Fernanda Stefani Butalero Toffoli

ANEXO AO PROCESSO Nº 466/98 - CM
DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: 09/03/2002
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

"A Municipalização do Ensino Fundamental: as Políticas Públicas Adotadas pelo Município de Adamantina, Estado de São Paulo, em Decorrência da Emenda Constitucional No 14/96"

Marília
2002

unesp

Fernanda Stefani Butarelo Toffoli

"A municipalização do ensino fundamental: as políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina, Estado de São Paulo, em decorrência da Emenda Constitucional nº 14/96"

Marília - SP
2002

unesp

Fernanda Stefani Butarelo Toffoli

"A municipalização do ensino fundamental: as políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina, Estado de São Paulo, em decorrência da Emenda Constitucional nº 14/96"

f - 1.326

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP/Marília, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação (Área de Concentração: Ensino na Educação Brasileira).

Orientadora : Doutora Leonor Maria Tanuri

MARILIA-SP

2002

1410001326



unesp

Nº cham. 379.153
T644m

Nº Tombo 1326
Aquisição D
Preço 5,00
Data 12/06/02
Proced. Autor.

Toffoli, Fernanda Stefani Butarelo.
A municipalização do ensino fundamental: as políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina, Estado de São Paulo, em decorrência da Emenda Constitucional nº 14/96 / Fernanda Stefani Butarelo Toffoli. -- Marilia, 2002.
205 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, 2002.
Bibliografia: f. 184-197

1. Emenda Constitucional nº 14/96. 2. Governo do Estado de São Paulo – política educacional . 3. Municipalização do ensino fundamental. I. Autor. II. Título.

CDD 379.153

"A municipalização do ensino fundamental: as políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina, Estado de São Paulo, em decorrência da Emenda Constitucional nº 14/96"

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP/Marília, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação (Área de Concentração: Ensino na Educação Brasileira).

FERNANDA STEFANI BUTARELO TOFFOLI

BANCA EXAMINADORA:

1º examinador: DRA. Leonor Maria Tanuri

2º examinador: DR. Cleiton de Oliveira

3º examinador: DR. José Luiz Guimarães

MARILIA
2002

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Dedico este trabalho à Regina, minha mãe, que iniciou e encerrou a sua carreira profissional como professora primária do ensino público estadual no Município de Flórida Paulista - SP, onde brilhou pela vontade de ensinar e se tornou um exemplo para aqueles que acreditam que a escola pública é local de trabalho valioso. Ela foi minha companheira fiel durante toda a realização da pesquisa e elaboração da dissertação, acompanhou-me em todas as viagens para Marília, nos dias de aula, nos dias de exame, nos encontros de orientação, partilhando de cada aflição e de cada resultado feliz, partes da história da criação do presente trabalho.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Agradecimentos

Manifesto os agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a realização do presente trabalho. Em particular, a minha gratidão:

Ao Cleber, meu marido, à Maria Fernanda e ao João Pedro, meus filhos, pela compreensão, quando a dedicação ao trabalho prevaleceu sobre a dedicação ao lar;

Ao Osmar, meu pai, pelo apoio sempre firme e nas horas certas;

À Maria José (Tia Zéza), bibliotecária da UNESP-Marília, pela revisão bibliográfica e por todas as vezes que a sua contribuição diminuiu a distância entre a minha casa e o Campus da UNESP, em Marília.

Aos Secretários Municipais do Município de Adamantina, pelas importantes informações gentilmente fornecidas.

À Professora Leonor Maria Tanuri, em especial, pelo incentivo e pelos preciosos ensinamentos que nortearam a maioria das ações na realização desta pesquisa.



RESUMO

A análise dos caminhos percorridos pelo Município brasileiro até o seu reconhecimento como entidade federada na Constituição Federal promulgada em 05/10/1988 constitui referência para o entendimento de como o pacto federativo se apresenta no Brasil. A presente pesquisa de natureza qualitativa do tipo estudo de caso, focaliza a municipalização do ensino fundamental, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996. Realizada por meio de estudo bibliográfico, análise documental e entrevistas semi-estruturadas com a Diretoria de Ensino Regional de Adamantina e Administradores Públicos Municipais no Município de Adamantina (SP), esta pesquisa pretende: apontar problemas de ordem jurídica da nova legislação educacional, primordialmente da Emenda Constitucional nº 14/96; verificar a influência da criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 24/12/1996) e da política do governo do Estado de São Paulo na efetivação do processo de municipalização no Município de Adamantina; analisar as políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina frente à nova legislação educacional. Os resultados demonstraram que a municipalização do ensino fundamental faz parte de um processo amplo de Reforma do Aparelho Administrativo do Estado Brasileiro. Foi desencadeada por uma legislação marcada por arbitrariedades e inconstitucionalidades, demonstrando a fragilidade dos Municípios na composição da federação e a necessidade da revisão do pacto federativo brasileiro, para que o regime de colaboração entre os diferentes níveis de governo na gestão dos serviços púbicos, inclusive na organização do sistema educacional no país, seja efetivo. Evidenciaram, outrossim, que Municípios de pequeno porte, como o Município de Adamantina, não apresentam condições financeiras e administrativa para assumir todos os alunos do ensino fundamental, ocorrendo uma fragmentação da rede de ensino público fundamental, onde coexistem a rede municipal e a rede estadual, totalmente isoladas entre si. Assim, hoje, a municipalização do ensino fundamental apresenta-se como um processo obscuro, gerador de dúvidas que só o tempo irá responder.

Palavras-chave: Emenda Constitucional nº 14/96; Política Educacional do Governo do Estado de São Paulo; Municipalização do Ensino Fundamental.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

ABSTRACT

An analysis of the processes undergone by Brazilian municipalities until their recognition as federal unities in the current Federal Constitution which was promulgated on 10/05/1988, is regarded as basic reference in order to understand how Federation pact presents itself in Brazil. This research, a qualitative study, -case-study type-,deals with municipalization of the fundamental education, according to the Constitutional Amendment number 14 of 09/12/1996. It required different tasks such as bibliographical study, documentary analysis, and semi-structured interviews with the board of governors of Education of Adamantina education sector (Adamantina is a small municipality in the far west of São Paulo State), and also with the public local government authorities of Adamantina Municipality. Its purposes are: to point out problems of juridical order of the new education law, concerning Constitutional Amendment 14/96; examine the influence of the FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fund for Maintenance and Development of the Fundamental Education and Teachership Valuation); of the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (National Education Guidelines and Bases Law) Law 9.394 of 12/24/1996; and the São Paulo State government policy related to education municipalization in Adamantina municipality; and, finally, to analyse public policies adopted by Adamantina municipality with regard to the new educational legislation. The results showed that municipalization of the Fundamental Education is only a feature of a wide process of reform of the whole apparatus of government of Brazilian State. And that, this reform has begun within a legislation marked by arbitrariness, and even breaking constitutional principles, which has, on the other hand, demonstrated the weakness of the municipalities in the Federation formation, and the need for urgent review of the Brazilian Federation pact, in order that cooperation system between different levels of government related to public services management, -including education system organization-, be effective. Moreover, they showed that small-sized municipalities, -such as Adamantina-, do not have financial and administrative conditions to undertake all the children and adolescents aged to attend school; thus which is in fact occurring is that schools actually split up into municipal ones and state ones, two systems completely separated. In brief, today municipalization of the Fundamental Education is a process not clearly understood, generating doubts to which only time may have a suitable response.

Keywords: Constitutional Amendment 14/96; São Paulo State government policy related to education; Municipalization of the Fundamental Education.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

SUMÁRIO

Lista de Tabelas e Figuras..... 09

INTRODUÇÃO 10

1- Considerações iniciais 11

2- Apresentação da pesquisa 13

2.1- Coleta e registro de dados 14

2.2- Análise dos dados 15

1- ORIGEM E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO 18

1.1- O surgimento do Município Brasileiro 19

1.2- O Município nas Constituições Brasileiras de 1824 a 1969. 19

1.3- O Município na Constituição de 1988 – A conquista da autonomia municipal no texto constitucional 26

1.4- O Município e a Educação 38

1.5- Precisando os conceitos 43

2- A NOVA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL..... 49

2.1- A municipalização do ensino como objetivo da política de descentralização no Plano da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro..... 50

2.2- A Emenda Constitucional nº 14/96 e a criação do FUNDEF 58

2.3- A nova LDB e algumas restrições às finanças municipais.. 75

2.4- O FUNDEF, as restrições da Lei 9.394/96 e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo..... 79

2.5 Controvérsias acerca da constitucionalidade da EC 14/96.. 88

3- A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ADAMANTINA..... 98

3.1- O Município de Adamantina - Características gerais..... 99

3.2- A decisão – Municipalizar o ensino fundamental: Por que, como e quanto? 103

3.3- O convênio da municipalização do ensino fundamental e as obrigações dos partícipes 109
3.4- As realizações do Município quanto às obrigações conveniadas..... 111
3.5- A rede municipal de ensino após a municipalização do ensino fundamental 124
3.6- Entraves jurídicos na implementação do processo 142
3.7- O financiamento do ensino e a impossibilidade de ampliar a municipalização do ensino fundamental em Adamantina..... 157
4- CONSIDERAÇÕES FINAIS 176
REFERÊNCIAS 183
ANEXOS 198

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Situação Financeira dos Municípios Brasileiros: arrecadação tributária – 1989/1998 . 34
Tabela 2 Situação Financeira dos Municípios Brasileiros: participação das receitas médias municipais segundo grupos de habitantes –1998 35
Tabela 3 Situação Financeira dos Municípios do Estado de São Paulo: participação das receitas médias municipais segundo grupos de habitantes – 1998 36
Tabela 4 Situação Financeira dos Municípios Brasileiros: recursos disponíveis - 1989/1998 37
Tabela 5 Estrutura Tributária Nacional – 1998 38
Tabela 6 FUNDEF – Evolução do valor mínimo anual por aluno: per capita de acordo com a Lei 9.424/96 e per capita oficial 1997/2001 66
Tabela 7 FUNDEF – Complementação da União 1998/2000 72
Tabela 8 FUNDEF – Estimativa de Complementação da União – 2001 73
Tabela 9 Participação do Estado e dos Municípios no Atendimento do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 1984/1999 84
Tabela 10 Participação do Estado e dos Municípios no Atendimento de 1ª a 4ª Séries em São Paulo 85
Tabela11 Participação do Estado e dos Municípios no Atendimento de 5ª a 8ª Séries em São Paulo 85
Tabela 12 Receitas Tributárias do Município de Adamantina – 2001 101
Tabela 13 Participação dos Impostos na Receita Total Proveniente de Impostos do Município de Adamantina – 2001 102
Tabela 14 Composição da Rede Municipal de Ensino de Adamantina – 2001 124
Tabela 15 Atendimento da Escola Municipalizada de Adamantina – 1998/2001 127
Tabela 16 Atendimento do Ensino Fundamental Estadual no Município de Adamantina–2001 . 128
Tabela 17 Atendimento do Ensino Fundamental Estadual e Municipal no Município de Adamantina – 2001 129
Tabela 18 Remuneração dos Profissionais do Ensino Fundamental do Município de Adamantina 133
Tabela 19 Escala de Vencimentos dos Empregos Permanentes e em Comissão do Magistério Municipal de Adamantina 135
Tabela 20 Situação Jurídica dos Docentes da Rede Municipal de Ensino Fundamental de Adamantina – 2001 137
Tabela 21 Resumo da Aplicação dos Recursos do FUNDEF no Magistério – Adamantina 1998/2000 160
Tabela 22 Aplicação no Ensino no Município de Adamantina – 2001 169

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Percentual Constitucional relativo à Aplicação de Receitas no Desenvolvimento do Ensino 40
Quadro 2 Situação do Atendimento nas Creches Municipais em 1999 150
Quadro 3 Demonstrativo de Aplicação do FUNDEF – Adamantina – 2001 161
Quadro 4 Simulação das Despesas decorrentes da Municipalização da Escola Teruyo Kikuta 172
Quadro 5 Simulação das Despesas decorrentes da Municipalização da Escola Eurico Leite de Moraes 173

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1 Empregos Públicos compõem a estrutura da Rede Municipal de Ensino Fundamental de Adamantina 126

Introdução

Considerações iniciais

O interesse pelo tema da municipalização do ensino fundamental nasceu da experiência de assessora jurídica municipal. O exercício da função pública de assessorar juridicamente o pequeno Município de Flórida Paulista, situado no interior de São Paulo, com 11.086 habitantes (censo demográfico de 2000, realizado pelo IBGE), exigiu o estudo e interpretação da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, da Lei 9.424, de 24/12/1996 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20/12/1996), para orientar juridicamente a decisão sobre o futuro do ensino fundamental público no referido Município. Ainda assim, a municipalização do ensino fundamental não ocorreu por razões que serão apresentadas nas considerações finais do presente trabalho.

