

O processo de municipalização no Estado do Paraná

The process of municipal management in the State of Paraná

Jussara Maria Tavares Puglielli Santos*

RESUMO

Discutem-se os rumos da municipalização do ensino nas séries iniciais do ensino fundamental, definidos com anterioridade à constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, de forma a demonstrar que a transferência de tal responsabilidade aos municípios paranaenses antecede a criação do referido Fundo, ainda que esta intensificação da municipalização tenha sido uma das suas principais finalidades.

Palavras-chave: municipalização do ensino, financiamento do ensino obrigatório, financiamento do ensino fundamental no Paraná.

ABSTRACT

The directions of the politics called “municipalização” (kind of decentralization to the counties based on municipal management) of initial series teaching have been discussed because were defined with anteriority to the constitution of Fund of Maintenance and Development of the Fundamental Teaching – Fundef, in a way that demonstrates the transfer of such responsibility to the

* Professora do Departamento de Planejamento e Administração Escolar, do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

municipality in state of Paraná precedes the creation of the referred Fund, although this, the intensification of the “municipalização” have been one of their main purposes.

Key-words: education decentralization to countries, economy of education, elementary school financing in Paraná/Brazil.

Defender que a intensificação do processo de municipalização do ensino das séries iniciais do Ensino Fundamental, nas modalidades regular, supletiva e especial, que se efetivou, no Estado do Paraná, no início dos anos 90, respondeu a razões diversas daquelas associadas à criação do Fundef,¹ muito embora relacionadas à questão do financiamento do ensino obrigatório, será o tema do presente artigo.

Caberia iniciar a explicitação dos argumentos discutindo as razões associadas à criação do Fundef, considerada, aqui, uma modalidade particular de constituição de fundo de financiamento que contraria a lógica presente, desde 1942, quando da criação, no período do Estado Novo, do Fundo Nacional do Ensino Primário.²

A constituição do Fundef parece ter respondido a uma estratégia de (re) partilhamento das responsabilidades diretas de financiamento do Ensino Fundamental por parte do poder público federal, que ficou explícita quando das análises realizadas pelos próprios técnicos do governo quando do “balanço do primeiro ano”³ de vigência do referido fundo.

Em 1998, o FUNDEF redistribuiu um volume global de R\$ 13,3 bilhões, dos quais R\$ 8,2 bilhões foram transferidos aos Estados (61,6%) e 5,1 bilhões aos Municípios (38,4%). Esse montante corresponde a cerca de 1,5% do PIB nacional. Para 1999, em virtude das mudanças ocorridas na

1 FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de vigência obrigatória a partir de 1o. de janeiro de 1998.

2 Sobre o Fundo Nacional do Ensino Primário, ver CARNIELLI, Beatrice Laura. Recursos Federais para a educação fundamental: a longa história do descompromisso. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Brasília, V.14, n 2, jul./dez.1998, p.263-276.

3 Balanço do primeiro ano do FUNDEF.MEC. Brasília, mar 1999.

distribuição do atendimento do alunado do Ensino Fundamental entre as redes estadual e municipal, os Estados deverão receber cerca de 57% dos recursos do FUNDEF, enquanto a participação dos Municípios crescerá cerca de 43% do total do FUNDEF.

(...) A complementação do Governo Federal para as unidades da federação que não atingiram o valor mínimo de R\$ 315,00 por aluno/ano totalizou R\$ 524,2 milhões em 1998. Para 1999, em função do expressivo aumento das matrículas nos Estados destinatários desta complementação, estima-se que aquele total deverá alcançar cerca de R\$ 850 milhões, com um aumento de 62% em relação ao desembolso do ano anterior. (BALANÇO DO PRIMEIRO ANO DO FUNDEF, 1999, p. 5)

Desta forma, contrariamente ao papel desempenhado pelos fundos públicos que financiaram a expansão do, então, Ensino Primário, desde 1942 e, depois de 1954, do Ensino Médio, o atual transfere a responsabilidade de financiamento do Ensino Fundamental para o âmbito da relação entre o poder público estadual e municipal, em cada unidade federada, à exceção de oito estados que obtiveram complementação da União ao Fundef em 1988, a saber: Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Se tal argumentação procede, importa, primeiro, considerar qual seu significado: em que medida o Fundef se constitui em evidência de um esvaziamento ainda maior dos recursos públicos de destinação social, processo marcadamente pautado pelo emprego da *racionalidade técnica*, da busca da relação ótima entre custo/benefício?

É muito provável que PAIVA (1990, p. 7-8) tivesse razão ao demonstrar o papel dos recursos públicos, em especial dos administrados pelo governo federal, no intenso processo de ampliação do acesso à escola no Brasil, particularmente após a Segunda Grande Guerra Mundial, considerado, por ela, configuradora do período republicano como aquele mais significativo em termos educacionais no Brasil.

Alguns dados gerais podem nos ajudar a visualizar a expansão do sistema de educação ao longo desse século republicano. Em 1990 havia aproximadamente 1 aluno para cada 56 habitantes. Trinta anos depois contávamos com uma proporção comum 1 aluno para cada 30 habitantes.

Completamos um século de República com 1 aluno para cada 5 habitantes. Além disso, apesar das imensas críticas que merece o nosso sistema de ensino nesse final de século (...) há que se reconhecer que, ao longo dos últimos 100 anos, observou-se uma notável diferenciação do sistema. A impressionante ampliação do sistema de educação, capaz de justificar a afirmação de que nossa história educacional é fundamentalmente uma história republicana, esconde, porém, uma evolução complexa.

A análise realizada por PAIVA (1990) permite não só associar a expansão do atendimento educacional no país à constituição do próprio *sistema de ensino* enquanto decorrência das necessidades criadas a médio prazo por *pressão intra-sistêmica*,⁴ quanto firmá-la como fenômeno associado à constituição do Brasil moderno, propriamente capitalista, tendo o recurso público, em especial o administrado pelo poder público federal, participado diretamente da criação das condições objetivas de sua realização, sendo o Fundo Nacional do Ensino Primário, o destinado a financiar a expansão do ensino obrigatório, sua expressão mais acabada no campo da educação.

