



MUNICIPALIZAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO OU AUMENTO DO PODER?

Rita de Cassia Borguetti Pelozo

Docente da FAHU/ACEG



RESUMO

Este artigo é parte das descobertas de minha dissertação de mestrado, cujo assunto é a implantação da rede municipal de ensino fundamental da cidade de Marília. O objetivo desta pesquisa é verificar se com a municipalização há realmente a descentralização administrativa, e como o poder local se encontra neste contexto. A análise teórica, fundamentada em diversos escritores atuais, como Fonseca (1998), Oliveira (1996), entre outros, procuram esclarecer vários conceitos, os quais são essenciais para se entender a municipalização.

PALAVRAS-CHAVES: Municipalização; descentralização; aumento do poder ; autonomia.

INTRODUÇÃO

Atualmente, a municipalização acabou se tornando uma das palavras de ordem dentro do nosso contexto neoliberal. Municipalizar acabou se tornando *moda*, basta saber que tipo de municipalização está ocorrendo. Na teoria tudo é muito bonito, resta saber se na prática isso realmente acontece.

Ao longo deste texto, procuro esclarecer alguns conceitos necessários para entender o tema. Busco expor os pontos positivos e negativos que podem acontecer quando ocorre a municipalização, dentro de um mesmo enfoque.

A municipalização deve ser bem entendida, pois ela é irremediável. A tendência atual é transferir a incumbência do ensino fundamental para os municípios. Essa situação já é irreversível, pois a “municipalização do ensino faz parte das tendências atuais da educação brasileira”(Fonseca, 1990, 133).

Tentarei expor alguns problemas que o município de Marília encontra nessa fase de implantação do sistema municipal de ensino fundamental e quais as características dessa nova rede de ensino.

Diante esse fato, procurarei buscar elementos teóricos para fundamentar esse estudo recorrendo ao pensamento de escritores atuais que estudam o processo de municipalização.

Sou professora dessa nova rede de ensino fundamental, assim sendo, observo os fatos fazendo sempre parte do processo, como agente direto.

Poderei confrontar os dados teóricos com os práticos, buscando aproximar-me da verdade existente. Os dados aqui apresentados representam uma pequena parte de meus estudos sobre municipalização.

MUNICIPALIZAÇÃO: PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DE SUA IMPLANTAÇÃO.

Como todo processo que acontece, a municipalização também traz aspectos positivos e negativos.

Existem correntes que acreditam que a municipalização é a solução para melhoria do ensino. Outras acreditam que esta pode ser o fim do ensino público, ou seja, esta tendência é um passo ao

caminho da privatização.

O que faz a municipalização ser um assunto tão polêmico é que quem a discute acaba tomando uma posição extrema, ou seja, ou é a favor ou é contra, não podendo haver meio termo. Acredito que essas tomadas de posições tão extremas e irredutíveis acabam sendo mais um agravante no momento de discussão em que um município quer ou não optar por essa tendência.

Utilizo as palavras de Fonseca (1990), o qual diz que não importa ser contra ou à favor da municipalização, o importante é que o sistema favoreça o atendimento da população e a qualidade. Muitas vezes, pouco interessa a população a instância administrativa que assume a educação, porém o importante é que esta seja a mais eficiente possível. Assim a municipalização “só é desejável e defensável se for colocada a serviço dos cidadãos” (Fonseca, 1990, 135).

A princípio tentarei expor argumentos à favor da municipalização, posteriormente os contra, para finalmente tentar chegar ou aproximar-me de uma conclusão.

a) Argumentos à favor da municipalização

Em diversas leituras feitas, os principais argumentos encontrados à favor da municipalização são:

- tomada de decisões mais próximas: os municípios podem melhor atender e detectar os problemas locais de forma mais eficaz. Assim, com as tomadas de decisões mais próximas, em nível local, tudo que precisar ser resolvido será mais rápido e conseqüentemente mais econômico.