No Brasil, os Municípios vêm sofrendo transformações de natureza política, administrativa e social. A Constituição Federal de 1988 é um marco na história das municipalidades e consagra o Município como entidade federativa, com autonomia político-administrativa e competências definidas, de forma que ele passa a assumir atribuições importantes, sobretudo na prestação de serviços públicos essenciais, como saúde, assistência social e educação.

Contudo, os processos de descentralização política – transferência de competência entre entidades políticas – devem ser acompanhados da correspondente transferência de recursos, sob pena de a situação caótica em que se encontram os serviços públicos sociais atualmente no Brasil sofrer um agravamento ainda maior. A cooperação entre as diferentes entidades que compõem o pacto federativo – União, Estados e Municípios - consiste na equação da distribuição de encargos e recursos, tendo-se em vista a melhoria advinda para o povo em qualquer processo de mudança na gestão dos serviços públicos.

A descentralização política é uma das diretrizes da política pública do governo federal, prevista de forma clara no Plano Diretor da Reforma do Aparelho Administrativo do Estado Brasileiro, aprovado em 21/09/1995. No entanto, a descentralização dos recursos tributários está muito distante dos objetivos da União.

unesp

A Emenda Constitucional nº 14/96 criou o FUNDEF - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – e impôs a vinculação de recursos tributários estaduais e municipais aos Fundos, incentivando processos de municipalização em todo o país. A Lei 9.424/96 trata da composição dos Fundos, da distribuição de recursos entre cada Estado e seus Municípios, e do valor mínimo nacional por aluno que estabeleçe a complementação da União para alguns fundos. Os critérios legais que definem a complementação dos fundos pelo governo federal têm permitido manobras que acarretam a participação cada vez menor da União no financiamento do ensino fundamental.

A descentralização do ensino fundamental também está presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96). Em consonância com os dispositivos constitucionais, a LDB trata das competências educacionais da União, dos Estados e dos Municípios e estabelece novas regras na aplicação dos recursos públicos municipais em educação, de forma que também significou impacto importante nas finanças públicas municipais e reforçou a municipalização do ensino fundamental.

A nova legislação veio ao encontro da política educacional do atual governo do Estado de São Paulo, que já havia criado o Programa de Parceria Educacional Estado-Município, através do Decreto Estadual nº 40.673, de 16/02/1996.

Muitas questões relacionadas com o processo de municipalização do ensino fundamental, após a vigência da nova legislação educacional, ainda não obtiveram respostas. Questões administrativas, financeiras e jurídicas colocam a municipalização do ensino fundamental como um processo indefinido.

Diante dessa nova realidade, pretende-se enfatizar nesta dissertação:

a) Os Municípios e as previsões constitucionais, desde a Constituição do Império até a sua situação política, administrativa e financeira atual, após a promulgação da Carta de 1988.

b) A nova legislação educacional e a municipalização do ensino no Estado de São Paulo, aspectos positivos e negativos impostos pela nova ordem legal e, especialmente, um enfoque que pode colocar em xeque a licitude deste processo de descentralização política.

c) As políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina diante da

unesp

reforma legislativa educacional, destacando os pontos positivos e os pontos negativos da municipalização do ensino fundamental.

Assim, o objetivo do presente estudo voltou-se para a tentativa de explorar e apreender alguns aspectos do atual processo de municipalização do ensino fundamental. O estudo das políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina, frente à nova legislação educacional, é uma tentativa de contribuir para o bom encaminhamento futuro de um processo já iniciado e irreversível. Entenda-se por bom encaminhamento a busca da melhoria na prestação do serviço público educacional.

O Município de Adamantina foi escolhido para a realização da pesquisa empírica porque, além de ser a localidade onde residimos, municipalizou parcialmente o ensino fundamental, cujo processo está acompanhado de acontecimentos relevantes para o estudo da municipalização, de entraves relacionados com a interpretação e aplicação da nova legislação educacional, e problemas políticos, administrativos e financeiros do Município. Estas questões são abordadas no terceiro capítulo deste trabalho.

Para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados, foi necessário escolher um referencial metodológico de análise que pudesse explicar os problemas detectados.

Num primeiro momento, foi feita a análise bibliográfica relacionada como o objeto da dissertação e a interpretação da nova legislação educacional. Posteriormente, no desenvolvimento da pesquisa qualitativa, com enfoque empírico, foram descritas as situações concretas e oferecidos subsídios, sempre que possível, para o encaminhamento dos problemas detectados na municipalidade considerada.

Apresentação da pesquisa

Com o objetivo de conhecer o processo de municipalização do ensino fundamental após a vigência da nova legislação educacional e analisar os aspectos positivos e negativos impostos pela nova ordem legal, foi realizado um estudo, no Município de Adamantina, onde ocorreu a municipalização parcial do ensino fundamental.

unesp

A opção pela pesquisa de natureza qualitativa, por meio de um estudo de caso, levou em consideração a abrangência do objeto estudado e os conhecimentos teóricos que orientaram o trabalho de investigação da pesquisadora.

Segundo Triviños, o estudo de caso é "uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente" e permite chegar a "uma visão na qual se observa o fenômeno em sua evolução e suas relações estruturais fundamentais" (TRIVIÑOS, 1987, p. 133 - 134). Esta pesquisa recaiu sobre a vida organizacional do Município de Adamantina, pessoa jurídica de direito público, que compõe a federação brasileira, através do exame de documentos relacionados com a atuação legislativa e administrativa da municipalidade.

Outrossim, a natureza qualitativa da pesquisa deve-se ao fato de que o ambiente natural foi contemplado como fonte de dados (ANDRÉ; LUDKE, 1986): entrevistas com a Dirigente Regional de Ensino e Administradores Públicos Municipais (Prefeito, Secretários Municipais: de Educação e de Finanças). Os dados coletados mediante entrevistas e análise documental serviram de argumentos para a pesquisadora.

Coleta e registro de dados

O desenvolvimento da pesquisa exigiu diversas formas de coleta e registro de dados: revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas semi-estruturadas com a Dirigente Regional de Ensino e Administradores Públicos Municipais (Prefeito e Secretários Municipais).

A revisão bibliográfica foi realizada através de levantamento , seleção e estudo da bibliografia relacionada com o objeto da pesquisa. Na dissertação foram assinaladas citações bibliográficas e utilizadas muitas outras que se encontram registradas nas referências. A bibliografia ajudou a dar sustentação teórica à dissertação.

A análise documental foi realizada em torno dos seguintes eixos temáticos:

a) Projeto de descentralização política do Governo Federal, presente no texto da Carta de 1988 e no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em

unesp

21/09/1995. Foi dada ênfase à política de descentralização da educação através da Emenda Constitucional nº 14/96 e da Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

b) Política de descentralização do ensino fundamental do Governo Estadual, definida no Programa de Parceria Estado/Municípios instituído pelo Decreto Estadual nº 40.673/96, alterado pelos Decretos nº 40.889/96 e nº 43.072/98.

c) Políticas Públicas adotadas pelo Município de Adamantina após a vigência da nova legislação educacional, contempladas na legislação municipal que trata da municipalização do ensino fundamental e em vários processos administrativos e judiciais relacionados com o tema.

As entrevistas realizadas proporcionaram uma melhoria da compreensão das situações concretas sob análise. A entrevista com a Dirigente Regional de Ensino foi realizada com o fim de verificar a visão da representante regional da Secretaria de Estado de Educação sobre o processo de municipalização do ensino fundamental no Município estudado. Nas entrevistas com os Administradores Públicos Municipais, a pretensão foi a de obter subsídios para o entendimento das políticas adotadas no processo de municipalização do ensino fundamental de modo a detectar os problemas enfrentados, os superados e os persistentes, na gestão de um novo serviço público pelo Município.

Análise dos dados

Conforme define Triviños (1987, p. 141), dados são "todo tipo de informações que o pesquisador reúne e analisa para estudar determinado fenômeno social". Após a obtenção dos dados pelas formas de coleta mencionadas, procedeu-se à análise.

Com os dados obtidos por meio da revisão bibliográfica e análise documental, foi sistematizado um quadro teórico-conceitual e jurídico-formal amplo de referência que serviu de suporte para o entendimento do objeto de trabalho. A preocupação da pesquisadora foi a de situar o objeto do trabalho sob duas óticas:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

- Primeiramente, uma visão histórica e contextual dos Municípios, através da análise da posição que ocuparam nas Constituições, desde a Carta Imperial de 1824 até a Constituição atual, com enfoque na ampliação de competências, incluindo a questão educacional.

- A segunda, através do recorte pela aproximação do objeto, no espaço e tempo imediatos, quando se inicia o processo de municipalização do ensino fundamental por força da nova legislação educacional e, no Estado de São Paulo, pelo Programa de Parceria Estado/Municípios. A partir daí, o Município de Adamantina assina o convênio de municipalização do ensino fundamental com o governo estadual, adotando uma nova política pública que dá origem à gestão municipal deste nível de ensino. Há entraves a serem superados, alguns advindos de decisões do Município, outros que não dependem apenas deste, mas de uma ampla reforma do pacto federativo brasileiro.

As entrevistas semi-estruturadas com a Dirigente Regional de Ensino e com os Administradores Públicos Municipais favoreceram a compreensão dos dados colhidos através da análise documental e proporcionaram uma visão do processo de municipalização do ensino fundamental em Adamantina, das dificuldades encontradas e a forma como vêm sendo superadas, bem como da maneira que Municípios podem contribuir para a melhoria do ensino fundamental público.

A pesquisa está apresentada em três capítulos.

No primeiro capítulo, é examinado o Município: origem, atribuições nas Constituições Brasileiras, situação financeira, com base na repartição tributária, e a relação entre União, Estados e Municípios no pacto federativo brasileiro. Há um enfoque na evolução da participação do Município no processo de descentralização do ensino. Nesse capítulo houve uma preocupação em tratar conceitualmente o federalismo, a autonomia municipal e a descentralização política e administrativa. É ainda discutida a relação entre descentralização, democracia e participação popular.

No segundo capítulo, é examinada a descentralização política no Plano da Reforma do Aparelho Administrativo do Estado Brasileiro e a criação da Emenda Constitucional nº 14/96, inserida nesse contexto. É apresentada a análise da nova legislação educacional e da política educacional do governo estadual, bem como da influência que tiveram no desencadeamento do processo de municipalização do ensino

unesp

fundamental. Discute-se também a constitucionalidade da EC 14/96 e da lei que a regulamentou (Lei 9.424/96).

O terceiro capítulo contempla o estudo de caso realizado no Município de Adamantina: a implantação e o desenvolvimento do processo de municipalização do ensino fundamental.

Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a municipalização do ensino fundamental com fundamento na pesquisa realizada.

unesp

1 Origem e Evolução do Município Brasileiro

1.1 O surgimento do Município Brasileiro.

O Município foi introduzido no Brasil em 1532, com a fundação da Vila de São Vicente, no litoral do Estado de São Paulo (MONTORO, 1999). No Brasil-Colônia, o Município brasileiro surge com as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais do Município português. Até a Independência, em 1822, as municipalidades brasileiras, sob a vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, eram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis, um escrivão e um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores que serviam junto à Câmara . No período colonial, a idéia centralizadora das capitanias limitava a expansão municipalista e sufocava as aspirações descentralizadoras e autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam. Contudo, as municipalidades já apresentavam importante papel na organização político-administrativa que timidamente começava a despontar no Brasil e chamavam para si relevantes responsabilidades de governo, de administração e de justiça. Desempenhavam atribuições como realizações de obras públicas, estabelecimentos de posturas municipais, fixação de taxas, nomeação de juízes-almotacéis, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, recebedores de tributos, capitães-mores de estradas, juizes da vintena e tesoureiros (MEIRELLES, 1997).

Esse cenário vigorou até a Independência, quando a primeira Constituição brasileira, a Constituição Imperial de 1824, atribuiu novas diretrizes aos Municípios brasileiros, diretrizes essas que atravancaram a caminhada das municipalidades rumo à conquista da autonomia municipal.

1.2 O Município nas Constituições Brasileiras de 1824 a 1969.

Com a Constituição Imperial outorgada em 25/03/1824 foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes, presididas pelo vereador mais votado, e tinham competência para "o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas

particulares e úteis atribuições, decretadas por uma lei regulamentar", nos termos do artigo 169 da Lei Maior.

A lei regulamentar que veio fixar as atribuições municipais surgiu em 01/10/1828, disciplinando o processo da eleição dos vereadores e juízes de paz; surpreendentemente, impôs o centralismo político-administrativo e a mais estrita subordinação das municipalidades aos presidentes das províncias. A referida lei debelou a autonomia municipal que parecia ter despontado nas disposições constitucionais da Carta Imperial, estabelecendo, em seu artigo 24, que "as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa".