Ao período propriamente desenvolvimentista, contrapõe-se a crescente precarização das condições de financiamento público, demarcada herança da estatização da dívida externa privada operada, nos estertores da ditadura militar, como condição necessária a impor alguma sobrevida ao modelo econômico pelo qual submeteram, à força, a nação brasileira por longos vinte e um anos. Segundo OLIVEIRA (1992), tal procedimento condicionou as possibilidades de o Estado Brasileiro, pós-ditadura militar de 1964, prover os meios para dar concretude às necessidades sociais externalizadas no período da reconstitucionalização brasileira pela ação pública dos movimentos sociais. Tal condição escancara o papel anti-social da destinação privada dos recursos públicos, no período em que a sociedade brasileira indicava a necessidade da reorientação pública do fundo público.

4 Paiva (1990) cunha a expressão “pressão intra-sistêmica” considerada como uma categoria explicativa da forma como se efetivou o acesso a escola no Brasil, em especial pós 40. A ampliação do acesso à escola teria se dado como produto, decorrência, consequência de políticas de financiamento público no ensino obrigatório promovendo, aproximadamente quinze anos após, a presença de pressões sociais por sobre os órgãos públicos de educação por ampliação de mais vagas no nível de ensino subsequente.

Ainda assim, a sociedade brasileira assistiu um esforço dos governos de oposição à ditadura militar, pós 82, em direcionar recursos públicos para a expansão do atendimento do ensino obrigatório, inaugurando, assim, um segundo ciclo expansionista que, também tendo operado por *pressão intra-sistêmica*, determinou o crescimento da demanda por Ensino Médio, fato sensível já na segunda metade dos anos 90.

O Fundef, então, pode ser considerado uma modalidade diferenciada de financiamento do ensino obrigatório, característico do período pós-expansionista. Assim, poder-se afirmar que ao período desenvolvimentista, estendendo-se ao longo do período relativo ao seu esgotamento, correspondeu um determinado tipo de financiamento da ampliação do acesso à escola no Brasil, também realizado por meio da constituição de fundos públicos, fortemente induzidos por recursos públicos administrados, principalmente, por órgão federal. No período propriamente pós-desenvolvimentista, marcado pela adoção, por parte do Estado, das políticas macroeconômicas de corte neoliberal, dadas as condicionalidades já interpostas pelas agências internacionais de financiamento, quando das renegociações da dívida externa, que gradativamente vão abrangendo e conformando todos os tradicionais espaços de ação estatal, até serem vislumbradas, ampla e profundamente enraizadas, na vida social no final dos anos 90, torna-se realidade o Fundef.

Enquanto tal, o Fundef pode ser considerado uma modalidade de fundo para financiar, diga-se, mais a manutenção do que o desenvolvimento do atendimento educacional, uma vez que os traços demográficos apontam para o declínio do crescimento da população e consequentemente da demanda por educação também obrigatória.⁵ Para tanto, basta o reordenar dos recursos disponíveis em cada estado regional entre as administrações municipais e a administração estadual, e complementar, pontualmente, estados e municípios mais fragilizados em sua capacidade de arrecadação, com pouco dos recursos geridos pela administração federal. Tal *lógica*, instigou pesquisadores da área do financiamento da educação no Brasil, ao se referirem ao Fundef e à lógica nele fundida, a cunharem expressões tais como: “governo federal faz cortesia com chapéu de estados e municípios” (DAVIES, 1999, p. 4); “Um fundinho chamado fundão” (RESENDE PINTO, 1999, p. 85).

5 “No caso específico do ensino fundamental, houve redução de matrícula de 0,2% (Gazeta do Povo, 30/08/02 - ‘Resultados do Censo de 2002’)

Pelo exposto, até então, parece provável que o Fundef tenha, de fato, se constituído em evidência de um esvaziamento dos recursos públicos de destinação social, processo marcadamente pautado pelo emprego da *racionalidade técnica*, da busca da relação ótima entre custo/benefício. O que significa dizer que a nova forma de financiamento parece estar respondendo a diferentes motivações. Responde, por um lado, a questões objetivas, decorrentes das marcas demográficas que vêm se desenhando há, pelo menos, os trinta últimos anos e que já se mostram efetivas no quadro de redução de matrículas no Ensino Fundamental, como atestam os dados censitários de 2002. De outro lado, parece estar compondo um conjunto de medidas pautadas pela lógica da racionalidade do menor custo, ou seja, como um fundo mais de manutenção do que desenvolvimento, que não se assenta em prover recursos novos para a educação e, sim, em prescrever, temporariamente, um rearranjo dos recursos disponíveis de forma a realizar, de fato, a ampliação do atendimento educacional por parte dos municípios.⁶ Nada há contra os municípios ampliarem seus investimentos no atendimento educacional, ao menos no ensino obrigatório, porém, importa considerar que ao se esgotar o prazo de validade do Fundef, caberá aos municípios manter, independentemente de mecanismos de rearranjo de recursos existentes, o atendimento. Como a maioria dos municípios brasileiros depende das transferências de recursos para prover as necessidades da população que neles habitam, importa considerar, ainda que a taxa de natalidade seja decrescente, as conseqüências de tal transferência por sobre o efetivo atendimento educacional.

Mesmo não adentrando nas questões relativas a qual atendimento educacional vem sendo oferecido à maioria da população brasileira, o impacto da implantação do Fundef no aumento da matrícula municipal não se apresentou igual para todas as regiões brasileiras tendo em vista, muito provavelmente, a forma como se efetivou, historicamente, a relação entre economia e sociedade em cada região brasileira:

6 “Além da tendência apontada pelo Censo Escolar de 1998 de avanço do processo de municipalização de escolas do Ensino Fundamental, pesquisa realizada pelo MEC(...) indicou que 28,1% dos municípios declararam ter assumido escolas estaduais ao longo do último ano. Este movimento de municipalização foi mais intenso na região Sudeste onde constatou-se que 57,6% dos municípios assumiram escolas de Ensino Fundamental antes pertencentes às redes estaduais.” Balanço do primeiro ano do FUNDEF. Brasília: MEC, 1999, p. 24.

