à reciclagem de pessoal ainda (agosto/90) não foi repassada do Ministério da Educação para a Sedec.

O artigo 192 da Lei Orgânica do Município de João Pessoa atende ao disposto no artigo 213 da Constituição Federal:

O poder municipal poderá alocar recursos a escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais que comprovem sua função social, sua finalidade não lucrativa, e que apliquem seus excedentes financeiros em educação, atendido, prioritariamente, o disposto na Constituição Federal.

Verifica-se que, em João Pessoa, o Poder Executivo promove a concessão de bolsas de estudo conforme o disposto na Lei nº 4.041/82.

O artigo 9º de outra lei (5.982/89) configura bem esta concessão:

O programa de bolsas de estudos destina-se a suprir e complementar o número de vagas oferecidas pelo poder público municipal, não sendo admitido que o valor total de bolsas de estudos de cada estabelecimento ultrapasse o valor do ISS devido.

Pela informação da própria Secretaria, as bolsas de estudo destinam-se, porém, a funcionários ou filhos de funcionários e incluem bolsas de estudo integrais, inclusive no 2º grau.

Cabe aqui um questionamento:

Porque os funcionários ou filhos de funcionários são privilegiados com bolsas de estudo enquanto não se universalizou a educação básica em João Pessoa?

Por que existe a destinação de bolsas de estudo para o 2º grau, quando pela Constituição (art. 211, § 2º) o município atuaria prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar?

Para ilustrar, podemos citar, ainda, o caso de um município que sustentava uma instituição de 3º grau, quando a situação do 1º grau era precaríssima.

Em João Pessoa, observa-se uma grande proliferação de escolas particulares. Enquanto o sistema escolar se privatiza, a omissão do poder público (do Estado) é constatada.

Toda essa problemática referente aos recursos (precariedade e má aplicação) reflete-se diretamente na questão quantitativa (absorção da população escolarizável) e na qualidade do ensino.

Dependência política

No Nordeste existe a tradição de uma prática que utiliza o sistema educacional, além de outros, para atender aos interesses eleitorais. Essa prática, chamada “clientelismo”, se constitui forte característica do sistema político dessa região.

Em João Pessoa, podemos citar o depoimento da ex-diretora do Departamento de Ensino do 1º Grau da Sedec sobre essa situação:

... e existiam dois pesos e duas medidas: um professor com T40 e professor com T20. Mais uma questão do clientelismo! Quem tinha um pistolão conseguia T40 e ganhava mais. Quem tinha T20 ganhava 50% do T40. Isso criava problema na própria categoria... Você já ficava com medo de ser demitido pelo prefeito e depender de um vereador.

Em visita a algumas escolas e à Sedec, percebemos alguns “problemas”, tais como: a existência de motoristas nas escolas quando estas não dispõem de carro, desvio de funções e, ainda, a existência de 132 professores leigos, que representam um percentual de 5,28% num universo de 2.500 professores.

A proposta de municipalização do ensino prevê, para a sua concretização, a implantação do estatuto do magistério.

Em João Pessoa existe o estatuto do magistério municipal, porém o estatuto não é aplicado para garantir ao magistério as condições efetivas para a sua sobrevivência. Obrigam-se, assim, os professores a procurarem outros empregos paralelos. Apresenta-se o estatuto, desta maneira, como um documento pró-forma.

No estatuto (1985), a política da administração municipal confere à educação um tratamento prioritário, “de modo a proporcionar às atividades de ensino um mecanismo operacional necessário à obtenção de alto grau de rentabilidade”.

Um fato registrado, ainda na gestão anterior, consiste na descoberta de diplomas falsos de pessoas semi-analfabetas que recebiam cargos de professor:

... foi quando a gente começou a fazer a triagem, exigir o original dos certificados de conclusão... porque teve gente nomeada, com licenciatura plena, semi-analfabeta. Quer dizer, a nomeação era como professor licenciado. Então, a gente detectou xerox de diploma falso (não era o diploma falso). Eles não tinham nenhum original... nós detectamos duzentos e tantos casos desses.