Conforme aponta Faoro:

> O espírito da independência, com o estímulo prestado pelas câmaras locais ao príncipe, a aprovação do texto constitucional por elas, fariam supor que o espírito municipal conquistaria lugar de relevo nas novas instituições políticas. A lei que organizou os municípios - a que cria em cada cidade e vila do império câmaras municipais (lei de 1º de outubro de 1828) – ficou aquém da palavra constitucional e dos vivos sentimentos despertados na quadra gloriosa. Em lugar de uma célula viva, diretamente nascida da sociedade, associação superior à lei, "conseqüência normal da vizinhança, do contrato da mútua dependência dos gozos e perigos comuns do complexo de suas numerosas relações sociais", como pretendia o comentarista maior da constituição, saiu um município tutelado". (FAORO, 1975, p. 305, v.1)

Em 1834, com o advento do Ato Adicional (Lei 16, de 12/08/1834), que modificou a Constituição Imperial de 1824, parecia surgir uma política descentralizadora. Porém, a autonomia do poder local mais uma vez é frustrada, pois o artigo 10 subordinava as municipalidades às assembléias legislativas provinciais em questões de exclusivo interesse local (legislar sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal; sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras, sobre a fixação das despesas municipais; sobre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas municipais, e das contas de sua receita e despesa; sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais).

A Lei 105, de 12/05/1840, deu interpretação mais ampla aos dispositivos do Ato Adicional, com o fim de devolver algumas atribuições aos Municípios. Contudo, a

unesp

organização da estrutura administrativa, uniformemente imposta pela Lei Regulamentar de 1828, não autorizava uma boa administração pelas municipalidades, vez que não lhes dava órgãos adequados às suas funções.

Não havia um agente executivo próprio do Município, sendo tais atribuições exercidas pelo procurador, que era mero empregado da Câmara (artigo 80 da Lei de 1/10/1828). Suas atribuições consistiam em arrecadar e aplicar as rendas do Conselho, postular em nome da Câmara perante os juízes de paz, dar conta da receita e despesa todos os trimestres das sessões (artigo 81 da Lei de 1828). A estrutura administrativa das municipalidades contava ainda, e apenas, com nove vereadores, um porteiro e fiscais de posturas, e respectivos suplentes (artigos 82 e 83 da Lei de 1828).

Assim, na organização dos Municípios não havia prefeito, cargo político que somente foi criado pela Província de São Paulo, pela Lei 18, de 11/04/1835, com o caráter de delegado do Executivo e de nomeação do presidente da província. A inovação agradou à regência que a recomendou às demais províncias através do Decreto de 09/12/1835. A partir daí, inicia-se uma fase de criação de projetos de reforma da administração pública municipal, com ampliação de órgãos e concessão de atribuições ao poder local, projetos limitados pelo espírito centralizador da Lei Regulamentar de 1828 que vigorou até a Proclamação da República, impedindo a conquista da autonomia pelos Municípios do Império.

Proclamada a República, o Decreto 01, de 15/11/1889, reconheceu a forma de Estado Federativo e declarou os Estados-membros soberanos, atribuindo-lhes competências, numa tentativa de descentralização política e administrativa. Contudo, não os declarava autônomos, gerando uma certa imprecisão técnica nas Constituições Estaduais que anunciavam os Estados soberanos, sem afirmá-los autônomos, talvez por influência do espírito centralizador que sempre predominou no Brasil, que de certa forma barrava as investidas descentralizadoras, seja no texto legal, seja na prática da administração pública brasileira.

Coerente com o princípio federativo, a Constituição da República, de 24/02/1891, determinou em seu artigo 68 que "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

As Constituições Estaduais modelaram os seus Municípios, que não eram considerados partes integrantes da federação - composta apenas pela União e Estados - com certas competências administrativas, na tentativa de lhes assegurar a autonomia pregada na Carta Magna. Entretanto, eles não tinham poder de auto-organização, uma vez que as leis orgânicas municipais, que discriminavam as atribuições das municipalidades, eram elaboradas pelos Estados, com exceção do Rio Grande do Sul onde os Municípios tinham suas próprias Cartas.

Durante a vigência da Constituição de 1891, prevaleceu, na prática, o centralismo político-administrativo, marcado pela insuficiente educação escolar do povo e pela opressão do coronelismo. Assim, os Municípios se transformaram em verdadeiras "propriedades particulares" de déspotas que, sustentados pela ignorância do eleitorado e pela inexistência de qualquer garantia democrática, cometiam arbítrios, transformando o sonho da conquista da autonomia municipal em um ilimitado uso e abuso do poder, caracterizado pela submissão de todos aos interesses particulares de poucos.

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados livremente pelo governo estadual, mediante eleições adrede preparadas e fraudulentas. Nesse cenário de opressão, incultura popular e autoritarismo , o Município passou mais quatro décadas sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia, e a história da administração pública brasileira foi sendo marcada por grandes reformas legislativas sem nenhuma mudança concreta.

A República Nova, instalada com a Revolução de 1930, caracterizou-se pelas idéias sociais democráticas que se refletiram na Constituição de 16/07/1934 e deram ao municipalismo um novo ânimo. Estabelecia, como princípio constitucional, a autonomia municipal no que se referisse ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços, nos termos do artigo 13 da Lei Maior . A federação ainda era composta apenas pela União e Estados, mas pela primeira vez uma Constituição procurou assegurar, mediante medidas práticas, o poder de auto-administração dos Municípios, discriminando as rendas municipais (artigo 13 § 2º, incisos I ao V). Todavia, a

unesp

brevíssima vigência da Carta de 1934 não autorizou uma análise segura dos resultados colhidos pelas inovações introduzidas na esfera municipal (MEIRELLES, 1997).

A Constituição outorgada em 10/11/1937, com o golpe ditatorial, impôs um novo e duro regime político ao Brasil: instituiu o Estado Novo, marcado pelo corporativismo e pelo paternalismo, caracterizando-se pela concentração de poderes no Executivo, ou melhor, nas mãos de seu instituidor; adotou a centralização política e feriu os avanços, ainda que somente de ordem legal, conquistados pelos Municípios, uma vez que o artigo 27 da Carta Magna cassou a eletividade dos prefeitos, que eram nomeados pelos governadores dos Estados, e só a concedeu aos vereadores (artigo 26, alínea "a").

No Estado Novo, os Municípios submeteram-se a um regime de intervenção dos Estados. O interventor era um preposto do ditador e os prefeitos não passavam de delegados do interventor. O poder local era exercido exclusivamente pelo prefeito, cuja preocupação maior era o interesse pessoal de manter-se no cargo à custa da absoluta submissão ao Conselho Administrativo Estadual, órgão controlador de todas as funções municipais, que impedia qualquer iniciativa local, através do sistema interventorial.

O regime de 1937, sem sombra de dúvidas, foi o que mais prejudicou a autonomia das municipalidades brasileiras, pois no sistema de intervenção não havia espaço para as manifestações locais em prol do Município ou da comunidade local, visto que os prefeitos eram prepostos do interventor e governavam discricionariamente, pela inexistência de órgãos locais de controle popular.

Com a queda da ditadura Vargas ressurge para o Brasil o ideal da democracia, em busca de um caminho distante da repressão do Estado Novo. Nesse contexto, é promulgada a Constituição de 18/09/1946, que manteve muitos dos princípios consagrados na Constituição de 1934, como a forma de Estado federal, o presidencialismo como sistema de governo e a democracia representativa como regime político (artigo 1º), assegurando as eleições livres e o direito de voto, restrito aos alfabetizados.

unesp

Na Constituinte que antecedeu a Constituição de 1946, a luta pelo fortalecimento dos Municípios despontou e refletiu-se no texto constitucional, que deu às municipalidades formas de sustentar a autonomia municipal, com competências políticas, administrativas e financeiras. No âmbito político, o Município foi integrado no sistema eleitoral do País, pela eleição de seus governantes (prefeito e vereadores artigo 28, inciso I), sendo que os órgãos representativos dos Poderes Executivo e Legislativo na localidade receberam competências correspondentes àquelas conferidas nas esferas estaduais e federais.

A autonomia administrativa e financeira ficou assegurada no texto constitucional, que atribuiu aos Municípios poderes para a "administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais" (artigo 28, inciso II, alíneas "a" e "b").

A competência administrativa foi distribuída pelo princípio dos poderes enumerados, tendo-se delineado o que compete e o que é vedado à União, aos Estados e aos Municípios. Com relação à autonomia financeira, a Constituição de 1946, além de fixar as rendas pertencentes exclusivamente aos Municípios, dispôs sobre a participação destes em alguns tributos arrecadados pela União e pelos Estados (artigos 15, §§ 2º e 4º, 20, 23 e 29).

Com o advento da Constituição de 1946, o Município ganhou poderes para se autogovernar, auto-administrar e autolegislar, dentro das limitações constitucionais.

Na prática, os avanços não aparecem com a força das previsões legais. Os Municípios, como hoje, sempre estiveram sujeitos à influências políticas e administrativas do poder central, notadamente pela dependência financeira que marca as administrações públicas municipais.

O golpe de Estado de 1964 refletiu na administração local, marcando um período em que prevaleceram as preocupações com a economia nacional, caracterizando-se pela retomada da centralização do poder, pela hegemonia do Executivo e pela despreocupação com os setores públicos sociais e com as camadas populares. A Constituição de 24/01/1967 manteve o regime federativo, porém limitou a autonomia municipal no tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

A Emenda Constitucional 01, de 17/10/1969, manteve a autonomia municipal pela eleição direta dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (artigo 15, inciso I); pela administração própria no que diz respeito ao peculiar interesse do Município (artigo 15, inciso II); pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas (artigo 15, inciso II, alínea "a"); pela organização dos serviços públicos locais (artigo 15, inciso II, alínea "b"); porém, tornou obrigatória a nomeação pelo governador dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional (artigo 15, § 1º, alíneas "a" e "b"), tudo para que o poder central não perdesse o controle sobre as políticas públicas dos centros que lhe interessavam; ainda sujeitou a remuneração dos vereadores aos limites e critérios estabelecidos em lei complementar federal (artigo 15, § 2º, com a redação dada pela EC 4, de 23/04/1975); ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (artigo 15, § 3º, alíneas "a" e "f"); limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local (artigo 15, § 4º).

No âmbito das finanças públicas, o texto constitucional de 1969 modificou o sistema tributário nacional, distribuindo melhor, embora de forma insuficiente, a renda pública entre as três esferas de governo. Assim, o artigo 24 estabeleceu os impostos municipais, reduzindo-os ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e ao Imposto sobre Serviços (ISS); no artigo 18, manteve a faculdade de os Municípios instituírem e arrecadarem taxas e contribuições de melhoria, vedando que se tomasse a mesma base de cálculo de incidência do imposto para lançamento da taxa; e, por fim, proibiu os Estados e Municípios de instituírem empréstimos compulsórios.

Além dos tributos de competência municipal, a Emenda Constitucional de 1969 deu participação aos Municípios no produto de impostos da União e do Estado, criando o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (artigo 25, inciso II e §§1º e 2º), bem como a quota-parte nos seguintes tributos: imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (artigo 26, inciso I), imposto sobre energia elétrica (artigo 26, inciso II), imposto sobre minerais do País (artigo 26, inciso III) e imposto sobre circulação de mercadorias – ICM (artigo 23, §8º). Pertenciam ainda aos Municípios o produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR, decretado pela União (artigo 24,§1º) e o produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR, incidente sobre rendimentos do

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

trabalho e de títulos da dívida pública pagos pelos Municípios, quando obrigados a reter o tributo (artigo 24, §2º). Por fim, o artigo 42, incisos IV e VI, criou restrições ao endividamento externo e interno por parte de Estados e Municípios, sujeitando-os a amplo controle pelo Senado Federal.

Assim, embora todas as Constituições brasileiras tenham inscrito em seus textos atribuições, competências e poderes às instâncias locais, a tão aspirada autonomia municipal começa a despontar a partir da Constituição de 1946. Porém, somente com a promulgação da Constituição de 1988, o Município passa a integrar o sistema federativo ao lado da União e dos Estados, fortalecendo os processos de descentralização política, agora possíveis entre os três níveis de governo.

1.3 O Município na Constituição de 1988 – A conquista da autonomia municipal no texto constitucional.

O artigo 1º da Constituição Federal estabelece que:

> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I- a soberania;
> II- a cidadania;
> III- a dignidade da pessoa humana;
> IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V- o pluralismo político.