- Agilidade administrativa: com as decisões sendo tomadas em nível local, os processos burocráticos se tornarão mais eficazes, devido a agilidade administrativa. Ocorre a simplificação nos processos decisórios, pois estes não precisarão passar pelas instâncias superiores para serem aprovados.

- “certa” independência financeira: o orçamento atenderá diretamente a educação. Os municípios poderão aplicar seu dinheiro da maneira que acharem mais conveniente, buscando a melhoria da educação.

- maior clareza dos fatos: com a municipalização tudo se torna próximo. Assim, a população poderá exigir explicações de como o dinheiro destinado à educação foi aplicado, como determinados problemas têm sido resolvidos, etc...

- aumento da participação: assim como a população deve exigir, ela também deve participar. Quando refiro-me a população estou englobando comunidade, professores, funcionários e todos que estejam envolvidos no processo. Com a existência da proximidade entre governantes e governados, a participação é essencial nas tomadas de decisões.

- Modelos gestionários flexíveis: se a participação realmente ocorrer, ou seja, se a descentralização realmente acontecer, os modelos gestionários têm que ser flexíveis, pois se a comunidade perceber que a educação não está sendo efetiva é preciso que esta mude. Nada melhor do que os próprios atores poderem agir em seu palco.

- Município como célula mais importante da federação: é no município que o cidadão atua, é nele que tudo acontece, então é ele que deve atender os direitos dos seus cidadãos.

- Descentralização (fortalecimento do poder local): com a municipalização o município recebe um “tratamento político-administrativo compatível com as condições geográficas brasileiras” (Fonseca, 1990, 137).

- Autonomia ampliada: fortalecendo o poder municipal com os investimentos à nível local, há “a possibilidade de aumentar o grau de organização da sociedade civil” (Nascimento, 1989, 97).

Esses são os argumentos à favor da municipalização, agora não vem ao caso se são frágeis ou não, se são possíveis ou não, basta lembrar que serão utilizados para futuras reflexões no confronto com a verdadeira realidade.

b) Argumentos contra à municipalização

Assim como existem pessoas à favor, também encontrei pessoas contra a municipalização. Os principais argumentos que estes fazem são:

- tomadas de decisões mais próximas: isso acaba prejudicando a educação dentro do município, pois essas tomadas de decisões acabarão sendo tomadas por pessoas que fazem parte do poder local, as quais atendem ao interesse dos *coronéis*. Municipalizar nada mais é do que atender a “práticas clientelística, e controle do ensino pelas oligarquias locais” (Faoro, 1975: 96).

- Agilidade administrativa: com as decisões sendo tomadas em nível local os processos burocráticos realmente serão mais rápidos, porém não eficazes, pois atenderão a interesses específicos.

- “certa” independência financeira: essa articulação dos recursos financeiros para gerir a

educação pode ser incompetente. Ou seja, ao invés do dinheiro ser destinado a educação, este pode ser usado para “construir fontes luminosas, praças públicas inúteis e obras de igual falta de prioridade” (Fonseca, 1990: 139). Outro fator negativo, é que alguns municípios acabarão tendo mais dinheiro, acentuando as desigualdades regionais.

- Maior clareza dos fatos: isso quase nunca acontecerá, pois municipalizando algumas pessoas acabarão sendo responsáveis pelas tomadas de decisões, impedindo que outras nada saibam, ocorrendo uma prefeiturização.

- Aumento da participação: esse argumento, de que todos participarão é totalmente ingênuo. Utilizando as palavras de Oliveira (1990) se o município for grande será impossível que todos consigam chegar aos centros de tomadas de decisões, se o município for de menor porte, pode ocorrer o clientelismo e a opinião das pessoas pouco adiantarão.

- Modelos gestores flexíveis: se a população têm essa pseudo-participação, é impossível que esta possa influenciar na gestão.