Comparando-se os dados sobre matrículas da rede pública de Ensino Fundamental entre 1997 e 1998, com base nos dados do Censo Escolar, verifica-se um incremento de 6% no total de matrículas no período, passando de 30.535.072 alunos em 1997 para 32.380.024 em 1998; resultante de uma elevação de 21,5% na matrículas do conjunto dos municípios brasileiros e de uma redução de 4,6% nas redes estaduais. Merece destaque o significativo crescimento de 12,1% ocorrido na região Nordeste, seguida pela região Norte com 7,7%, exatamente as regiões que apresentavam os maiores déficits de cobertura; bem como o menor incremento de 1,5% verificado na região Sul” (BALANÇO DO PRIMEIRO ANO DO FUNDEF, Brasília, 1999, p. 21)

No caso do Paraná, a municipalização do ensino (do pré-escolar, das séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo e da Educação Especial) precedeu à implantação do Fundef, ou seja, a transferência para a esfera da responsabilidade municipal da pré-escola, das séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo e da Educação Especial se efetivou, especialmente, a partir de 1990. Contudo, as primeiras iniciativas voltadas a transferências de responsabilidades quanto à oferta de ensino para os municípios, no Paraná, datam dos anos 60.

Segundo a literatura existente⁷ acerca do tema, pode-se destacar três grandes momentos do processo de municipalização no Paraná, a saber: o primeiro, associado ao processo de constituição e de reestruturação do sistema estadual de ensino, implicadas pelas leis e reformas nacionais de educação (1961 e 1971); o segundo, desenvolve-se associado aos projetos nacional (1975-1981) e regional, com financiamento internacional, voltados à educação no meio rural, e o terceiro, inicia-se com os estudos naci-

7 O texto de LOCCO, Leila de Almeida & ZABOT, Nircélio. **Política de municipalização do ensino de 1o. grau no Paraná**. Curitiba, s/d. (mimeo).resgata os considerados primeiro e segundo momentos do processo de municipalização.

Os textos de EVANGELISTA, Olinda & SCHMIDT, Maria Auxiliadora. **Relação Estado/Município no Paraná: construção ou desconstrução da escola pública de qualidade**. In: Estado e educação. Campinas, SP, Papirus: Cedes: São Paulo:Ande: Anped, 1992, p. 279 -297, (coletânea C.B.E.) e de SANTOS, Jussara Maria T. Puglielli. **As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição**. São Paulo, 1998, Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, acrescem informações relativamente ao período que se estende até 1994.

onais de custo barra aluno que, com as mudanças tributárias definidas na Constituição de 1988, passaram a funcionar como parâmetro para o *modelo* paranaense que vigorou de 90 a 97.

A indicação desses três grandes momentos do processo de municipalização no Paraná permite situá-lo como uma orientação que tem se mantido presente na história recente da oferta da educação destinada à maioria da população, ainda que motivada e financiada por meio de diferentes mecanismos e respondendo a finalidades específicas.

Se no primeiro dos três momentos indicados, a municipalização responde ao ajuste dos sistemas de ensino às determinações legais de orientação descentralizadora, no segundo, assiste-se a ação indutora quer da administração federal quer da estadual por meio de ações voltadas ao fortalecimento da gestão municipal, como parte de programas voltados ao estímulo das atividades agrícolas num estado onde, até então, predominavam as atividades do setor primário.

Segundo o histórico do processo de municipalização, que consta do Relatório Final da Pesquisa Implantação e Impactos do Fundef no Estado do Paraná (2002), importa considerar que,

...muito embora seja difícil verificar se tais ações indutoras promoveram, efetivamente, a melhoria da capacidade de gerenciamento da oferta municipal de educação, importa destacar que os dados relativos à matrícula inicial do ensino de 1º. Grau por zona e dependência administrativa de 1978 a 1987, apresentados pela FUNDEPAR/Secretaria de Educação, demonstram que a oferta de ensino fundamental urbano municipal apresentou tendência de crescimento constante, passando de 139.070, em 1978, para 225.771, em 1987. Por sua vez, a oferta municipal rural apresentou tendência declinante constante no período, passando de 453.536, em 1978, para 271.359, 1987. No total a tendência também se apresentou constantemente declinante passando, entre 1978 e 1987, de 592.606 para 497.130, respectivamente. Tais dados permitem verificar que os movimentos migratórios, para fora do Estado, intensos nos anos 70, e das regiões rurais para as urbanas dentro do mesmo município ou entre municípios, predominantes nos anos 80, aliados ao arrefecimento do ritmo de crescimento da população, reconfiguraram completamente o perfil do atendimento educacional municipal no Paraná no período analisado e que os projetos nacionais e locais voltados a compensar os efeitos dos processos transformadores do meio rural, pouca efetividade tiveram, se é que tiveram qualquer efetividade.

O terceiro momento, de possível identificação, do processo de municipalização do ensino no Paraná se inicia no segundo governo peemedebista, pós-ditadura militar, que abrange o período 1987 a 1990 e se intensifica na terceira gestão peemedebista, 1991 a 1994. Há que se destacar que este terceiro momento do processo de municipalização foi movido e promovido exclusivamente pela lógica financeiro-administrativa, pois que a transferência das responsabilidades pela oferta de ensino pré-escolar, das séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo e da Educação Especial, para os municípios esteve associada, pelo menos, a duas razões de ordem financeira, a saber: a configuração deficitária crescente das contas da administração estadual, que chega a alcançar um déficit de balanço da ordem de 35% no ano de 1989, segundo dados do IPARDES (1992, p. 64) e o incremento potencial sobre as receitas municipais em decorrência das alterações de ordem tributária encerradas na Constituição de 1988, que, segundo BARATTO (1990, p. 5), seria de “31,1% nos municípios menores, de 25,2% nos maiores e de 29% nos intermediários.”