Ao organizar o Estado brasileiro de forma inovadora, consagrando a luta dos municipalistas, os constituintes incluem o Município como entidade estatal, preservando-lhe a autonomia política, já consagrada no artigo 15 do texto constitucional de 1969. A organização do sistema federativo brasileiro passa a ser tríplice e não dual, pois as entidades estatais que o compõem, todas dotadas de autonomia política, administrativa e financeira, são a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

A fixação do Município, expressamente prevista no texto da Lei Maior, como entidade estatal que compõe a federação, dotada de autonomia político-administrativa, com capacidades de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-

unesp

administração, importa grandes modificações de natureza prática, especialmente no tocante às competências municipais, que certamente foram ampliadas, seja com relação às competências legislativas, no que diz respeito ao interesse local, seja com relação às competências tributárias, ou ainda com relação às competências para organização dos serviços públicos locais.

O Titulo III da Constituição Federal trata da Organização do Estado brasileiro, e o Capítulo I, da Organização Político-Administrativa Brasileira, no qual está inserido o artigo 18 que dispõe: "A Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". Esse dispositivo constitucional guarda estreita relação com o artigo 1º antes transcrito, uma vez que ambos consagram o princípio federativo que, ao lado dos princípios republicano e democrático, representa um dos pilares sobre os quais se baseia, no plano político-institucional, o moderno ideal de autogoverno, aproximando governantes de governados, administradores de administrados.

O princípio federativo impõe a repartição de responsabilidades e assuntos públicos, pois, na medida em que União, Estados e Municípios têm autonomia político-administrativa, as competências devem ser repartidas de acordo com os interesses públicos e capacidades político-administrativas entre os âmbitos local, regional ou nacional. O princípio republicano exige que na gestão da "coisa pública" haja a participação de todos os interessados, seja direta ou indiretamente. Por fim, o princípio democrático, fechando o conjunto de princípios que representam a aliança entre governo e povo, estabelece que tudo o que gerar divergência na escolha de opções em que haja interesse público, deve ser resolvido pelo voto, prevalecendo a vontade da maioria.

Na interpretação do artigo 18 da Carta Magna, devemos reconhecer a enorme mudança introduzida pela inclusão dos Municípios como parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Tal fato faz justiça ao papel do Município na história político-administrativa brasileira e viabiliza os processos de descentralização política, tornando as municipalidades, do ponto de vista jurídico, aptas a assumirem importantes responsabilidades de cunho político e administrativo.

unesp

Todavia, para que o federalismo seja um aliado da democracia e propulsor do sucesso da administração pública, a transferência de competências entre União, Estados e Municípios, através de Emendas Constitucionais, legislações infra-constitucionais, convênios, ou qualquer outro instrumento legal, deve ser séria e responsável, fruto de uma política de cooperação plena entre os entes federados e não um "jogo de empurra", caracterizado por reformas impulsionadas pela necessidade de ajustes fiscais e estabilização financeira do poder central .

Rocha, em artigo escrito para o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2000), chama a atenção para a necessidade de revisão do pacto federativo brasileiro, que se apresenta como um pacto predatório e não cooperativo:

> Organizando-se pela via da união de entes autônomos, a Federação se consolida, teórica e praticamente, através de sua capacidade de regular e administrar a ação dos entes autônomos, superando os conflitos que se façam presentes. Isto se dá sob a forma de acordos. Sob esta ótica, o desafio que se apresenta é o de encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos. (ROCHA, 2000, p.2)

É certo que existem conflitos naturais entre os entes estatais que compõem o pacto federativo. Entretanto, o processo político brasileiro demonstra que as diferenças vão além da normalidade, pois os "acordos" entre governos federal, estaduais e municipais não têm sido cooperativos, mas sim predatórios, essencialmente com relação aos Municípios que, via de regra, assistem à restrição de sua autonomia política administrativa nas "avenças", que se mostram verdadeiras imposições nascidas geralmente de reformas constitucionais e legislativas.

> No atual contexto histórico e político brasileiro, a realização de reformas do Estado e a consolidação do regime democrático estão indissoluvelmente ligados ao estabelecimento de um pacto federativo que incentive a cooperação sem restringir de forma excessiva a autonomia política dos governos subnacionais.(ROCHA, 2000, p. 3)

O Município não pode ser apenas uma válvula de escape para solucionar os problemas do governo central. As municipalidades desempenham papel importante na organização administrativa brasileira e sempre lutaram pela conquista de sua

unesp

autonomia, agora consagrada na Carta Magna. Porém, o bom desempenho da administração pública municipal está fortemente ligado à substituição de relações conflitivas, não cooperativas, por relações conflitivas cooperativas entre governos federal, regional e local.

A Constituição Federal, no Titulo III, Capítulo IV, dispõe sobre os Municípios, delimitando as competências municipais no tocante às capacidades de auto-organização, que se dá através da elaboração das Leis Orgânicas (artigo 29 *caput*); autogoverno, representada pela eleição dos próprios governantes através dos votos de seus munícipes (artigo 29, inciso I); autolegislação, que consiste no poder de elaborar leis sobre áreas que são reservadas à competência municipal exclusiva (artigo 30, inciso I) e suplementar (artigo 30, inciso II); auto-administração, que é o poder outorgado aos Municípios de gerir os seus próprios interesses, realizando a administração pública municipal, entendida como a função primordial do Executivo.

O critério adotado pela Constituição Federal com relação à repartição de competências entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios é o da predominância do interesse, segundo o qual são de competência da União as matérias de predominante interesse nacional; concernem aos Estados as de predominante interesse regional; e aos Municípios cabem os assuntos de interesse local.

Os poderes municipais materiais, ou de realizações administrativas, são definidos indicativamente no artigo 30 da Constituição Federal, que expressamente dispõe que as municipalidades são competentes para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, de caráter essencial. Os Municípios possuem ainda competência material comum (artigo 23), que consiste nos poderes que devem ser exercidos por diversos entes federativos cumulativamente, correspondendo a um campo de atuação comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como por exemplo saúde, educação e meio ambiente.

A competência legislativa municipal está definida no artigo 30, inciso I da Constituição Federal, que confere aos Municípios poder para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local e também têm competência legislativa suplementar (artigo 30, inciso II), que consiste no "poder de formular normas que

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)" (SILVA, 2000, p.483).

A questão da competência legislativa municipal nos chama a atenção para uma crença popular antiga, porém, ainda muito forte, qual seja, a de considerar a lei municipal hierarquicamente inferior à estadual ou à federal. Não há hierarquia entre leis das diferentes esferas de governo, o que há é divisão de competências. Assim, quando tratar-se de competência municipal expressa e exclusiva, fica afastada qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual, de forma que qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional.

Somente quando todos os entes federados têm competência para legislar sobre um determinado assunto, como educação, saúde ou meio ambiente, se diz que a competência legislativa é concorrente. Nesse caso, a lei federal prevalecerá sobre a estadual que prevalecerá sobre a municipal, de forma que o sistema legislativo deve ser integrado entre as diferentes entidades políticas, impondo-se ao legislador municipal o respeito às disposições estaduais e federais, e ao estadual, a observação às leis federais. Os interesses de caráter nacional prevalecem sobre aqueles de caráter regional, e estes predominam sobre os locais.

Por fim, os Municípios possuem competência legislativa em matéria tributária. O Artigo 145 da Lei Maior dispõe que os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I- impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. O artigo 149 da Carta Magna atribui aos Municípios competência para a instituição de contribuição social, porém, exclusivamente aquela cobrada de seus servidores públicos para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. Nos termos do artigo 156 da Constituição Federal, os impostos de competência municipal são os seguintes: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto

unesp

os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

As receitas públicas derivadas dos Municípios são constituídas principalmente pelos tributos. Além das taxas, contribuição de melhoria e dos impostos de competência municipal (IPTU, ITBI e ISS), pertencem aos Municípios o produto da arrecadação de alguns impostos federais e estaduais, ou seja, a repartição das receitas tributárias ou as transferências constitucionais previstas no Título VI, Capítulo I, Seção VI da Constituição Federal.

Segundo o artigo 158 da Lei Maior, pertencem aos Municípios :

> I- o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
> II- cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativamente aos imóveis neles situados;
> III- cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios;
> IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), de acordo com os seguintes critérios: I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II- até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual.

Pertencem ainda aos Municípios, de acordo com os coeficientes fixados pela Lei Complementar 91, de 22/12/1997, que regulamenta o artigo 159, inciso I, alínea "b" da Constituição Federal: 22,5% do produto da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), recursos esses que constituem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por fim, do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI), a União entrega 10% aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (artigo 159, inciso II); e os Estados entregam aos respectivos Municípios 25% desses recursos, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 158, § único, incisos I e II (artigo 159, § 3º).

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Como ente estatal, os Municípios têm o dever de observar as modificações relacionadas com o processo de planejamento orçamentário introduzidas pela Carta de 1988, que torna obrigatória, para os três níveis de governo, a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (artigo 165 da Constituição Federal). O artigo 165, § 9º, inciso I da Constituição Federal dispõe que: "Cabe à lei complementar: dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual". Com o fim de regulamentar o dispositivo em questão, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos principais objetivos são evitar déficits e reduzir o endividamento público, mediante um sério processo de planejamento (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2000).

Na verdade, a responsabilidade fiscal na administração pública não é novidade. Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal torna-se instrumento importante para a seriedade na gestão pública ao estabelecer regras como:

- a realização de audiências públicas à época da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária – artigo 48, § único;
- a permanência das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo no respectivo Poder Legislativo durante todo o exercício, para consulta e apreciação dos cidadãos – artigo 49 ;
- a criação de novos mecanismos na escrituração e consolidação das contas públicas, que visam garantir maior transparência nos registros do dinheiro público, facilitando o controle externo;
- a proibição expressa de condutas temerárias, ou seja, algumas práticas que eram muito comuns nos finais de mandatos, como aumento de remuneração dos servidores públicos no último mês do mandato (a lei proíbe atos de que resultem aumento nas despesas de pessoal, expedidos 180 dias anteriores ao final do mandato – artigo 21, § único) ou assunção de compromissos sem o respectivo suporte financeiro (a lei proíbe, nos últimos dois quadrimestres do mandato, a realização de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no

unesp

exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para tal fim - artigo 42).

Sintonizada como o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi promulgada a Lei nº 10.028, de 19/10/2000, que trata dos crimes contra as finanças públicas, e estabelece penas de reclusão que variam de um a quatro anos para os administradores públicos que não observarem condutas impostas pela LC nº 101/2000. Aguarda-se que as novas disposições legais sejam observadas e as sanções efetivamente aplicadas, pois, ou está se dando um grande passo rumo ao aperfeiçoamento da administração pública, ou são apenas mais dois diplomas legais resplandecentes nos textos, porém, apagados na prática.

Não é possível falar em autonomia política e administrativa sem que haja independência financeira. A real situação financeira dos Municípios demonstra que a arrecadação própria é muito baixa e que a questão se agrava conforme diminui o número de habitantes, o que caracteriza uma dependência financeira desses entes estatais, que sobrevivem de transferências constitucionais e de repasses federais e estaduais efetivados através de convênios, reforçando a tese de que o pacto federativo brasileiro é predatório e lesivo, impondo-se a sua revisão.

As tabelas seguintes demonstram claramente essa situação:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Tabela 1 Situação Financeira dos Municípios Brasileiros: arrecadação tributária - 1989/1998

(Em R$ milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL (R$)	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1989	182.183	68,8	28,5	2,7
1990	207.165	69,5	27,5	3,0
1991	184.831	64,8	30,3	4,9
1992	178.652	67,0	28,6	4,4
1993	184.463	70,7	25,5	3,8
1994	210.244	68,8	27,7	3,5
1995	228.521	67,3	28,2	4,5
1996	247.258	65,7	28,8	5,5
1997	257.424	66,5	28,1	5,4
1998	275.561	68,1	26,6	5,3

(*) Valores deflacionados pelo IGP –DI.

