

# A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: E O SEU CONTEXTO HISTÓRICO

## ALESSANDRA LUCCHESI DE OLIVEIRA

Atualmente é aposentada no cargo de Orientadora Pedagógica da rede municipal de ensino de Botucatu e docente da Faculdade Galileu. Habilitação em Orientação Educacional, em Administração Escolar e em Supervisão Escolar - Faculdades Integradas de Botucatu e graduação em Estudos Sociais - Faculdades Integradas de Botucatu. Especialização em Metodologia do Ensino Superior - Faculdades integradas de Botucatu e em Psicopedagogia - Universidade Sagrado Coração, USC.

Vereadora na 17ª legislatura, no período de 2017 a 2020, em Botucatu.

E-mail: alucchesideoliveira@gmail.com

## RESUMO

O processo de municipalização teve seu início lento e muito questionado pelos educadores no Estado de São Paulo pois, apesar de ter o propósito de melhoria na educação básica, temia-se um grande risco de interferência política e econômica fragilizando a condução da escola pelos educadores. A municipalização é uma reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse. A municipalização do ensino parecia ser a resposta a uma situação crítica do ensino primário que tinha na década de 80 indicadores lastimáveis de reprovação e evasão escolar e que precisavam ser modificados. O artigo apresenta a proposta de municipalização, inspirado na educação norte-americana, e que pareceu a Anísio Teixeira que o maior intercâmbio entre prefeitura, comunidade e escola, favoreceria a comunicação e a pressão por uma escolaridade de maior qualidade trazendo benefícios ao cotidiano escolar e às necessidades pedagógicas do professorado que seriam melhor captados e atendidos.

**Palavras-chave:** Municipalização. Descentralização do ensino. Qualidade na educação. Legislação. Implantação.

## ABSTRACT

The process of municipalization had a slow and much questioned beginning by educators at São Paulo State because, despite having the purpose of improving basic education, there was a great risk of political and economic interference weakening the conduct of the school by educators. Municipalization is a reordering of municipal, state and federal responsibilities for the primary school institution to fortify and consolidate itself. The municipalization of education seemed to be the answer to a critical situation in primary education that had in the 1980s pitiful indicators of failure and dropout that needed to be modified. The article presents the proposal of municipalization, inspired by the American education, that seemed to Anísio Teixeira that the greater exchange between city hall, community and school, would favor the communication and the pressure for a higher quality schooling bringing benefits to the school daily life and to the pedagogical needs of teachers that would be better captured and met.

**Keywords:** Municipalization. Decentralization of education. Quality in education. Legislation. Implementation.

## RESUMEN

El proceso de municipalización tuvo un inicio lento y muy cuestionado por los educadores en el Estado de São Paulo porque, a pesar de tener el propósito de mejorar la educación básica, existía un gran riesgo de interferencia política y económica que debilitara la conducta de la escuela por parte de los educadores. La municipalización es

un reordenamiento de las responsabilidades municipales, estatales y federales para que la institución de la escuela primaria se fortalezca y consolide. La municipalización de la educación parecía ser la respuesta a una situación crítica en la educación primaria que tenía en la década de 1980 lamentables indicadores de fracaso y deserción que debían modificarse. El artículo presenta la propuesta de municipalización, inspirada en la educación estadounidense, y a Anísio Teixeira le pareció que el mayor intercambio entre el ayuntamiento, la comunidad y la escuela, favorecería la comunicación y la presión para una educación de mayor calidad que traiga beneficios a la vida diaria de la escuela. Las necesidades pedagógicas de los docentes que serían mejor captadas y satisfechas.

**Palabras clave:** municipalización, descentralización de la educación, calidad educativa, legislación, implementación.

## 1. INTRODUÇÃO

A década de 70 inseriu a política educacional para o Ensino Fundamental I que foi norteando os Projetos Federais com o objetivo de induzir a municipalização do ensino. Essa ação adquiriu relevância à medida que na década de 90 se fez presente em muitos municípios num processo crescente, visto a sua obrigatoriedade.

É cediço, saber, que em meados de 1996 a obrigatoriedade Federal traz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), conseqüentemente houve algumas inserções, ou novas previsões determinantes na LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sobre a municipalização até 2010. Buscou-se olhar para os resultados da parceria “Estado-Município” frente ao aprendizado dos alunos.