A exclusividade da lógica financeiro-administrativa do processo de municipalização, nesse terceiro momento, pode ser considerada o móvel da contraposição entre o governo estadual, sindicato de professores e entidades da sociedade civil comprometidas com a defesa da escola pública.

Primeiramente é preciso considerar que no segundo governo do PMDB, 1987-1990, o déficit crescente das contas públicas se estendeu por todo o período, refletindo-se fortemente tanto na redução do salário real dos profissionais da educação quanto nas condições de implementação da principal ação governamental que demarca o período, o Ciclo Básico de Alfabetização, voltado à redução dos índices de retenção nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

A sistematização da diretriz pedagógica para as escolas públicas do Paraná, realizada entre 1989-1990, não trouxe o ônus de sua implantação, pois sua versão final se efetiva somente no final do último ano da gestão.

Ou seja, as possibilidades da definição e implementação de ações pedagógicas efetivas e de caráter universal foram comprometidas pela precarização das condições de financiamento público o que, sem dúvida, não exime os dirigentes do estabelecimento de prioridades, porém permite situar o contexto no qual as prioridades se estabelecem e, no caso em foco, não foi a educação obviamente.

Para poder dimensionar o quadro de agravamento da precarização do financiamento público bastam as considerações de PEREIRA (1990, p. 10)

acerca do financiamento do ensino em nosso estado, à época da segunda gestão peemedebista:

...a greve dos professores de 1988 representava o primeiro alerta do impasse do sistema de ensino de 1º. grau, pois enquanto a participação do ensino de 1º. grau no orçamento estadual caía de 56,1%, em 1987, para 52,2%, em 1988, havia um incremento no número de alunos, passando de 927.612, em 1987, para 975.870, em 1988. Contudo a greve de 1990 não foi mais um indício de impasse, mas um sintoma de colapso do sistema de ensino de 1º. grau, pois a participação dos recursos destinados ao ensino de 1º. grau no orçamento estadual havia sido rebaixada para 45%, naquele ano, e a matrícula, nesse grau de ensino, atingiria 1.023.143 alunos.

As relações conflituosas entre os profissionais da educação e o governo estadual frente ao arrocho salarial e à crescente precarização das condições de trabalho foram um fator decisivo da exclusão desses profissionais do processo de definição da política de municipalização do ensino das séries iniciais do Ensino Fundamental, implantada a partir de 1991.

Foram excluídos desse processo de definição, além dos profissionais da educação e seu órgão de representação, as entidades da sociedade civil ligadas à luta pela defesa da escola pública que se organizaram entre 1988 e 1990 em torno quer do Comitê em Defesa da Escola Pública Universal e Gratuita de Curitiba, quer do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Universal e Gratuita, assim como os municípios considerados *parceiros do processo*.

O conteúdo dos parágrafos precedentes indica que a definição dos mecanismos, por meio dos quais se definiu o processo de municipalização, implicou na condução unilateral e autoritária do governo estadual diante da resistência da comunidade educacional organizada e mesmo dos municípios envolvidos no processo. Qual seria a motivação que justificaria o ônus de tal procedimento por parte do governo estadual?

Diversas seriam as motivações, muito provavelmente. Primeiramente, há de se considerar que as relações conflituosas entre os profissionais da educação e a administração estadual já havia se configurado aguda a partir da greve de 1988 e, a partir daí, só se deteriorou, culminando com uma greve de 90 dias no ano de 1990. Ou seja, o ônus político já estava

absoluta e irremediavelmente configurado e, apesar dele, o partido havia assegurado sua vitória para mais uma gestão no ano de 1990. Sem dúvida nenhuma, tal vitória se configurou em fator decisivo para por em prática medida que, como se comprovaria mais tarde, representaria, de fato, redução de gastos para a administração estadual.

Em pesquisa realizada pelo IPARDES (1996, p. 94), afirma-se:

Para o governo estadual, os repasses de recursos financeiros aos municípios apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa, dada a sua representatividade em relação ao total das despesas as SEED, passando de 14%, antes do início do processo de municipalização para 3% em 1995.

Tal *milagre*, não foi operado a partir de uma relação harmônica entre *parceiros*, como a terminologia empregada quer fazer parecer, pois, além de unilateral e autoritária no que diz respeito à condução por parte do governo do estado, trouxe uma série de implicações para o atendimento educacional como se tentará demonstrar mais adiante.

Contudo, é preciso salientar, antes de fazer referência aos procedimentos empregados no processo de municipalização paranaense nos anos 90, que um conjunto de estudos, visando definir uma metodologia que permitisse calcular o custo/aluno/ano precede a tomada de decisão relativamente à forma a ser dada ao processo de municipalização, foram realizados pelo menos quatro estudos desde 1988 até 1990. Tais estudos tiveram como motivação avaliar a capacidade dos municípios em arcarem com maiores encargos educacionais em decorrência da Reforma Tributária, implicada na Constituição Federal de 1988, que assegurava um incremento potencial sobre as receitas anteriormente disponíveis de, em média, 31% para os municípios menores, de 25% nos municípios maiores e de 29% nos municípios intermediários.

No que tange especificamente aos procedimentos por meio dos quais se daria a municipalização do ensino, cumpre destacar que a regulamentação foi sendo alterada, como que a se ajustar às dificuldades interpostas no processo de sua implementação, assumindo formalmente três versões.

A primeira dessas versões, datada de 1991, implementada nos meses de janeiro e fevereiro, portanto ainda antes da posse do terceiro governador

peemedebista, implicava que os municípios fizessem com o Poder Público Estadual o designado *Protocolo de Intenções* para a efetivar a chamada *parceria* estado/município voltada à oferta de Ensino Pré-Escolar e Fundamental na rede pública, cujo objetivo geral previa a “partilha dos serviços e encargos entre o Poder Público Estadual e Municipal, com vistas à universalização do ensino fundamental.”