Fonte : MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional

A Tabela 1 aponta o quanto a arrecadação tributária brasileira é centralizada e a pequena participação dos Municípios que, na média nacional, arrecadaram em 1998 apenas 5,3% do total da arrecadação tributária.

unesp

Tabela 2 Situação Financeira dos Municípios Brasileiros: participação das receitas médias municipais segundo grupos de habitantes –1998

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TOTAL (R$ mil)	RECEITA TRIBUTÁRIA (%)	TRANSF. CONSTIT. (%)	OUTRAS RECEITAS (%)
TOTAL	12.514	21,7	61,6	16,7
Até 2	1.654	1,3	83,2	15,5
2—5	2.077	2,7	82,5	14,8
5—10	3.408	6,5	76,5	17,0
10—20	5.160	7,7	76,4	15,9
20—50	9.785	12,0	73,5	14,5
50—100	23.838	17,2	69,5	13,3
100—200	62.131	23,4	64,3	12,3
200—500	137.948	27,5	60,7	11,8
500—1000	268.947	22,2	54,5	23,3
1000—5000	562.126	31,4	55,2	13,4
5000 e mais	5.757.637	40,1	32,3	27,6

Fonte: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

A Tabela 2 indica que, na maioria dos Municípios brasileiros (com até cinco milhões de habitantes), as receitas municipais são constituídas principalmente das transferências constitucionais. A situação se agrava conforme diminui o número de habitantes, chegando a representar 83,2% das receitas municipais nos Municípios de até 2000 habitantes.

unesp

Tabela 3 Situação Financeira dos Municípios do Estado de São Paulo: participação das receitas médias municipais segundo grupos de habitantes –1998

GRUPOS DE HABIT. (por mil)	RECEITA TRIBUT. (%)	TRANF. CONSTIT. (%)	FPM (%)	ICMS (%)	IPVA (%)
BRASIL	21,7	61,6	19,2	29,1	3,8
S.P.	30,5	51,7	7,4	32,1	5,3
Até 2	5,0	86,2	56,6	24,3	0,7
2—5	5,5	85,2	42,7	33,9	1,2
5—10	7,0	82,8	31,6	40,8	2,1
10—20	12,9	74,4	26,8	36,2	2,9
20—50	17,1	70,9	18,2	40,8	3,9
50—100	23,1	64,3	12,6	37,9	4,5
100—200	26,5	63,5	10,6	40,3	5,1
200—500	29,5	60,2	5,8	36,3	5,4
500—1000	26,7	56,1	2,0	37,8	5,7
1000—5000	29,2	62,1	1,8	49,2	3,1
5000 e mais	41,8	31,0	0,4	21,7	6,5

Fonte : IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

A Tabela 3 indica que no Estado de São Paulo a situação financeira dos Municípios é muito parecida com a média nacional, ou seja, persiste a dependência das transferências constitucionais na maioria deles e a situação se agrava conforme se reduz o número de habitantes, chegando a representar 86,2% nos Municípios de até 2000 habitantes.

Tabela 4 Situação Financeira dos Municípios Brasileiros: recursos disponíveis – 1989/1998

(Em milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL (R$)	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1989	182.183	55,0	28,6	16,4
1990	207.165	55,0	27,9	17,1
1991	184.831	51,1	29,8	19,1
1992	178.652	52,7	28,9	18,4
1993	184.463	54,9	27,1	18,0
1994	210.244	53,7	28,4	17,9
1995	228.521	52,3	28,8	18,9
1996	247.258	54,4	27,9	17,7
1997	257.424	56,4	27,0	16,6
1998	275.561	57,5	25,7	16,8

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte : MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional

A Tabela 4 aponta a porcentagem de recursos disponíveis (arrecadação tributária própria + transferências constitucionais) para cada ente da federação após a promulgação da Carta de 1988 até 1998. Evidencia-se a centralização dos recursos públicos, uma vez que, em 1998, apenas 16,8% do total da arrecadação tributária dos três níveis de governo foram disponibilizados para os Municípios.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Tabela 5 Estrutura Tributária Nacional - 1998

ENTES FEDERADOS	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA DISPONÍVEL
TOTAL	275.561	275.561
UNIÃO	187.733	158.438
ESTADOS	73.176	70.752
MUNICÍPIOS	14.652	46.371

Fonte : Secretaria do Tesouro Nacional

A Tabela 5 sintetiza os dados das Tabelas 1 e 4 com relação ao exercício de 1998 e demonstra a distribuição de recursos em 1998, sendo que na média nacional a arrecadação tributária municipal correspondeu a apenas 5,3% (receita tributária – 14.652 de 275.561). A situação financeira dos Municípios é um pouco amenizada com as transferências constitucionais que, somadas à arrecadação tributária própria, indicam as receitas disponíveis para os Municípios - 16,8% do total nacional em 1998 (46.371 de 275.561).

Assim, o Município brasileiro, no texto constitucional, é entidade política que compõe a federação, participa da repartição de competências públicas, assumindo papel importante no desempenho político e administrativo do Estado brasileiro. Na prática, aparece sufocado, frágil, com uma situação financeira instável agravada pelo exercício, por vezes imposto, de novas atribuições, antes federais ou estaduais. Conforme assinala Romão, o Município "não encontra suporte financeiro e decisório para a sustentação de iniciativas próprias. O esvaziamento da capacidade tributária, embora acompanhado por maior participação nas receitas públicas disponíveis, aumentou a dependência do município em relação ao Estado e à União" (ROMÃO, 1992, p.22).

1.4 O Município e a Educação.

A Constituição de 1988 é um marco na história dos Municípios. Elevando-os à condição de ente federado, como figuras presentes no processo de descentralização

unesp

política, abre um caminho, cuja dimensão ainda não podemos calcular, para mudanças na administração pública brasileira, na medida em que passam a assumir as mais diferentes responsabilidades políticas e administrativas.

Com relação à educação não foi diferente, pois a Carta de 1988 modifica a responsabilidade pela organização dos sistemas de ensino, reconhecendo, pela primeira vez, a existência de sistemas municipais de ensino autônomos.

O artigo 211 da Constituição Federal dispõe que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino". No parágrafo segundo do mesmo artigo, determina que "os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil".

Com relação ao atendimento da educação infantil (atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade), a responsabilidade direta é exclusiva dos Municípios. No tocante ao ensino fundamental, o artigo 211 da Carta Constitucional estabelece que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental (§ 3º) e que os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração na organização de seus sistemas, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (§ 4º). Da leitura dos dispositivos constitucionais aludidos, a conclusão é clara: Os Estados e os Municípios são competentes e responsáveis pela oferta do ensino fundamental, nascendo a possibilidade constitucional da municipalização do ensino fundamental.

O artigo 212 da Constituição Federal trata do financiamento da educação, impondo aos Estados e Municípios a obrigação de aplicarem no mínimo vinte e cinco percentuais, e à União, dezoito percentuais, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A propósito, ressalta-se que na história constitucional brasileira a Constituição Federal de 1934 inaugurou a prática de vincular percentuais da receita pública à Educação. Posteriormente, as Constituições ora eliminaram, ora aumentaram os percentuais, conforme demonstra o quadro a seguir. A Carta de 1988 estabeleceu o maior percentual relativo à aplicação de receitas no desenvolvimento do ensino, levando-se em consideração os três níveis de governo.

unesp

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
C. F. de 1934 (*)	10%	20%	10%
C.F. de 1937	-	-	-
C.F. de 1946 (*)	10%	20%	20%
C.F. de 1967	-	-	-
E.C. 1/69 (**)	-	-	20%
E.C. 1/83 (*)	13%	25%	25%
C.F. de 1988 (*)	18%	25% (***)	25%

(*) base de cálculo: receita de impostos (compreendida a proveniente de transferências constitucionais)

(**) base de cálculo: receita tributária

(***) Constituição do Estado de São Paulo – artigo 255 – 30%

Quadro 1 Percentual Constitucional relativo à Aplicação de Receitas no Desenvolvimento do Ensino

Fonte : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Embora a Constituição Federal de 1946 tenha estabelecido, para a União, um percentual de 10% da receita de impostos a ser aplicado no desenvolvimento do ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4.024/61- aumentou para 12% o percentual federal e manteve os 20% para os Estados e Municípios (artigo 92).

"A evolução política e administrativa do Brasil tem oscilado entre duas tendências opostas: centralização e descentralização" (TANURI, 1981, p. 5). Contudo, no estudo da evolução da administração do ensino no Brasil, a descentralização está ligada à transferência de competências aos poderes regionais – às Províncias, no Império, e aos Estados no regime republicano - não chegando até a instância municipal. É o que ocorreu no Ato Adicional de 12/08/1834, que reformou a Constituição Imperial outorgada em 1824 e apresentou pela primeira vez concessões às idéias descentralizadoras, deixando a cargo das Províncias a instrução primária e secundária; ou na Primeira República, quando através da Constituição Republicana de 24/02/1891

houve a tentativa de consagração do federalismo como forma de Estado, porém somente eram considerados entes federados a União e os Estados-membros; da mesma forma na Constituição de 16/07/1934, que consagrou a federação, mas só estabeleceu atribuições à União, aos Estados e ao Distrito Federal; também a Constituição de 1946, norteada pelo espírito descentralizador, conferiu poderes aos Estados para a organização de seus próprios sistemas de ensino, sem qualquer referência aos Municípios; não foi diferente com relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61 que concedeu autonomia aos Estados quanto à organização do ensino primário e atribuições quanto à organização do ensino médio.

Ao longo da história da administração do ensino no Brasil, apenas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 5.692, de 11/08/1971, promulgada sob a vigência da Constituição Federal de 24/01/1967, modificada pela Emenda Constitucional de 1969, dispôs expressamente sobre a possibilidade de transferências de responsabilidades ao Município. Dispunha a LDB:

> Artigo 58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.
> Parágrafo único – As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.
>
> Artigo 59 – Aos Municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no art. 15, § 3º, alínea f da Constituição.
> Parágrafo único –Os Municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação.

O artigo 71 (Das Disposições Transitórias) estabeleceu a delegação de atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação para os Conselhos de Educação organizados nos Municípios, desde que houvesse condições para tanto.

Assim, a partir da LDB de 1971, o Município passa a participar do processo de descentralização do ensino, até então marcado pela transferência de responsabilidades apenas da União para os Estados. Muito embora existam registros da existência de

unesp

escolas municipais na história da educação no Brasil, é a partir da disposição legal de 1971 que começam a surgir as redes de ensino municipais, as quais não podem ser chamadas de sistemas municipais de ensino, pois se formavam por delegação dos Estados aos Municípios, vez que não havia previsão constitucional que lhes atribuísse competência para organizar, de forma autônoma, seus próprios sistemas de ensino.

A delegação é figura administrativa relacionada com o poder hierárquico, e certamente não conferia aos Municípios autonomia para a organização e administração de seus sistemas de ensino, que ficavam sob o controle dos Estados.

Conforme observa Oliveira:

> Aparentemente uma medida que tende à municipalização, nesse período autoritário, pode parecer contraditória. Porém, não o foi, porque a União não abriu mão de seus controles: do ponto de vista curricular assegurou-os pela determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionalizantes; do ponto de vista do financiamento a questão já estava equacionada pelo F.N.D.E. – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e do ponto de vista administrativo, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, havendo ainda, historicamente, a participação dos Municípios na oferta de vagas. Com os mecanismos citados, o governo federal não abriu mão de seus controles, continuando com seu poder; os Estados, em legislação complementar, passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos Municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos Conselhos Estaduais e dos órgãos das Secretarias Estaduais de Educação. (OLIVEIRA, 1999, p. 26)

Os Municípios só aparecem como autônomos e competentes, inclusive para organizarem os seus próprios sistemas de ensino, na Constituição Federal promulgada em 05/10/1988. A descentralização passa a ser uma realidade em seu sentido mais pleno, bastando uma análise dos termos contemplados na Lei Maior: "governo federal, governo estadual e governo municipal"; ou "administração pública federal, administração pública estadual e administração pública municipal"; ou ainda "lei federal, lei estadual e lei municipal"; ou "sistema de ensino público federal, estadual e municipal".

O conjunto da legislação promulgada após a Carta de 1988 vem confirmar a tendência descentralizadora com relação ao ensino, agora marcada por um processo de descentralização que envolve não somente a União e os Estados, mas também os Municípios. A Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, a Lei 9.424/96 e a Lei de



Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96) revelam uma nova política para o ensino fundamental, cuja interpretação e implementação demonstram uma tendência muito forte voltada para a municipalização do ensino fundamental, ou seja, para a gestão do ensino fundamental pelo Município.

> O Fundo poderá representar forte alavancagem no sentido da municipalização do ensino fundamental: consolidando-a, nos Estados em que os Municípios já o assumiram; estimulando-a, nos Estados, como São Paulo, em que os Municípios se mantêm ao largo do ensino de primeiro grau, ou que, quando o mantêm, fazem-no de forma quantitativamente inexpressiva, salvo algumas poucas exceções. Os recursos separados e direcionados é que farão a diferença. (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997, p. 22)

O Município, esquecido nos processos de descentralização educacional ao longo da história, a partir de 1988, cresce de forma surpreendente em atribuições e responsabilidades, podendo até mesmo, por força de lei, ser o novo gestor da educação fundamental.