Assim, o estudo compreende a descrição e contextualização da municipalização no Estado de São Paulo

Dada a grande dimensão que a implementação em foco possui e os objetivos de melhoria de qualidade no ensino que pretende alcançar, este estudo apresentará como tema a compreensão e análise dessa descentralização verificando as políticas públicas, o contexto histórico e econômico e a legislação em que se baseia tal proposta. Buscaremos ressaltar que a municipalização do ensino era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o processo de ensino nos anos iniciais reunisse condições de melhoria na qualidade da educação.

## 2. ALGUMAS IDEIAS SOBRE MUNICIPALIZAÇÃO

Historicamente o contexto educacional da década de 80 apresentou índices alarmantes de analfabetos que acordou a política educacional para uma ação mais efetiva que recebeu o nome de descentralização do ensino fundamental, ou seja, a municipalização. É importante pontuar os números reais desse período: 33 milhões de analfabetos, 7 milhões de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola, 50% dos alunos reprovados ou evadidos na passagem da 1ª para a 2ª série, conforme Mello (1986).

O quadro que refletia a realidade escolar chamava por medidas e intervenções, tanto políticas quanto administrativas, como a formação do professor, a construção de mais salas de aula, reformulação pedagógica, redefinição do papel social da escola e

eliminação do favoritismo e clientelismo que existia nas escolas.

A municipalização teve como pressuposto oferecer uma escola acessível a todos, respeitando a igualdade de oportunidades e de oferecer formação básica da cidadania. À escola caberia a tarefa política e técnica de atenuar as diferenças na aquisição dos conhecimentos e habilidades indispensáveis ao exercício da cidadania.

O poder local, mais próximo, mais sensível e mais vulnerável aos apelos da população foram os indicadores de fortalecimento da implantação da municipalização que veremos, nesse estudo, se refletiram positivamente em sua proposta de inclusão dos alunos fora da escola e na melhora do aprendizado escolar.

### 3. IMPLANTAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

A descentralização do ensino no final da década de 90 emergiu como uma política educacional capaz de atender as demandas dos problemas relativos à democratização do ensino público, garantindo aos alunos o domínio dos conteúdos necessários e a compreensão de sociedade e do mundo em que vivem. Observa-se nesse processo de descentralização do ensino várias vertentes a serem analisadas, como por exemplo, a questão econômica -liberada do Estado tão onerosa tarefa – incumbiu-se ao Município em acolhê-la.

Entretanto, o processo de municipalização do ensino fundamental ganhou maior velocidade com a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – que foi criado a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e que passou a funcionar em 1998.

O conceito descrito por Callegari traz-nos a compreensão deste instrumento:

O FUNDEF é uma forma de concentrar e distribuir recursos financeiros para o ensino fundamental público, observados normas e critérios básicos estabelecidos em disposições transitórias da Constituição Federal (Emenda 14, de 12 de setembro de 1996). A Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996 dispõe sobre o FUNDEF e regulamenta seu funcionamento. (CALLEGARI, 2011)

Com a Lei do FUNDEF construiu-se uma tendência descentralizadora, pois a destinação dos recursos financeiros induziu os municípios a se organizarem para assumirem as responsabilidades da educação infantil e ensino fundamental I. Assim a municipalização do ensino passa a ter condições reais, como indica Oliveira (1999, p. 32)

Constata-se que essa legislação induz claramente à municipalização. A criação do fundo trouxe como consequência a possibilidade do Município “ganhar” ou “perder” parte de seu próprio orçamento. Assim, premiado pela escassez de recursos, provocada pela recessão e agravada pelo FEF – Fundo de Estabilidade Fiscal e pela Lei Kandir, a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável. Cresceram também os artifícios de não burlar a lei, pela criação de alunos e funcionários “fantasmas”, a fim de ter acesso a recursos do Fundo, tal qual denúncias divulgadas pela imprensa.

Com a proposta financeira do “FUNDEF muitos municípios passaram a matricular crianças e a incorporar escolas estaduais inteiras como forma de diminuir suas perdas com o FUNDEF e conquistar mais recursos para

o poder local”. Assim, a municipalização do ensino fundamental foi se agigantando no estado de São Paulo.