- Município como célula mais importante da Federação: o município pode até ser mais importante, porém está submetido ao Estado e a Federação, tendo pouca autonomia e pouco espaço de atuação. O município também poderá se fechar em si, tornando-se isolado. Isso pode ocasionar uma perda de identidade nacional.

- Descentralização (aumento do poder local): esse argumento traz certa ambiguidade. Nas palavras de Oliveira (1990) “pode ocorrer um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado”, assim nada mudará. Ou seja, pode ter municipalizado, porém o poder continua centralizado, o que muda é apenas a instância que controla esse poder (da esfera estadual para a municipal).

- Autonomia ampliada: a autonomia é apenas financeira, o que pode acabar sendo um mero desvio de verbas, ou seja, ao invés de ser destinada a educação atende outros fins. Mesmo tendo certa autonomia, estaremos sempre subordinados à Órgãos maiores.

Esses argumentos contra a municipalização são frutos de propostas que não deram certo. Muitos têm “medo que a história se repita” (Fonseca, 1990: 138). Tal oposição é histórica, é o medo de tentar de novo e fracassar.

Diante esses argumentos acredito precisar de muitas reflexões antes de escolher algum caminho, e tenho claro que, tomar uma posição não é a melhor medida, pois a municipalização traz consigo boas e más referências, e tudo depende das condições de sua implantação para seu sucesso ou fracasso.

Antes que algo seja feito é preciso, como diz Fonseca (1990), uma tríplice reforma política, administrativa e tributário, pois só assim podemos pensar no assunto da municipalização.

UM DADO RELEVANTE: A PARTICIPAÇÃO

No início de meus estudos, ao pesquisar a rede municipal de ensino fundamental de Marília, ouvi muito sobre participação, mas realmente não sabia o que esta queria dizer aos dirigentes municipais.

Assim sendo, desde o princípio acredito ser de fundamental importância o esclarecimento desse conceito tão complexo.

Para definir que tipo de participação é importante dentro do processo de municipalização, utilizarei como referencial os conceitos dados por Barroso (1995), Nóvoa (1992) e outros que considero necessário.

A princípio busco o conceito de participar no dicionário, o qual diz “informar, comunicar. Ter ou tomar parte em.” (Aurélio, 353).

Participação dentro de um sistema municipalizado tem que se muito mais do que dar idéias ou ajudar de alguma forma, é preciso do envolvimento de todas as pessoas num sentido de ação.

É preciso que as decisões sejam tomadas em conjunto. Todos devem opinar.

Os professores devem participar, pois eles são responsáveis pelos objetivos educativos e ninguém melhor do que eles para decidirem quais os conhecimentos necessários que sua clientela precisa.

Os alunos devem participar, pois eles são o público alvo dos conhecimentos necessários escolhidos pelos professores. É preciso que estes opinem, sobre a educação, pois sem alunos não haveriam escolas.

Os pais também precisam participar, não apenas no aspecto financeiro, como sempre foi, mas nas tomadas de decisões no processo educativo. Os pais podem motivar e estimular seus filhos a irem à escola, a se interessarem pela escola num sentido de ajudar os profissionais da escola.

As demais pessoas envolvidas no processo educativo (serventes, merendeiras, secretários e outros) também devem ter voz e vez, pois dentro de um sistema municipalizado, é preciso que haja

uma gestão democrática, onde tudo funcione de forma integrada, visando exclusivamente a qualidade do ensino oferecido.

Para que ocorra realmente essa participação, é preciso segundo Dahl (1989), que se rejeite a alta concentração de poder nas mãos de poucos, num sentido de dispersá-lo. Para que todos possam participar é preciso que as decisões sejam tomadas a nível de sistema, de maneira coordenada.

Participar no entanto não significa fazer tudo que quiser, porém é agir dentro de uma estrutura maior, com determinado grau de autonomia. Acredito que todos possam participar dentro de seu espaço de intervenção. Não se deve confundir essa participação como pseudo-democracia, onde as instâncias superiores fingem que aceitam opiniões, porém nada muda, tudo já vem pronto e acabado.