A referida *partilha* referia-se, basicamente, à transferência gradativa do patrimônio do Estado para o município; manutenção da folha de pagamento dos recursos humanos com vínculo empregatício estadual, cujo exercício passasse a se realizar na escola assumida pelo município; apoio técnico para a adequação municipal em decorrência da assunção dos encargos e serviços implicados nas transferências dos estabelecimentos de ensino, além do repasse ao município do “equivalente à diferença entre o custo global da rede pública de ensino, calculada com base no custo/aluno/ano da rede estadual, e os valores que, por dispositivo constitucional, o município é obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público.”(PROTOCOLO..., [19–] p.1)

Segundo o texto do *Termo de Cooperação Técnica Financeira* (sem data) a ser firmado entre a Secretaria de Estado da Educação e os municípios, cuja vigência se daria a partir de março de 1991, voltado a objetivar a “cedência de servidores estaduais e/ou recursos para a rede municipal de ensino” em “decorrência do Protocolo de Intenções firmado entre o Estado e os Municípios,” seus objetivos eram: “o desenvolvimento de ações conjuntas e coordenadas pela SEED e o Município” e a “definição das condições” em que se processaria “a transferência de recursos técnico-financeiros estaduais, destinados à manutenção da Rede Municipal de Ensino.” (p. 1)

Importa considerar que em nenhum dos dois documentos acima referidos se faz explícita a forma a ser empregada no estabelecimento do custo/aluno da rede estadual, que serviria de parâmetro para o repasse mensal aos municípios do equivalente à diferença entre o custo global da rede pública de ensino e os valores que os municípios são obrigados a aplicar no desenvolvimento e manutenção do ensino.

Em 1992, alterou-se a regulação do processo de municipalização, cujo documento que a expressa designou-se *Termo Cooperativo da Parceria Educacional – TCPE*, produzido pelo Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria de Estado da Educação, sem que tivessem sido consideradas as

críticas feitas pelas entidades associadas ao Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal em 1991.

Continua, assim, uma formulação que excluiu do processo de sua elaboração a participação dos profissionais da educação, pais, alunos e de toda a sociedade civil organizada, particularmente os segmentos vinculados à Educação Pública.

Importa destacar que as reformulações nas orientações relativas aos procedimentos, por meio dos quais se daria a municipalização até 1994, constituem obra da terceira gestão peemedebista no governo do estado, sendo que tal metodologia não sofre alterações substantivas até o ano de implantação do Fundef.

A implantação do processo de municipalização do ensino passa a ser a estratégia primordial de diminuição do custeio desse nível de ensino, já que o modelo empregado visava exclusivamente a dimensão financeira. Os municípios *parceiros* passaram a assumir os encargos e o custeio e o Estado que definiu a forma e arbitrou sua aplicação, teve reduzido o montante de recursos repassados aos municípios, como já se indicou anteriormente.

Ao se tomar o conteúdo do Termo Cooperativo de Parceria Educacional – TPCE, verifica-se que tinha por objetivo “a ação de parceria educacional entre a Seed-PR e o Município Parceiro, visando o desenvolvimento do ensino fundamental, prioritariamente no que se refere às quatro séries iniciais, ao pré-escolar, à educação especial e ao ensino supletivo fase I, atendendo ao disposto no artigo 211 da Constituição Federal” (p. 1). Assim, amplia-se a transferência com a inclusão do Ensino Supletivo fase I e Educação Especial, não previstos na versão 1991.

As obrigações da Seed-PR incluíam: 1) o repasse dos professores que atuam no Ensino Fundamental de 1.^a a 4.^a séries, pré-escola, Educação Especial e Supletivo fase I, sem ônus para o município, sendo assegurados os direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério; 2) a oferta de orientação técnica pedagógica permanente referente ao desenvolvimento do ensino nos diferentes níveis e modalidades previstos; 3) prestar assistência técnica por meio de cursos de treinamento para docentes e não-docentes, quando solicitado pelo prefeito municipal; 4) prestar assistência financeira, mediante repasse de recursos, “cujo valor será definido com base no cálculo resultante da diferença, a maior, entre a capacidade financeira de matrícula do município e matrícula total/real, multiplicada essa diferença pelo valor do custo/aluno/mês”; 5) “adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros, como referência, o valor da bolsa do Sa-

lário-Educação estabelecido trimestralmente pelo FNDE/MEC”; 6) “definir e divulgar no início de cada trimestre civil o percentual da cota do Salário-Educação aplicado para calcular o custo/aluno/mês, garantindo ao município parceiro o custo do aluno pactuado no período inicial do presente termo”; 7) “manter em parceria os prédios estaduais e equipamento, quando utilizados pela Seed-PR”; 8) emitir parecer sobre o relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do município.

Caberia ao município parceiro: 1) aplicar 25% da receita de impostos para ser beneficiado com os repasses de recursos da parceria educacional; 2) apresentar anualmente à Seed, a Certidão Negativa de Débito, do Tribunal de Contas, como condição para o repasse; 3) informar, trimestralmente, à Seed, através dos Núcleos Regionais da Educação, até o 10º. dia do mês de cada trimestre civil, dados da receita, a matrícula dos alunos e o quadro de pessoal envolvido na parceria; 4) aplicar os recursos apenas no desenvolvimento e manutenção das modalidades de ensino previstas no Termo; 5) realizar a chamada escolar, anualmente, em colaboração com a Seed; 6) enviar semestralmente, à Seed, relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar; 7) adotar medidas legais, em 90 dias, para a regularização da rede; 8) observar a aplicação das normas e conteúdos mínimos para as diferentes modalidades de ensino previstas para as escolas públicas do Estado do Paraná.

Visto em seu todo, é possível afirmar que o teor do TCPE não difere substancialmente daquele expresso no Protocolo de Intenções Seed-PR (1991), pois o que está efetivamente regulado se refere ao repasse de recursos financeiros, mesmo considerado o conteúdo das Instruções Normativas que acompanham o documento do TCPE.