1.5 Precisando os conceitos.

O Município brasileiro trilhou um árduo caminho na luta pela conquista de sua autonomia política e administrativa. A partir da Carta de 1988, as municipalidades foram elevadas à condição de entidades federadas, ganhando no texto constitucional os poderes de autogoverno, auto-administração, autolegislação e auto-organização. Dallari aponta os pontos positivos do federalismo:

> Procedendo-se a uma síntese dos argumentos favoráveis ao Estado Federal, ressalta, em primeiro lugar, a afirmação de que é mais democrático, pois assegura maior aproximação entre governantes e governados, uma vez que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e por meio deste influi sobre o poder central. Outro argumento é justamente o que se refere à maior dificuldade para a concentração do poder, o que, em última análise, também favorece a democracia. (DALLARI, 1998, p. 260)

O federalismo como forma de Estado, que se opõe aos Estados Unitários, viabiliza a descentralização política, entendida como a distribuição de competências,



sem hierarquia, pela Constituição Federal, entre as entidades federadas, portanto, (no Brasil) entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Di Pietro define a descentralização política:

> ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária. (DI PIETRO, 2000, p. 336-337)

A municipalização é a gestão pelo Município de determinado serviço público, desde que tal gestão esteja autorizada pela Constituição. É uma forma de descentralização política que não se confunde com a descentralização administrativa. Esta pode ser por serviços ou por colaboração. A primeira ocorre quando a Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) cria, sempre através de lei (artigo 37, inciso XIX da CF), uma entidade da Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista ou Empresas Públicas) para a realização de um determinado serviço público específico, que pode ser social (educação, saúde, cultura, meio ambiente, previdência e assistência social) ou comercial (água, telefonia, energia elétrica). Já a descentralização administrativa por colaboração ocorre quando a Administração Pública Direta, através de licitação, transfere a execução de um serviço público a uma empresa particular através da concessão ou permissão de serviço público, caracterizando-se como uma forma de privatização. "O próprio vocábulo **privatização**, ligado a **privado**, evoca as idéias de gestão por pessoas privadas e de gestão pelos métodos do setor privado" (DI PIETRO, 1999, p. 18).

Podemos afirmar, pela conceituação exposta, que a municipalização é uma forma de descentralização política e não administrativa, porque é um processo de transferência de competência e atribuições entre as unidades federadas, de acordo com previsão constitucional.

Ressalte-se que, no campo educacional, a municipalização também é conceituada como uma forma de descentralização, porém, não há, como apontado,

unesp

uma distinção entre descentralização política e administrativa (LOBO, 1990; OLIVEIRA; GANZELI, 2001).

Oportuno esclarecer também o entendimento correto de um outro termo que é muito confundido com a descentralização administrativa, a desconcentração administrativa. Tanto a descentralização como a desconcentração são movimentos do centro para a periferia. Contudo, a desconcentração ocorre dentro de uma única pessoa jurídica, consistindo na distribuição de atribuições entre órgãos (secretarias, departamentos, divisões, seções) que compõem a estrutura hierarquizada de uma única entidade. A descentralização, por sua vez, é uma distribuição de competências e atribuições de uma entidade para outra, sendo certo que não há hierarquia entre essas.

> Existe desconcentração quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica, diferentemente da descentralização em que se transferem atividades a entes dotados de personalidade jurídica própria. (MEDAUAR, 1998, p. 53)

> A desconcentração é a simples passagem de competência que poderia ter sido exercida por um órgão superior, mas que é transferida a um órgão subalterno para que ele a exerça da mesma forma que o primeiro, diferenciando-se apenas da primeira situação pelo caráter de vínculo subordinado que passa a manter com o órgão subordinante.
> Na descentralização, a incumbência de desenvolver estas funções cabe sempre a uma pessoa jurídica, que gozará de ampla liberdade no desempenho de sua competência, cabendo tão somente ao Estado a tutela para a manutenção destas entidades descentralizadas no exercício das funções que lhe são próprias. (BASTOS, 1994, p. 67)

A municipalização é uma decisão política pertinente à adoção de uma política pública. No caso da municipalização do ensino fundamental, sendo a educação considerada um serviço social do Estado, pode-se dizer que a decisão integra a política social adotada por um determinado ente federado.

Saviani explica que o estudo da política educacional brasileira diz respeito às medidas que o Estado, no caso o governo brasileiro, toma relativamente aos rumos que se deve imprimir à educação no país, fixando a idéia de que, no âmbito

do organograma governamental, essas medidas se situam na chamada "área social", configurando uma modalidade da "política social" (SAVIANI,1998, p.1).

Sendo a municipalização uma forma de descentralização, num primeiro momento poder-se-ía considerar que a municipalização é um caminho para a democracia, pois significa o povo mais próximo da gestão de serviços públicos de seu interesse. Da mesma forma, a municipalização do ensino fundamental também poderia ser considerada uma medida extremamente positiva, porque a gestão local certamente aproxima, ao menos territorialmente, administradores, administrados, educadores e educandos.

A ligação entre descentralização e democracia foi arduamente defendida por Montoro:

> A centralização multiplica a burocracia e facilita a corrupção. O destino da democracia no Brasil está estritamente ligado à descentralização do Poder e à participação da sociedade. O processo político brasileiro tem sido excessivamente centralizador e autoritário. Desde os tempos do Brasil-Colônia, o Poder central tem imposto ao País, de cima para baixo, um modelo de desenvolvimento elitista e injusto, com a marginalização e o sacrifício da maioria da população. Especialmente durante o regime autoritário, imposto ao país em 1964, a soma de poderes assumidos pelo governo federal e concentrados em mãos do presidente da República eliminou praticamente a autonomia e a vitalidade dos demais setores da vida nacional. Com o fim da ditadura e a difícil construção da democracia é preciso abrir caminhos para um processo de descentralização, fortalecimento do Poder local e participação da sociedade civil. (MONTORO, 1999, p. 297)

De acordo com Romão (1992), durante a ditadura militar espalhou-se a seguinte idéia: "a ditadura centralizou; a ditadura é um mal; logo, a centralização é um mal". Assim, a descentralização seria um bem em si mesma, ficando fortemente atrelada à idéia de democratização e participação.

Embora a descentralização de fato coloque o povo territorialmente mais próximo do governo e da administração pública, dois aspectos são legitimamente questionados. O primeiro deles é se realmente a proximidade territorial entre população e administração pública municipal assegura a participação popular nas decisões políticas e administrativas locais. Bellini (1998) destaca que a descentralização vem sendo discutida de maneira utilitarista, o que pode levar a uma outra forma de

unesp

centralização do poder, agora nas mãos dos "burocratas" de plantão no poder de cada Município. Para Romão (1992), a municipalização dos sistemas de ensino não motivou uma participação popular, afirmando, com base em experiências de municipalização já realizadas, que muitos governos municipais reproduzem, no nível local, o autoritarismo do governo central.

Um segundo ponto a ser questionado é a forma como ocorre o processo de descentralização política no Brasil, que se relaciona a já mencionada questão do pacto federativo brasileiro. As transferências de atribuições entre os entes estatais não podem ser implementadas por motivos outros, senão para melhoria da gestão dos serviços públicos que devem atender aos anseios da população. Se os processos de descentralização, como as municipalizações, forem apenas instrumentos de que o poder central se utiliza para concretizar e impor o seu descompromisso com os serviços públicos, como a educação, não há como relacionar tais processos com a democratização, pois aquilo que é fruto de arbitrariedades não pode guardar qualquer relação com a democracia.

Essa preocupação é ressaltada por Arelaro:

> O processo de municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular. (ARELARO, 1999, p. 61)

Silva Junior (1995) chama a municipalização, assim como a descentralização, a participação ou a ação comunitária de "ideologias de conveniência", que se apresentam como formas que o Estado se utiliza para "despublicizar" as suas responsabilidades e ao mesmo tempo favorecer aparentemente o público com a possibilidade que lhe abre de intervir em suas decisões.

O presente trabalho contempla o estudo do processo de municipalização desencadeado após a Emenda Constitucional nº 14/96, o qual é um indicador

unesp

importante na relação entre descentralização e democratização e de como o pacto federativo se apresenta hoje neste país.

No próximo capítulo será apresentado o estudo da nova legislação educacional, o cenário político e administrativo de sua promulgação e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

unesp

2 A Nova Legislação Educacional e a Municipalização do Ensino Fundamental

2.1 A municipalização do ensino como objetivo da política de descentralização no Plano da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro.

É notório que a administração pública brasileira passa por um processo de reforma, norteado pela proposta neoliberal, que procura evidenciar que o próprio Estado é o gerador da crise, defendendo a necessidade de desmontar a estrutura estatal em benefício da restauração do mercado. Essa proposta conta com o aval do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), responsáveis pela gestão da crise de endividamento dos "países em desenvolvimento", cuja eclosão ocorreu no início dos anos 80.

Nesse contexto, no final dos anos 80 e início dos anos 90, a reforma do Estado, entendida como a reforma do aparelho administrativo do Estado, representado pela Administração Pública em sentido amplo, compreendendo todos os órgãos dos Três Poderes que exercem a função administrativa, tornou-se central no Brasil e os seus objetivos ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O Plano Diretor foi elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e aprovado, em 21/09/1995, pela Câmara da Reforma do Estado, composta pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, pelos Ministros do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e pelo Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas de suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas na esfera estadual e municipal. Segundo consta, o Plano "está orientado para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania". A idéia é transformar a administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, em uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

O Plano Diretor estabelece estratégias diferenciadas para cada setor do Estado, considerando quatro setores de atuação estatal, tendo em vista exclusivamente as atividades-fins da Administração Pública. Os serviços administrativos propriamente

unesp

ditos, que são considerados atividades-meio necessárias para que o Estado desenvolva suas atividades-fins, não são considerados no Plano Diretor. Os quatro setores são:

> a) **núcleo estratégico**, que corresponde aos órgãos de governo, em sentido lato, que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; compreende os Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e, no Poder Executivo, o Presidente da República, os Ministros e seus auxiliares e assessores diretamente responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;
> b) **atividades exclusivas**, que correspondem ao setor que presta atividades que só o Estado pode prestar, onde entram os poderes de regulamentar, fiscalizar, fomentar;
> c) **serviços não exclusivos**, que correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não estatais;
> d) **setor de produção de bens e serviços para o mercado** , que corresponde à área de atuação das empresas, abrangendo atividades econômicas voltadas para o lucro. (PLANO DIRETOR, 1995)

O Plano Diretor dispõe que no primeiro setor (núcleo estratégico) a efetividade das decisões é mais importante que a eficiência. Desta forma, é possível um misto entre administração burocrática e gerencial. Nos demais setores (atividades exclusivas, serviços não exclusivos e setor de produção de bens e serviços para o mercado), a eficiência é mais importante, devendo prevalecer a administração pública gerencial. Para a consecução desses fins, o Plano Diretor traça os objetivos globais da Reforma:

> - aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
> - limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada;
> - transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local; só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
> - transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceira entre os Estados e a União. (Di Pietro, 1999 , p. 41-42)

A análise desses objetivos globais estabelecidos no Plano Diretor demonstra a influência das teorias monetaristas neoliberais e marca os pontos-chave da reforma desencadeada pelo Governo Federal, a partir de 1995. São eles: eficiência, descentralização e privatização.

unesp

A fim de concretizar os objetivos do Plano Diretor, a eficiência foi erigida a princípio constitucional que rege a Administração Pública ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e publicidade, nos termos do artigo 37 *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, chamada de Emenda da Reforma Administrativa. A Mensagem Presidencial nº 886/95, convertida em Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 e, posteriormente, aprovada como EC nº 19, trouxe em sua exposição de motivos:

> incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho do Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte e enfatizar a qualidade e o desempenho no serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais necessárias, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

É certo que as políticas públicas devem estar cercadas de mecanismos eficientes. O agente público não pode permitir desperdícios com o dinheiro público, deve atuar de modo que produza resultados favoráveis à consecução dos fins do Estado que, em última análise, correspondem ao bem-estar da coletividade administrada. Ocorre que não há qualquer novidade na ligação do Estado com a eficiência. Muito antes de constar como diretriz da reforma estatal e ser transformada em princípio constitucional a ser observado pela Administração Pública, Meirelles já afirmava ser a eficiência dever de todo administrador público:

> Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 1984, p. 68)

O Cavalo de Tróia do governo federal, a eficiência na administração pública, passa a ser, após a concretização da diretriz traçada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em forma de Emenda Constitucional, princípio constitucional. Na

unesp

prática nada muda, pois, estando ou não na Lei Maior, é certo que a eficiência sempre esteve ligada a uma boa administração pública.

Nesse cenário de reforma estatal e de ênfase exagerada na chamada administração pública gerencial e eficiente, uma preocupação importante se estabelece: a eficiência não pode prevalecer sobre a legalidade, existem limites à atuação estatal necessários à garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana. Di Pietro bem observou:

> Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. (DI PIETRO, 2000, p. 84)

A descentralização política prevista no Plano Diretor (transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local, só em casos de emergência cabe a ação direta da União), demonstra que os projetos de municipalização de serviços sociais (saúde, educação, assistência social) fazem parte de um processo de reforma do Estado em âmbito federal. No que diz respeito ao ensino fundamental, a descentralização política ou a municipalização é impulsionada também por uma Emenda Constitucional, a de número 14, de 12/09/1996, que será analisada adiante.