... num período extremamente curto, a presença do Governo do Estado na oferta de ensino de 1ª a 4ª séries caiu de 86% para 44% com centenas de prefeituras passando a operar nessa faixa de ensino. (MEC, 2004)

Assim, verifica-se que o atendimento dos alunos no ensino fundamental foi significativo para o atendimento em quase 100% atendendo o primeiro pressuposto de acessibilidade por todos da escola. Faz-se saber a síntese desse processo no estado de São Paulo com os dados apresentados pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – SEE:

Início do processo de Parceria Estado/Município **Março-1996: Ilha Solteira, Jundiá e Santos.**

- **Em 1996:** 43 municípios firmaram a Parceria, assumindo 42.933 alunos (junho de 1996).
- **Em 1997:** sensível progresso - 194 convênios.
- **Em 1998:** entra em vigor o FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (SEE repassa recursos financeiros conforme número de alunos assumidos pelo município e recebe o ressarcimento do pagamento dos profissionais afastados).
- **De 98 a 2002** tem-se o acumulado de 285 a 478 municípios conveniados versus 442 a 544 municípios com rede de ensino fundamental (incluindo os Parceiros e os com rede própria).
- **Até outubro 2004** 499 Município com Convênios 556 Municípios possuem Rede de Ensino Fundamental. (SEE, em 21/10/13)

Comprova-se o número de municípios envolvidos, com significativa quantidade de alunos matriculados em escolas municipalizadas, no resumo apresentado e disponível no site da Secretaria Estadual da Educação:

O Estado atende exclusivamente o ensino fundamental em 87 Municípios.

Taxa de Participação dos municípios com rede: 86,20%.

Taxa de participação Municipal 86,20% Estadual 13,80%, considerando o número de municípios com ensino fundamental e aqueles atendidos apenas pelo Estado.

Total de alunos do Ensino Fundamental em 2003 no Estado de São Paulo: Rede Municipal: 2.012.287; Rede Estadual: 3.108.410.

#### 4. ASPECTO LEGAL DA MUNICIPALIZAÇÃO

A pesquisa, seleção e análise documental permitiram a ampliação do conhecimento e o entendimento das responsabilidades estabelecidas em leis.

A legislação sobre a descentralização do ensino data de 1834, conforme texto publicado por Oliveira (1999, p.11)

[...] fizeram-se presentes após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira (1957), durante a tramitação das Leis n. 4.024/61 e n. 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios. (OLIVEIRA, 1999)

Azanha (1991) destaca como grande personagem no processo de municipalização, como normatizador da proposta, Anísio Teixeira, que já em 1957 apresentava suas ideias no Congresso Nacional de Municipalidades:

a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado;

b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação;

c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da cota municipal de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma cota estadual e de uma cota federal. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação;

d) para A. Teixeira, a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um cônsul representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade do currículo escolar refletir a cultura local. (AZANHA, 1991, p. 01)

Verifica-se que Anísio Teixeira tinha, sobre o tema de municipalização de ensino, a convicção de que deveríamos quebrar paradigmas para avançarmos nas demandas da educação e, a municipalização para ele poderia ser essa resposta:

[...] era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário reunisse condições de melhoria de padrão que, de outro modo, não parecia viável. Inspirado na educação norte-americana, de tradições fortemente locais, pareceu a Teixeira que uma reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal seria suficiente para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse. Sabemos, hoje, que essa visão era um pouco simplista e algo romântica, porque Teixeira ignorava, deliberadamente, toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas. (AZANHA, 1991, p. 02)

Após constatarmos que as “discussões e lutas quanto à descentralização do ensino brasileiro não são recentes, vimos a ratificação da legislação da municipalização nos documentos publicados no site da SEE” (SEE, 1998):

- Decreto nº 40.673, de 16/02/96
- Decreto nº 40.889, de 20/06/96
- Decreto nº 41.054, de 29/07/96 alterado pelo Decreto 45.777, de 26/04/01
- Decreto nº 43.072, de 04/05/98
- Deliberação CEE Nº 11/97 e Indicação CEE Nº 10/97. Aprovada em 30.09.97.
- RESOLUÇÃO SE Nº 139, DE 19 DE SETEMBRO DE 1997. Dispõe sobre providências a serem adotadas pelas Delegacias de Ensino no Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental.
- RESOLUÇÃO SE Nº 141, DE 24 DE SETEMBRO DE 1997. Dispõe sobre transferências de servidores e dá providências.
- INSTRUÇÃO DRHU Nº 8, DE 25 DE SETEMBRO DE 1997. Providências a serem tomadas sobre transferência de servidores, conforme o disposto no artigo 6º da Resolução SE nº 141/97.