Observa-se, ainda, com relação ao disposto no documento como um todo, que as atribuições do *município parceiro* são cuidadosamente detalhadas, cabendo o controle do processo exclusivamente à instância estadual.

A intenção expressa, salvo melhor juízo, é a de criar condições que levem os municípios a aplicarem o percentual de receitas de impostos definido constitucionalmente e a ampliarem o atendimento escolar, uma vez que o repasse só ocorrerá quando a matrícula real exceder a capacidade financeira de atendimento.

Em 1992, dos 322 municípios existentes no Paraná, 92 (28,6%) deles haviam assinado o Termo Cooperativo de Parceria Educacional no fim desse ano, 260 municípios (81,6%) já eram dele signatários.

No final de 1993, 315 municípios dos 371 então existentes (84,9%) haviam assinado o termo, muito provavelmente em decorrência de alterações nele incorporadas com vistas a oferecer “estímulos financeiros aos municípios parceiros” (IPARDES, 1996, p. 53).

Segundo a fonte acima referenciada, os estímulos seriam:

- a) os municípios que aplicassem entre 20% e 25% de seus recursos na função educação infantil e ensino fundamental teriam garantido um repasse mínimo mensal correspondente a 35 alunos, ou seja, o valor unitário do custo/aluno multiplicado por 35, o que equivaleria à manutenção de uma sala de aula;
- b) para os municípios que aplicassem 44,99% em educação infantil e ensino fundamental, o custo/aluno é calculado em 1,20;
- c) a Secretaria arcaria com despesa de locação, pelo período de três anos, das escolas que, ao municipalizarem, estiverem localizadas em imóveis locados pela SEED, se houvesse necessidade do imóvel para a instalação de escola municipal. (IPARDES, 1996, p. 54)

Contudo, os valores definidos para o custo/aluno apresentaram uma extrema variabilidade, sendo que nos anos de 1992 e 1993 “observa-se uma redução acentuada desses valores em termos reais” (IPARDES, 1996, p. 81).

Outro mecanismo incorporado, em 1993, no processo de municipalização do ensino, que não consta das cláusulas previstas no Termo Cooperativo de Parceria Educacional, permanecendo no ano de 1994, foi a aceitação, por parte da Seed-PR, da *municipalização parcial*. Tal mecanismo foi detectado na Planilha de Custos do Termo Cooperativo de Parceria Educacional (SEED, 1993, 1994). Contudo, não há documentação que estabeleça os critérios definidos. Segundo informações obtidas junto aos técnicos que trabalham no controle dos repasses, a situação da municipalização parcial varia de caso a caso.

A única pesquisa realizada sobre o processo de municipalização do ensino por iniciativa do poder público intitula-se “Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná” (IPARDES, 1996). Na introdução do texto do relatório da referida pesquisa destaca-se que ela foi realizada em 1995, “como parte de um contrato de prestação de

serviço de consultoria firmado com a Secretaria de Estado da Educação”, estando prevista no componente Estudos e Pesquisas do Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná, “que é objeto de contrato de empréstimo entre o Governo do Estado do Paraná e o Banco Mundial” (p. 1).

A pesquisa de campo foi realizada numa amostra de 30 municípios, considerado o tamanho deles (pequeno, médio e grande) com relação ao porte econômico e financeiro, sua condição em relação à municipalização (adesão total, parcial e os que não aderiram) e a participação de todos os Núcleos Regionais de Educação. Na pesquisa de campo foram utilizados como instrumento de coleta de dados os roteiros de entrevistas “destinados ao levantamento de informações junto aos dirigentes municipais e respectivas equipes,” bem como junto aos chefes dos Núcleos Regionais de Educação.

Outras duas fontes de informação, relacionadas no relatório, foram os balanços municipais e estaduais referentes aos anos de 1992 e 1993, e um conjunto de informações relativas à educação, fornecidas pela Fundação Educacional do Paraná – Fundepar para o mesmo período.

No que se refere ao processo de municipalização, as conclusões da pesquisa do IPARDES (1996), relativamente ao fato de tal processo ter sido imposto pelo governo estadual indicam a que “A adesão ao processo de municipalização não constituiu precisamente uma iniciativa própria dos municípios, mas uma pressão por parte do governo estadual.” (p. 87)

As conclusões da referida pesquisa confirmam, ainda, a centralidade da dimensão financeira e administrativa: “O que mais pesou foi a questão dos repasses, dada a expectativa criada com respeito aos valores a serem recebidos pelos municípios até as enormes restrições criadas pelo Estado para o seu pagamento.” (p. 88)

Com relação à adesão ao processo de municipalização do ensino ter sido marcada pela presença dos municípios cuja dependência financeira dos repasses governamentais é maior, a pesquisa do IPARDES (1996) também a confirma, associando-a à pressão exercida pelo governo estadual: “os primeiros a aderirem (...) foram basicamente os de pequeno porte, exatamente os mais frágeis do ponto de vista econômico e, portanto, os mais dependentes financeiramente das demais instâncias governamentais.” (p. 87)

A referida pesquisa indica que dada a forma como foi implantado o processo de municipalização do ensino, os municípios, ao aderirem a ele, “não fizeram uma avaliação de suas próprias condições financeiras e mes-

mo gerenciais” (p. 89) e, em conseqüência, “alguns deles que aderiram ao processo em busca de um ganho financeiro, ao se darem conta de que estes não se efetivariam conforme suas expectativas, tentavam devolver ao Estado as responsabilidades que caberiam a eles.” (IPARDES, 1996, p. 89)

Em decorrência do tipo de município que predominantemente aderiu ao Termo de Parceria com o Estado, da forma como ele foi introduzido e da contabilidade dos aspectos financeiros e administrativos nele revelado, a pesquisa do IPARDES (1996, p. 88) indica que:

Os municípios enfrentam muitas dificuldades para atender a todos os critérios exigidos em relação à documentação financeira, o que não está ao alcance dos dirigentes de educação. Além disso, a exigência da SEED de comprovação trimestral dos gastos municipais com programas de educação contraria o disposto tanto na Constituição Federal, quanto na Estadual, que determinam a comprovação do gasto mínimo anual.