As transferências de atribuições da União aos Estados e Municípios, como objetivo geral do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, também não constituem novidade. Desde o Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, que estabeleceu uma nova organização para a Administração Pública Federal e traçou diretrizes para a reforma administrativa, a descentralização aparece como princípio que rege as atividades da administração federal (artigo 6º, inciso III) e figuras jurídicas asseguram a sua concretização, como delegação da execução de programas federais para os Estados e Municípios através de convênios (artigo 10, § 1º, alínea "b" e § 5).

Para os Municípios, a diferença é que naquela ocasião eles não gozavam de autonomia político- administrativa, consagrada apenas na Carta de 1988. Assim, mediante convênio, a União e o Estado delegavam aos Municípios determinada atribuição. Hoje, como entidades federativas detentoras dos poderes de auto-

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, os Municípios têm as suas responsabilidades fixadas pela Constituição Federal. Emendas Constitucionais, como a EC 14/96, podem desencadear processos que implicam na gestão de serviços públicos pelos Municípios, competência que vai muito além da simples execução de programas federais ou estaduais.

Observe-se que o Decreto-Lei 200/67 trata da chamada descentralização administrativa por serviços, quando estabelece a separação da Administração Pública em Direta (serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios) e Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), nos termos do artigo 4º, ainda em vigor.

Essa forma de descentralização administrativa não caracteriza a privatização, pois os serviços públicos são transferidos para uma entidade que também compõe a Administração Pública, criada por lei, que pode ser uma Autarquia, uma Fundação ou uma empresa estatal (Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista).

Após a Constituição Federal de 1988 (artigo 175) e, mais especialmente, após a aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Administrativo do Estado, a criação de entidades da Administração Indireta para a prestação de serviço público está em baixa, prevalecendo uma outra forma de descentralização administrativa, a chamada descentralização por colaboração, efetivada através de contrato (concessão de serviço público) ou ato administrativo unilateral (permissão de serviço público), pelo qual se transfere a uma empresa privada a execução de determinado serviço público. Trata-se de uma forma de privatização, o último ponto-chave da reforma do aparelho administrativo do Estado.

A privatização, numa conceituação bastante ampla, abrange todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado. Segundo Di Pietro, a privatização, nesse sentido, compreende fundamentalmente :

> a) a **desregulação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico);
> b) a **desmonopolização** de atividades econômicas;
> c) a **venda de ações de empresas estatais ao setor privado** (desnacionalização ou desestatização);

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> d) a **concessão de serviços públicos** (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo);
> e) os **contracting out** (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nessa última fórmula que entra o instituto da **terceirização**. (DI PIETRO, 1999, p. 15-16)

É importante observar que a privatização, entendida como "a redução da atividade pública na produção e distribuição de bens e serviços, mediante a passagem (por vezes, a devolução) dessa função para a iniciativa privada" (ROJAS, 1993, p.75-76), embora seja objetivo central na reforma do aparelho estatal desencadeada no governo Fernando Henrique Cardoso, também já estava prevista, de forma bem mais restrita, na reforma administrativa de 1967.

Dispõe o artigo 10 do Decreto-Lei 200/67:

> A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada.
> Parágrafo primeiro – A descentralização será posta em prática em três planos principais:
>
> c) da administração federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessões.
>
> Parágrafo sétimo – Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e como o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.
> Parágrafo oitavo – A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Assim, embora a Administração Pública brasileira tenha sido objeto de novas mudanças, como as introduzidas pela Constituição Federal de 1988, pelas várias Emendas Constitucionais e pela legislação infra-constitucional, frutos das alterações preconizadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), dirigido pelo então ministro Bresser Pereira, os objetivos globais apenas ganharam uma

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

nova roupagem, uma dimensão maior, mas já estavam previstos no Decreto-Lei 200/67, que em grande parte ainda vigora.

A diferença é que o governo federal atual, desde a aprovação do Plano Diretor, vem efetivando os objetivos traçados. As reformas legislativas implementadas deram ensejo à privatização de inúmeros serviços públicos comerciais (como da telefonia, de energia elétrica e de instituições financeiras) e ao aparecimento de novas figuras administrativas que compõem o chamado terceiro setor, como as organizações sociais (Lei 9.637, de 15/05/1998), as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei 9.790, de 23/03/1999), as agências executivas (Decretos Federais nº 2.487 e nº 2.488, de 02/02/1998) e os contratos de gestão (artigo 37, § 8º da CF acrescentado pela EC 19/98).

Presencia-se, num processo longe de chegar ao fim, a era das Emendas Constitucionais: a EC nº 19, de 04/06/1998, que trouxe algumas novidades no sentido de tornar a administração pública mais flexível, como certas mudanças na regra da estabilidade do servidor público e a criação dos contratos de gestão como forma de ajuste entre o poder público e entidades privadas de utilidade pública; a EC nº 20, de 15/12/1998, conhecida como a reforma previdenciária, que impôs mecanismos tendentes a sanear as finanças do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), os quais acarretaram maiores restrições ao acesso dos trabalhadores brasileiros aos benefícios previdenciários, sem contudo resolver o problema de fraudes e dívidas de grandes empresas; e a EC nº 14/96, que favoreceu e induziu a municipalização do ensino fundamental.

Podemos concluir que a partir do governo Collor, no início da década de 90, e em especial após o início da gestão Fernando Henrique Cardoso, quando foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal em 1995 - cujos objetivos estão fortemente relacionados com os programas de estabilização e ajuste da economia propostos pelo Banco Mundial e pelo FMI, responsáveis pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento - o Brasil vem implementando reformas compatíveis com os eixos principais das políticas do "Consenso de Washington":

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> 1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
> 2.Abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
> 3.liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
> 4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc;
> 5.privatização das empresas e dos serviços públicos. (SOARES, 1998, p. 23)

Para que as políticas recomendadas pelo Consenso de Washington obtivessem êxito, foi necessário seguir algumas regras de governo:

> . desregulamentar a economia, minimizando as barreiras ao comércio e livre fluxo de capitais;
> . reduzir ao máximo os direitos (*entitlements*) não vinculados à competitividade, com exceção dos programas destinados aos setores em extrema pobreza e o estabelecimento de uma "rede de segurança" para situações conjunturais de necessidade.
> . sanear as finanças públicas, privatizando toda atividade que possa se desenvolver como negócio privado, reduzindo o gasto social ao *mínimo* necessário para garantir o acesso dos setores mais pobres a pacotes de serviços básicos (água, saneamento, saúde e educação fundamentais), aplicando a recuperação de custos pelos serviços a todos os usuários que possam pagar em dinheiro ou em trabalho;
> . descentralizar o estado nacional, transferindo as responsabilidades sociais às instâncias de governo e às comunidades locais;
> . investir, em conjunto com o capital privado, em uma plataforma de infra-estrutura produtiva que apoie o setor moderno-exportador;
> . dar seguimento a uma política macroeconômica que mantenha a estabilidade monetária sem contrariar as tendências do mercado, e que garanta tanto o pagamento dos juros da dívida externa como o livre movimento do capital e seus lucros. (CORAGGIO, 1998, p. 81)

O Brasil vem adotando uma série de medidas recomendadas pelo modelo neoliberal, de forma que as políticas sociais são elaboradas apenas para instrumentalizar a política econômica. Entre reformas legislativas, administrativas e políticas, a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado brasileiro, consagrado no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, parece mais um enfeite que dá brilho ao texto frio da lei, enquanto na prática não resta nem vaga lembrança de direitos. Conforme destaca Dallari:

unesp

> pode-se afirmar que a proclamação dos Direitos do Homem, com a amplitude que teve, objetivando a certeza e a segurança dos direitos, sem deixar de exigir que todos os homens tenham a possibilidade de aquisição e gozo dos direitos fundamentais, representou um progresso. Mas sua efetiva aplicação ainda não foi conseguida, apesar do geral reconhecimento de que só o respeito a todas as suas normas poderá conduzir a um mundo de paz e de justiça social. Não se pode permanecer no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições subumanas. (DALLARI, 1998, p. 213)

Na parte mais diretamente ligada ao presente trabalho, percebe-se que a municipalização de serviços sociais, como a educação, faz parte de um processo de reforma formulado pelo governo federal. A EC nº 14/96 criou o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - que é o mecanismo para a concretização dos seguintes objetivos previstos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro: a descentralização política na área dos serviços sociais e o saneamento das finanças públicas federais. Como poderá ser observado, a EC 14/96 e o FUNDEF viabilizam a redução dos gastos públicos da União com relação ao ensino fundamental.

2.2 A Emenda Constitucional nº 14/96 e a criação do FUNDEF.

A Emenda Constitucional nº 14/96 alterou a redação dos artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No artigo 34, foi acrescentada, entre as razões que possibilitam a intervenção da União nos Estados, aquela referente à não-observância do mínimo exigido a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, intervenção essa que antes só atingia os Municípios.

Com relação à alteração do artigo 208, inciso I, permanecem a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino fundamental para aqueles que estiverem na idade própria de cursá-lo e fica mantida a gratuidade para o cidadão adulto que não freqüentou o ensino fundamental na idade própria, mas desaparece a sua obrigação legal de freqüentar a escola. Na mudança introduzida ao inciso II, cai a "progressiva extensão

da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio", mesmo para aqueles em idade própria, que é substituída pela " progressiva universalização do ensino médio gratuito".

O artigo 211, com a nova redação, estabelece de forma mais clara as competências dos diferentes níveis de governo em relação aos diferentes níveis de ensino. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil que envolve o atendimento em creches (0 a 3 anos de idade) e pré-escolas (4 a 6 anos), enquanto a redação anterior falava apenas em ensino fundamental e pré-escola. Embora os Municípios já priorizassem o atendimento em creches, por tratar-se de direito constitucional, nos termos do artigo 208, inciso IV da CF, aliás direito público subjetivo protegido pelo artigo 54 da Lei 8.069, de 13/07/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), com a nova redação fica explícita a competência municipal para esse atendimento.

Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Assim, a competência administrativa pela oferta do ensino fundamental é comum: são competentes e responsáveis os Estados e os Municípios, sendo a municipalização do ensino fundamental uma opção do Município, conforme determina o parágrafo único do artigo 11 da Lei 9.394/96 (LDB). A Emenda Constitucional nº 14/96 estabelece que "na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório".

Para a União, permanece a responsabilidade pela organização do sistema federal de ensino e dos Territórios, e torna-se explícita a sua função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O ensino superior, por exclusão, é de competência da União, embora não privativa.

Foi alterado o parágrafo 5º do artigo 212, referente às contribuições do salário-educação. A Constituição Federal vigente estabeleceu que o ensino fundamental público teria, como fonte adicional de financiamento, a contribuição do salário-educação, recolhida na forma da lei pelas empresas, que dela poderiam deduzir a aplicação destinada ao ensino fundamental de seus empregados e dependentes. Após a EC 14/96, as empresas não podem mais deduzir do tributo os gastos com o ensino

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

fundamental proporcionado aos empregados e seus dependentes. Com relação a essa alteração, Callegari e Callegari (1997) consideram que ela poderá eliminar os abusos e exageros em relação aos quais a fiscalização revelou-se inviável, permitindo, por exemplo, a criação de escolas e alunos fantasmas.

De todas as mudanças introduzidas pela a EC nº 14/96, a de maior impacto foi a nova redação dada ao artigo 60 do ADCT, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério -FUNDEF.

Em seu texto original, o artigo 60 do ADCT dispunha que:

> nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estavam obrigados, constitucionalmente, a aplicar 50% do percentual estabelecido no artigo 212 da CF (18% União – 25% Estados – Distrito Federal - Municípios) no ensino fundamental.

Na verdade, os constituintes de 1988, preocupados com o problema do analfabetismo brasileiro, cuja tendência era se agravar se providências não fossem tomadas, estabeleceram no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias um prazo de dez anos para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo no Brasil. Entende-se, pela leitura do texto original, que se tratava de uma disposição transitória, exatamente porque, findo aquele prazo, o problema deveria estar resolvido, pois o poder público juntamente com a sociedade organizada lutariam para a realização de tão digno propósito.

Ocorre que oito anos se passaram e a efetivação da universalização do ensino fundamental e da erradicação do analfabetismo no país não ocorreram. Pela EC 14/96, fixa-se um novo prazo, de mais dez anos, para a consecução do objetivo da universalização do ensino fundamental (Artigo 60 *caput* do ADCT com redação dada pela EC 14/96) e mantém-se o propósito de eliminar o analfabetismo. Porém, não se

unesp

estabelece prazo para tanto (Artigo 60, § 6º do ADCT com redação dada pela EC 14/96).