Configurando o traço clientelista, podemos exemplificar alguns mecanismos e favorecimentos, verificando, portanto, que a prática do

“apadrinhamento” subsiste no município como tônica, dada a maneira de se fazer política.

CONCLUSÃO

Podemos concluir que não há uma manifestação discursiva e ações aparentes expressamente direcionadas ao processo de municipalização do ensino na Sedec (esfera municipal do ensino público pessoense). Contudo, a manifestação discursiva da representante da Sedec é caracterizada pelo temor de que se efetive um processo não discutido profundamente. Nota-se, sobremaneira, a preocupação com os recursos e diretrizes que deveriam advir das instâncias estaduais e da União, no caso de consolidação do processo de descentralização do ensino.

Por outro lado, claramente observamos na fala da representante da SEC/PB (esfera estadual do ensino público paraibano) que há uma vontade expressa e ações programadas para a efetivação do processo de municipalização do ensino fundamental na Paraíba. A manifestação discursiva da SEC/PB propõe, assim, uma mudança e faz um convite ao risco.

Conduzidos pelos eixos que nortearam nossa pesquisa, verificamos que, quanto à:

1. *(Des)burocratização do sistema*, dificilmente a tendência será a de diminuir a burocracia no sistema de ensino.
2. *Co-participação (democratização)* – a prática dos dirigentes educacionais que propõem a municipalização do ensino não é conduzida pelo princípio pleno de democracia.
3. *Descentralização do poder* – a autonomia do município não será atendida, cabendo-lhe substancialmente os encargos maiores para com a educação fundamental.
4. *Dependência financeira (recursos)* – os recursos recebidos pelo município são insuficientes, verificando-se também a má aplicação das verbas públicas para o ensino público.
5. *Dependência política* – as relações clientelistas são facilmente reconhecidas na observação do sistema educacional do município.

Do particular para o geral, devemos pontuar o nosso temor de que a transferência da educação do 1º grau, sob a responsabilidade da esfera estadual, para a esfera municipal, possa prejudicar o quadro do ensino público, que há muito se apresenta caótico.

Do particular para o geral, devemos pontuar o nosso temor de que a transferência da educação do 1º grau, sob a responsabilidade da esfera estadual, para a esfera municipal, possa prejudicar o quadro do ensino público, que há muito se apresenta caótico.

Os pressupostos subjacentes à proposta do discurso oficial e as condições concretas que apresentam os municípios parecem pouco conjugar-se para a implantação e implementação do processo de municipalização do ensino. A incongruência entre intenções possíveis (ou desejáveis), implicações e a infra-estrutura dos municípios brasileiros, em geral, não permitem que à municipalidade seja entregue a responsabilidade maior para o ensino de 1º grau.

Assim, do discurso à prática, os caminhos são muito tortuosos e se orientam por dinâmicas e ideologias diferentes.

Muito há que se fazer, ainda, para que as práticas reflitam o discurso e que o discurso manifeste a vontade da maioria em proceder uma mudança coletiva para uma “modernização” que, ao contrário de conservar o *status quo*, signifique plena democracia, onde os direitos humanos, entre eles o da educação, estejam seguramente contemplados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Maria Antônia Afonso de. *Notas sobre clientelismo, coronelismo e representação política*. João Pessoa: UFPB, Ed. Universitária, 1988. (NDIHR 1988).
- ARELAIO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino e o poder local. *Ande*, São Paulo, n. 14, p. 22, 1989.
- BARBOSA, Adelson. Municipalização é importante mas exige recursos e participação. *Nova Escola*, São Paulo, n. 37, p. 20-21, mar. 1990.
- BRASIL. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- DELLA GIUSTINA, Oswaldo. *A municipalização da educação*. Brasília: MEC, 1987.
- JARRY, Elena Viveros; CARVALHO, Maria Eulina Pessoa de. *Democratização e qualidade do ensino de primeiro grau: o caso da Paraíba*. João Pessoa: Sudene, UFPB, CE, [19?]. Mimeografado.
- MACHADO, Lia Zanotta. *Política pública e educação*. Brasília: Inep, 1987. (Série Encontros e Debates, 1).
- MELLO, Guiomar Namó de. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. *Ande*, São Paulo, n. 16, p. 8, 1990.