Todos os arquivos citados formam a Legislação vigente que normatiza todo o Projeto de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo.

Ratificando então, que o Termo de Convênio celebrado entre os municípios de interesse no processo de Municipalização foram responsabilizados em apresentar

a documentação estabelecida em legislação, a saber:

Ofício do Prefeito, dirigido ao Sr. Secretário de Educação, solicitando a assinatura de Convênio.

Cópia da Lei Municipal autorizando o Prefeito a celebrar o Convênio.

Publicação da Lei em jornal da região ou certidão de registro em cartório; caso a Lei Orgânica do Município não determine a publicação em jornal, encaminhar cópia do artigo que especifica a forma de divulgação.

Cópia do Certificado de regularidade do Município para

celebrar convênios – CRMC.

Declaração da Câmara Municipal de posse e exercício do Sr. Prefeito.

Conta específica para o convênio no Banco especificado.

Começou então uma história educacional com pontos positivos e com desafios novos para os municipalizados e o município que buscam até hoje uma parceria na construção de educação para todos, com qualidade de ensino.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A municipalização do ensino básico vem apresentando resultados positivos nos municípios que aderiram a esta proposta dando oportunidade de atendimento em quase 100% a educação básica e de melhoria no rendimento escolar.

Buscou-se apresentar a municipalização como um processo democrático em que a força local e a proximidade das relações entre comunidade e gestão escolar podem tornar a escola menos burocratizada

e mais participativa nos interesses e necessidades da comunidade escolar.

A municipalização da educação aproxima as decisões pedagógicas, financeiras e administrativas das verdadeiras necessidades locais oportunizando mais flexibilidade e agilidade nas ações. Fazer a compreensão desse facilitador e não permitir que entraves políticos prejudiquem esse processo é de responsabilidade de todos os envolvidos na gestão educacional.

## REFERÊNCIAS

AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. Scielo, 1990. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: [www.estudosavancados@usp.br](http://www.estudosavancados@usp.br). Acesso em: 03.06.14.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 26.05.14.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 26.05.14.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDEF: muitos municípios passaram a matricular crianças e a incorporar escolas estaduais inteiras como forma de diminuir suas perdas com o FUNDEF e conquistar mais recursos para o poder local. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12707&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12707&Itemid=866). Acesso em: 26.05.14.

CALLEGARI, César. Uma Nova Supervisão para um novo Mapa Educacional. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/jarnaldosilva/superviso-educacional>. Acessado em: 04.06.2014.

JARRY, Elena Viveiros, VIERA, Maria de Fátima dos Santos. Municipalização do Ensino: Discurso Oficial e Condições Concretas de implantação. Documental: Relatos de Pesquisa, nº 12, out/1993. Ministério da Educação e Cultura.

MARX, K. A. Ideologia alemã. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2002.

MELLO, Guiomar Namó de. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do Ensino do 1º Grau. Em Aberto, Brasília, ano 5, nº 29, jan./mar. 1986.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de justiça. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 11, p. 61-74, maio/jun./jul./ago. 1999.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. A síntese desse processo no estado de São Paulo com os dados apresentados pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – SEE. Disponível em: [http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/pesqorient\\_ano.asp](http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/pesqorient_ano.asp). Acesso em: 26.05.14.

\_\_\_\_\_. Discussões e lutas quanto à descentralização do ensino brasileiro não são recentes, vimos a ratificação da legislação da municipalização nos documentos publicados no site da SEE. Disponível em: [http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/pesqorient\\_ano.asp](http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/pesqorient_ano.asp). Acesso em: 26.05.14.