A unilateralidade das decisões e a exclusividade do controle do processo de municipalização do ensino por parte do Estado estão associadas, na pesquisa do IPARDES (1996, p. 89), à justificação das razões da não-adesão ao processo, por parte dos municípios: “As decisões e o controle sobre o processo são unilaterais, pois quem determina os mecanismos do convênio é o Estado, e o único poder de barganha dos municípios acaba sendo não aderir à municipalização.”

Os riscos de o modelo de municipalização do ensino implantado pelo Governo do Estado do Paraná ferir a concepção “da escola unitária e do padrão único de qualidade, pelo acentuar e agravar a separação do ensino fundamental em dois blocos e pela não-efetivação da unidade pedagógica,” dada a duplicidade de orientações e desigualdade das condições materiais entre as duas instituições de poder, revelam-se plenamente na pesquisa do IPARDES (1996, p. 89).

O processo de municipalização está provocando uma separação rígida, que não poderia haver no campo da educação pública, quanto às possibilidades de cada esfera de governo. A responsabilidade pelo ensino

fundamental não é exclusiva dos municípios, mas, também, do Estado e da União, na medida em que estes são, em última instância, os responsáveis pela formulação de políticas que irão se refletir nas decisões municipais.

No que se refere ao Ciclo Básico de Alfabetização (*continuum* de duas séries) foi estabelecida sua obrigatoriedade para a rede de escolas estaduais, pelo Conselho Estadual de Educação (Resolução 028/88). No entanto, buscou-se estender sua obrigatoriedade para a rede municipal, por meio de sua inclusão como uma condição prevista nos termos de parceria educacional, gerando, assim, uma situação de impasse. A questão de sua implementação pelas escolas municipalizadas e mesmo pelas municipais passa, assim, a ser central para as administrações dos municípios.

O texto da pesquisa do IPARDES (1996) traz uma série de referências a esta questão, a saber:

O Estado repassou aos municípios o ônus da educação sem dar o devido respaldo, exigindo, inclusive, a adoção de uma nova proposta teórico-metodológica: o Ciclo Básico de Alfabetização. Essa proposta apresenta, no âmbito das escolas estaduais, dificuldades de implementação ainda não solucionadas e que não poderiam ter sido ignoradas quando se propôs, como parte da política de municipalização, a extensão dessa proposta às redes municipais de ensino. (p. 88)

Com a maior urbanização da rede escolar, os municípios herdariam todos os problemas dela decorrentes, como a pressão por uma maior oferta de vagas e a falta de salas de aula e de espaços físicos adequados para atender às exigências do Ciclo Básico de Alfabetização, bem como a conseqüente falta de recursos para atender às novas demandas criadas. (p. 89)

A adoção do CBA se tornou vulnerável na medida em que o Estado deixou de prestar, de maneira efetiva, a necessária orientação pedagógica às equipes dos municípios que assumiram a parceria educacional, além de excluir a maioria dos professores dos cursos de aperfeiçoamento por ele promovidos. Há uma clara indicação de que o Estado não possui uma proposta concreta de apoio aos municípios em programas de capacitação a dirigidos aos professores municipais. (p. 92)

Embora sejam extensas as citações acima reproduzidas, optou-se por mantê-las, uma vez que seu teor é revelador da prioridade dada à perspectiva financeiro-administrativa no processo de municipalização do ensino no Paraná. São igualmente significativas do quanto, em nome do cumprimento dos preceitos constitucionais, foram desrespeitados por meio de uma leitura interessada das indicações constitucionais relativas à organização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração por parte das esferas de poder. E mais, são significativas de como, em nome dessa mesma leitura, desrespeitaram-se as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual da Educação do Paraná, tanto em relação ao Ciclo Básico de Alfabetização quanto ao Currículo Básico para as escolas públicas do Estado.

A pesquisa do IPARDES (1996) indica, ainda, que, embora tenha havido absorção de um número bastante elevado de matrículas por parte de alguns municípios, “não se verificou uma conseqüente e adequada mudança organizacional nas estruturas municipais de ensino”(p. 90). Aponta, também, para o fato de os professores e funcionários técnico-administrativos estaduais, lotados nas escolas que foram municipalizadas, buscaram delas sair. Tal movimento de pessoal tem refletido no agravamento das condições financeiras dos municípios que passaram a ser responsáveis pelo quadro de pessoal das escolas. O que se tem observado, segundo a referida pesquisa, é que, em decorrência “dos baixos salários oferecidos pelas prefeituras e da falta de planos de carreira específicos para o magistério, principalmente nos municípios de pequeno porte”, há “baixa qualificação dos candidatos que se apresentam aos concursos públicos ou aos testes seletivos realizados para a reposição do pessoal do Estado que se evadiu da rede municipalizada” (p. 90).

O risco de precarização, ainda maior, das condições de trabalho para os docentes e pessoal técnico-administrativo já estava evidenciado nas manifestações das entidades sindicais representadas no Fórum, em 1991, e que participaram da mesa-redonda sobre municipalização, na V Sessão Plenária da entidade. Tal situação vem sendo acompanhada pela Associação dos Professores do Paraná – APP Sindicato, segundo o que consta em matéria publicada em seu jornal, na edição de agosto de 1996, sob o título: “Professores reclamam dos salários atrasados em vários municípios.” Nela há referências à intervenção do advogado da APP Sindicato junto aos prefeitos municipais, não só por não-pagamento em dia dos salários, mas por não-cumprimento do Plano de Cargos e Salários.

Por fim, cabe destacar, dentre as conclusões da pesquisa do IPARDES (1996), aquelas relativas aos aspectos financeiros.