Utilizando as palavras de Dahl (1989) se houver a participação democrática no local de trabalho, haverá o favorecimento do desenvolvimento humano, fortalecendo a eficácia política, reduzindo a alienação, criando uma comunidade solidária, debilitando o auto-interesse, produzindo o verdadeiro cidadão.

Retornando as palavras de Barroso (1995) a gestão participativa não deve ser apenas uma técnica gestonária, é preciso que se crie uma cultura de participação. "Cultura de participação significa o o reconhecimento, por todos os membros da organização e pelos seus dirigentes, da participação como um valor essencial que deve orientar todas as suas práticas" (Barroso, 1995, 87).

Noto que a participação não é algo que acontece de uma hora para outra. Ela é uma conquista e é preciso que todos saibam de sua importância dentro de um sistema democrático.

Acho necessário tais esclarecimentos acerca da participação, pois acredito que para que a municipalização surta efeito é preciso que todos participem, não no sentido figurado, mas no sentido real da ação.

A municipalização "pode ser um dado facilitador da participação"(Fonseca, 1998,8), o importante é trabalhar esse conceito de forma adequada, pois se este não for bem entendido, haverá uma pseudo-participação, a qual acabará fortalecendo a prefeiturização, ou seja, a *participação* de poucas pessoas que já estão no poder.

A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE MARÍLIA

Após trabalhar alguns argumentos e conceitos sobre a municipalização, volto a meu objeto de estudo, o qual possibilitou-me essas descobertas.

Meus estudos estão se dando no atual contexto, descrito a seguir.

O sistema municipal de ensino fundamental está sendo implantado de forma gradativa. A princípio a Prefeitura de Marília municipalizou apenas 6 escolas, atendendo cerca de 3200 alunos distribuídos nestas escolas. No início de 1988, foram municipalizadas mais 3 escolas, chegando a atender 5343 alunos em toda a rede.

O número de alunos em relação ao número de escolas aumentou muito, o que mostra claramente o *superlotamento* das salas de aulas.

O quadro tende a expandir-se, pois, no dia 4 de Abril, o prefeito, Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, anunciou, em discurso público e também nos jornais locais, a construção de mais 10 escolas durante este ano, as quais começarão a funcionar no ano 2000. O prefeito ainda reforça "...este programa inédito de construção de novas escolas vai incrementar ainda mais o fortalecimento da rede municipal de ensino" (Diário de Marília, 1999: 4).

O município mantém o ensino fundamental e também a pré-escola, de acordo a Emenda Constitucional 14, artigo 211, § 2º, aprovada no dia 12 de setembro de 1996, pelo Congresso Nacional e que passou a vigorar a partir de janeiro de 1998. "Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil".

Antes, a prefeitura arcava somente com as despesas da pré-escola.

Agora, assumindo a rede de ensino fundamental, a prefeitura precisa recorrer ao dinheiro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

São os Conselhos Municipais, que acompanham e controlam a divisão, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Estes Conselhos garantem o gerenciamento dos recursos do sistema de educação fundamental.

O Conselho Municipal é formado por 4 integrantes. São eles:

- Secretaria Municipal de Educação;
- Professores e Diretores das escolas;
- Pais e alunos e;
- Servidores das escolas públicas de ensino fundamental.

Os Conselhos não têm estrutura administrativa própria e seus conselheiros não são remunerados.

De acordo com a proposta de municipalização, o ensino terá melhor qualidade, uma vez que a

municipalização oferece vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Com a descentralização as decisões são tomadas em nível local, possibilitando a maior participação da comunidade e dos agentes envolvidos com a rede municipal de educação fundamental.

Os princípios e as leis estão muito bem estruturados, porém não são aplicados, embora nos discursos oficiais do senhor prefeito e da equipe da Secretaria da Educação apareçam amplas referências à gestão democrática.