Os recursos financeiros repassados aos municípios, por conta do disposto no Termo de Parceria, mostraram-se pouco significativos, principalmente para os de pequeno porte. Poucos são os que têm recebido repasses, que, na maioria dos casos, não chega a representar 7% das despesas municipais com educação.

Para o governo estadual, os repasses de recursos financeiros aos municípios apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa, dada a sua representatividade em relação ao total das despesas da SEED, passando de 14%, antes do início do processo de municipalização, para 3% em 1995. (p. 94)

Tais indicações reforçam as considerações já feitas, relativamente ao fato de o processo de municipalização do ensino representar uma estratégia de desresponsabilização do Estado para com o Ensino Fundamental e a transferência de custeamento para os municípios, frente à crescente precarização das condições de financiamento.

Compreende-se, a partir das conclusões da pesquisa do IPARDES (1996) o porquê da condução, também, desse processo ter sido realizada à revelia da participação dos diretamente nele interessados.

Caberia, ainda, antes de concluir este texto sobre o processo de municipalização no Estado do Paraná, destacar uma outra iniciativa legal, datada de 2001, que GOUVEIA; SOUZA (2001) denominam de “o último capítulo da Municipalização no Paraná”. Trata-se da Lei Estadual n. 13.116/01, relativa à regulamentação da distribuição dos recursos da cota estadual do salário educação. A referida lei estabelece que 50% do total da cota estadual do salário educação será redistribuída entre o Estado e os municípios, tendo como referência o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, contudo, condiciona a participação dos municípios à totalização do processo de municipalização. Vale reproduzir o teor do parágrafo segundo, do artigo dois:

Os municípios que ainda não tiverem implantado a totalidade do processo de municipalização das quatro séries iniciais do ensino fundamental, até 360 dias após a promulgação desta lei, deverão apresentar, à apreciação da Secretaria de Estado da Educação, projeto de totalização da municipalização, incluindo termos e cronograma de implementação. (PARANÁ, Lei n. 13226, março de 2001, p. 1)

As análises até então apresentadas são suficientes para revelar, tanto a natureza, quanto a efetividade do processo por meio do qual se concretizou, no Paraná, a transferência das responsabilidades de custeio da oferta de educação elementar para os municípios. Foi o bastante para indicar conseqüências, pesarasas conseqüências, uma vez que predominou a formalização quantitativa da oferta considerado o exclusivo caráter financeiro-administrativo da municipalização.

Talvez, a reprodução dos dados relativos às matrículas iniciais do Ensino Fundamental por dependência administrativa para o período 1978 – 2000, constante do Relatório Final da Pesquisa “Implantação e Impactos do FUNDEF no Estado do Paraná” (2002, p. 45), reitere a intensidade do processo de municipalização anterior ao ano de implantação do Fundef no Paraná.

TABELA 1 - MATRÍCULAS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA/PR-1978/2000

Ano	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1978	1.528.171	484	837.518	592.606	97.563
1983	1.520.559	988	854.928	515.767	148.876
1988	1.630.890	779	975.870	500.585	153.656
1991	1.734.836	1.161	988.398	597.618	147.659
1995	1.772.823	1.101	868.432	754.726	148.564
1998	1.808.149	440	873.881	794.477	136.351
2000	1.692.648	439	787.308	775.183	129.718
Taxa de Crescimento % (91/00)	-2,4%	-62,2%	-20,3%	29,7%	-12,2%

FONTE: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; MEC/INEP/SEEC – CENSO ESCOLAR.

Importa voltar, agora ao finalizar o presente artigo, ao objetivo que o orientou: defender que a intensificação do processo de municipalização do ensino das séries iniciais do Ensino Fundamental, nas modalidades Regular, Supletiva e Especial, que se efetivou, no Estado do Paraná, no início dos anos 90, respondeu a razões diversas daquelas associadas à criação do Fundef, muito embora relacionadas à questão do financiamento do ensino obrigatório.

Sim, parece que foi possível demonstrar por quais razões, a municipalização se constituiu em estratégia de redução da participação dos recursos administrados pelo poder público estadual pela conseqüente *prefeiturização* da educação elementar, ou seja, tão só a transferência de uma para outra instância da administração pública da educação destinada à maioria da população, sem qualquer consideração acerca das implicações de tal transferência por sobre questões, que embora vinculadas à quantidade, vão para além dela.

Alguns, mais fanáticos, poderiam ver no modelo paranaense a inspiração para a constituição do Fundef, haja vista a semelhança de algumas de suas orientações. Mais modestamente, afirma-se, aqui, que a inspiração para constituição de um meio de desresponsabilização do poder público com a educação das massas é inconteste. Porém, a lógica, ainda que perversa foi mais sofisticada e menos truculenta, ainda que as conseqüências, em muitos aspectos possam até ser consideradas semelhantes. Contudo, a discussão desses aspectos renderiam outro artigo.

O que é muito provável, por estarmos vivendo um momento particularmente crítico para a reprodução do capital, é que as possibilidades de direcionamento contra-hegemônico da educação escolar tenham se tornado ainda mais secundarizadas, em especial, nos países periféricos, onde a instrumentalização cultural das classes dominadas, tendo em vista contribuir para a expressão elaborada de seu projeto de classe, nada mais é que uma quimera..., basta a formalização da educação obrigatória dos já excluídos.

REFERÊNCIAS

RELARO, L. R. G. *A descentralização na Lei 5692/71: coerência ou contradição*. São Paulo, 1980. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação – USP.

_____. *A municipalização do ensino e o poder local*. *Ande*, São Paulo, n. 14, p. 22-26, 1989. [c/autor: é revista mesmo?]

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

PAVAN, R. *A municipalização do ensino fundamental: o caso de Santos e Jundiá*. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado) - PUC/SP.

PONTUAL, P. C. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) - PUC/SP.

ROMANELLI, O. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROSAR, M. F. F. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Campinas, 1995. Tese (Doutorado) – Unicamp.

VIEIRA, S. L. *Política educacional em tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.