A democracia dentro do sistema, até então proclamada pela equipe técnica, de acordo com entrevistas dadas, as Emefs estão “delineando um novo perfil da Educação, apoiando-se na participação dos pais e comunidade, na gestão democrática...”(Diário de Marília, 1999: 5), se vê apenas em parte.

Confrontando discurso e prática não se esclarece o verdadeiro sentido do processo democrático. Acredito que para a municipalização surtir efeito é preciso que seu princípio básico, a participação coletiva seja bem entendida e praticada.

Acredito que a culpa não é apenas do sistema, mas sim das pessoas que pertencem a esse sistema.

O maior problema encontrado até agora é justamente a falta de participação do pessoal docente.

A comunidade já tem fortes referenciais de participação dentro da rede municipal, onde escolas e comunidades trabalham juntas e se integram.

Os professores alegam não terem voz, nem vez, porém não lutam por seus ideais, e sentem muito medo.

Não posso ser ingênua a ponto de dizer que essa participação é algo fácil dentro dessa rede municipal, pois sei que muitas decisões se dão por meio de decretos, porém o pessoal docente pouco contesta, somente reclamam sem buscar alguma alternativa.

Muitas vezes esses mesmos profissionais são obrigados a participarem, caso contrário, nem querem saber o que se passa. Esse tipo de participação acaba sendo prejudicial à todos, principalmente à quem tenta entender o verdadeiro sentido da participação.

Como já disse, esse estudo é apenas uma pequena parte de minha dissertação de mestrado, porém é muito complexo.

Ainda não cheguei a conclusões finais, mas acredito que a questão da participação é de fundamental importância para se entender a municipalização.

Não posso deixar de dizer que existem estruturas hierarquizadas dentro dessa rede municipal e que a *política de palanque* é imensa, pois a municipalização é a palavra de ordem do prefeito. É feito muita propaganda sobre a qualidade da rede municipal e tudo que se faz é preciso ser mostrado.

Não discordo a nenhum momento que a qualidade de ensino melhorou, porém resta saber a que preço tudo isso se deu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já disse, essa é uma pequena parte de meus estudos sobre municipalização. Nessa comunicação inicial minha preocupação foi a de levantar alguns aspectos positivos e negativos sobre essa tendência.

Busquei realçar a importância da participação dentro do processo de municipalização, a qual deve ser democrática. Caso isso ocorra de maneira inversa, com certeza teremos a chamada “prefeiturização”.

Acredito ser preciso me aprofundar mais acerca do assunto antes de seguir algum caminho. Esse assunto é muito complexo, assim sendo, não posso me precipitar a chegar a conclusões equivocadas.

Meu estudo ainda requer muita pesquisa, há muito a ser descoberto, por isso prefiro encerrar meu diálogo aqui e retornar à novas buscas, no sentido de ampliar meus conhecimentos.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, João. *Autonomia e Gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 1997.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. IN:

BARROSO, João (org). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.

_____. Para o desenvolvimento de uma cultura de Participação na escola. *Caderno de organização e gestão escolar*, n.1 Lisboa: Ministério da Educação, 1995.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à democracia Econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2ed. Porto Alegre:

Leal, 1975.

FONSECA, João Pedro. Municipalização do Ensino: entre medos e esperanças às vésperas do terceiro milênio. *RBPAAE. rev. bras. pol. adm. Educ.* v.13, nº2.

_____. Municipalização: prefeiturização ou democratização ? Desafio aos trabalhadores da escola pública e seus sindicatos. In: *Jornal da APASE*, Outubro 1998.

_____.Municipalizar, verbo transitivo. In: *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo, 16 (1/2) Jan/Dez, 1990.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, Sociedade e Gestão da Educação. Novas Prioridades, Novas Palavras de Ordem e Novos Velhos Problemas. *RBPAAE. rev. bras. pol.adm. Educ.* v. 13, n ° 1.