O Brasil participou da Conferência de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, convocada pelas seguintes entidades: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Banco Mundial. Em 1993, o Brasil foi signatário da Declaração de Nova Delhi, assumindo compromisso internacional de universalização do ensino básico.

Os compromissos internacionais assumidos deram ensejo à elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos, cujo objetivo mais amplo, segundo o Ministério da Educação, "é assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea" (MEC,1993).

A ênfase no ensino fundamental, evidente na nova legislação educacional, de certa forma fere os compromissos assumidos pelo governo brasileiro, pois, ao privilegiar o ensino fundamental, a educação infantil poderá sofrer sérios prejuízos e o propósito de assegurar à população o direito à educação básica estará comprometido.

Com a EC nº 14/96, a obrigação de aplicar 50% dos recursos previstos no artigo 212 da CF na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental sofreu alteração, sendo o percentual elevado a 60% para os Estados, Distrito Federal e Municípios e reduzido a 30% para a União.

Pesquisando a tramitação da Emenda Constitucional nº 14/96 no Congresso Nacional, Farenzena (2001) registrou que na Proposta de Emenda Constitucional de autoria do Executivo Federal (PEC 233/95) não havia previsão de subvinculação de recursos da União para o ensino fundamental, embora, paradoxalmente, a priorização do ensino fundamental na EC 14/96 seja evidente. Conforme destacado pela autora, durante a tramitação da referida Emenda na Câmara dos Deputados, foram apresentadas emendas, dentre elas, algumas que indicavam percentuais a serem aplicados pela União no ensino fundamental e a não utilização de recursos do salário-educação na complementação dos fundos pela União. Contudo, somente após

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

negociações envolvendo o Ministério da Educação, foi estabelecido o percentual de 30% dos 18% de que trata o artigo 212 da CF. Nas negociações, ficou acordado que se estabeleceria o referido percentual mínimo de vinculação de recursos federais na manutenção do ensino fundamental, mas em contrapartida a União poderia utilizar o salário-educação na complementação dos fundos. Conforme será abordado adiante, o Legislativo não cumpriu o acordo e o Presidente da República vetou o dispositivo da Lei 9424/96 que vedava a utilização dos recursos do salário-educação na complementação dos Fundos pela União (artigo 6º, § 5º).

O ensino fundamental, por força do artigo 211 da CF, é de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A responsabilidade pela oferta do ensino fundamental é decisão político-administrativa que acarreta a sua gestão pelos Municípios (municipalização do ensino fundamental) ou a gestão pelos Estados. Contudo, independente de quem é ou será o gestor do sistema de ensino fundamental, o financiamento desse nível de ensino é obrigação de todos os níveis de governo, conforme os percentuais apontados.

Assim, a Emenda Constitucional nº 14/96, "como forma de assegurar a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios", criou, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

A Lei 9.424, de 24/12/1996, dispõe sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, nos termos do § 7º do artigo 60 do ADCT, com redação dada pela EC nº 14/96.

O Fundo tem natureza contábil. Trata-se de um mecanismo de redistribuição de recursos e é composto por recursos do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, correspondentes a 15% dos seguintes Impostos:

- FPE (Fundo de Participação dos Estados – 21,5% do IR e do IPI);
- FPM (Fundo de Participação dos Municípios – 22,5% do IR e do IPI);
- participação no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados relativamente às exportações (IPI Exportação);

unesp

- Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração (do ICMS nos produtos primários e semi-elaborados) das exportações, nos termos da Lei Complementar 87, de 13/09/1996 (Lei Kandir) – artigo 1º, § 2º da Lei nº 9.424, de 24/12/1996);
- receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas vinculadas ao Fundo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositária dos recursos – artigo 3º, § 6º da Lei 9.424/96.

O FUNDEF não dispõe de personalidade jurídica, vale dizer, não tem capacidade para exercitar direitos ou contrair obrigações. Tem natureza simplesmente contábil e a sua finalidade é a redistribuição de recursos entre cada Estado e seus Municípios.

Para a União, fica a responsabilidade de complementar os recursos dos Fundos, "sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente".

Nos termos do artigo 2º da Lei 9.424/96, os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério. Para o fim de distribuição de recursos, entre cada Estado e os seus Municípios, são consideradas as escolas cadastradas nas respectivas redes de ensino e apenas os alunos matriculados de 1ª a 8ª séries (artigo 2º, inciso I).

O inciso II do artigo 2º incluía, nos cálculos do coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEF, as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função de suplência. Porém, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, certamente porque cada matrícula nova, especialmente nos Estados em que a União tem que complementar o Fundo, significa uma diminuição no valor do custo aluno médio e, conseqüentemente, um aumento de recursos a serem dispendidos pela União.

A EC 14/96 dispõe que no mínimo 60% dos recursos de cada Fundo será destinado ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

no magistério, sendo que a Lei 9.424/96 criou a possibilidade de aplicação de parte desse percentual, nos primeiros cinco anos de sua publicação, na habilitação de professores leigos (artigo 7º da Lei 9.424/96).

O artigo 6º, § 1º da Lei 9.424/96 trata do valor mínimo anual por aluno, fixado por ato do Presidente da República. Esse valor, calculado de acordo com "a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas", determina a contribuição da União para o FUNDEF, uma vez que só há complementação federal para o Fundo quando em um determinado Estado o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

O levantamento do número de alunos matriculados no ensino fundamental e a estimativa de novas matrículas têm como base o censo realizado anualmente pelo MEC (Ministério da Educação e do Desporto) e publicado no Diário Oficial da União (artigo 6º, § 2º da Lei 9.424/96).

Em 1997, o valor mínimo anual nacional por aluno foi fixado em R$ 300,00, nos termos do artigo 6º, § 4º da Lei 9.424/96. Esse valor foi combatido por Monlevade e Ferreira (1998), que demonstraram através de números que tal valor tinha sido uma proposta com base nos estudos de arrecadação de 1995 e matrículas de 1994. Utilizando o mesmo critério para a fixação do valor para 1997, o valor mínimo nacional por aluno deveria ter sido fixado em R$ 364,75.

Saviani, ao comentar o artigo 14 da Lei 9.424/96, também atacou o valor aluno-ano fixado para 1997:

> Ao que parece, tal enunciado não passa de uma declaração de intenção que mais mascara do que encaminha a solução do problema. Com efeito, com uma taxa de R$ 300,00 por aluno-ano não se resolve o problema do ensino fundamental, ao mesmo tempo que se "desincentivam" iniciativas que vinham, reconhecidamente, apresentando resultados satisfatórios. (SAVIANI, 1998, p. 42)

Através do Decreto Federal nº 2.440, de 23/12/1997, o Presidente da República fixou o valor mínimo anual nacional por aluno em R$ 315,00 para o exercício de 1998. No dia 10/10/1997, João Monlevade, como Conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, fez uma indicação demonstrando, através

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

de dados de 1997 (recursos do Fundo e matrículas de alunos, levantadas pelo Censo), que o valor mínimo para 1998 deveria ser fixado em pelo menos R$ 397,51. No documento que solicita ao Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE) o encaminhamento dos argumentos aos ministros Paulo Renato de Souza, Clóvis Carvalho e Pedro Malan, consta:

> Temos ouvido com crescente preocupação que o Governo Federal pretende fixar este VALOR MÍNIMO em R$ 315,00. De onde saiu este número? Certamente não foi o exercício de aplicar a letra da Lei 9424/96, cuja metodologia, se aplicada aos dados de 1997 (R$ 11.911.2000.000,00 de receita do Fundo realizada sem os recursos da Lei Kandir, divididos por 29.964.215 alunos do Censo) já indicaria um VALOR MÍNIMO de, pelo menos, R$ 397,51 para 1998!
> Os estudos preliminares da Câmara de Educação Básica do CNE indicam que, a prevalecer o Valor Mínimo de R$ 315,00 o aporte da União para os Fundos se reduziria para aproximadamente R$ 491.000.000,00 anuais, destinados a seis Estados : PA, MA, PI, CE, PE e BA. Se o valor mínimo se fixasse em R$ 400,00, o complemento da União seria de aproximadamente R$ 1.559.000.000,00 anuais, beneficiando os Fundos de quinze Estados : RO, PA, MA, PI, CE RN, PB, PE, AL, BA, MG, PR, MT, MS e GO.
> Embora a quantia de R$ 1.559.000.000,00 possa parecer muito alta, ela não representa aumento tão significativo em relação à previsão de 1995 e não atinge o "equivalente a 30% dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal", previsto para gasto da União na erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, segundo o art. 60 do ADCT. (MONLEVADE, out. 1997)

A contestação foi inócua. Prevaleceu o valor de R$ 315,00 para 1998 e os dados da Câmara de Educação Básica do CNE ficaram muito próximos da exatidão. Segundo dados fornecidos pela Secretaria do Ensino Fundamental do MEC – MEC/SEF/FUNDEF, naquele ano a União complementou apenas os Fundos do Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, sendo que o valor total dos recursos destinados aos Fundos pela União foi de R$ 434.818.684,00.

Se o valor aluno-ano nacional fixado para 1998 estava muito abaixo das expectativas, o pior ainda estava por vir. Pelo Decreto Federal nº 2.935, de 11/01/1999, foi mantido o mesmo valor para o exercício de 1999.

O Decreto Federal nº 3.326, de 31/12/1999, atendendo o artigo 2º, § 2º, incisos I ao IV da Lei 9.424/96, estabeleceu fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental, que consiste no seguinte: I- 1,00 para os alunos da 1ª a 4ª séries, nas escolas urbanas e rurais; II- 1,05 para os alunos da 5ª a

unesp

8ª séries do ensino fundamental e das classes de educação especial, nas escolas urbanas e rurais.

Em função dos fatores de diferenciação, foi fixado, para o exercício de 2000, o valor mínimo anual nacional por aluno em R$ 333,00 para os alunos referidos no inciso I e R$ 349,65 para aqueles mencionados no inciso II. Para o exercício de 2001, através do Decreto Federal nº 3.742, de 01/02/2001, o Presidente da República fixou o valor mínimo em R$ 363,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries, e R$ 381,15 para os alunos de 5ª a 8ª séries e alunos de educação especial.

Romualdo Portela de Oliveira, participando de uma mesa-redonda, cujos debates foram apresentados pela Revista *Estudos Avançados*, apontou, através de dados do Conselho de Secretários de Estado (Consed), o descumprimento da legislação educacional pelo governo federal na fixação do valor aluno-ano nacional, que define a sua contribuição para os Fundos. A tabela abaixo compara o valor oficial que tem sido fixado pela União e o valor que deveria ter sido fixado se fossem cumpridos os critérios legais, demonstrando que o governo federal não vem atendendo os critérios definidos no artigo 6º da Lei 9.424/96 para a fixação do valor mínimo anual por aluno e conseqüentemente a complementação da União para os Fundos tem sido menor do que ficou definido na Lei (DOSSIÊ EDUCAÇÃO, 2001).

Tabela 6 FUNDEF – Evolução do valor mínimo anual por aluno: per capita de acordo com a Lei 9.424/96 e per capita oficial 1997/2001

Fonte/aluno	1997	1998	1999	2000	2001
Lei n.	300,00	433,20	447,12	494,90	541,84
9424/96				519,60	568,93
Oficial	300,00	315,00	315,00	333,00	363,00
				349,65	381,15

Fonte : Consed e STN/MF

O Decreto 2.264, de 27/06/1997, que regulamenta a Lei 9.424/96, trata do cálculo da complementação anual devida pela União aos Fundos, que deverá ser efetuado pelo Ministério da Fazenda (artigo 3º). Estabelece que os recursos

unesp

necessários ao pagamento da complementação da União aos Fundos serão alocados no Orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), podendo ser destinadas a essa finalidade receitas da contribuição do salário-educação até o limite de 20% do total da referida complementação (artigo 4º).

Conforme já mencionado, a inclusão do salário-educação como fonte de recursos a ser utilizada pela União na complementação dos Fundos fazia parte de uma negociação entre Executivo e Legislativo quando da vinculação de recursos federais para o ensino fundamental (30% dos 18% previstos no artigo 212 da CF). Ocorre que o "acordo" não prosperou; pelo texto da Lei 9.424/96 aprovado pelo Congresso Nacional (artigo 6º, § 5º), os recursos do salário-educação, previsto no artigo 212, § 5º da CF e disciplinado pelo artigo 15 da aludida lei, não poderiam ser utilizados pela União na complementação dos Fundos, de forma que a quota federal, destinada ao FNDE e aplicada na universalização do ensino fundamental, significaria uma vinculação a mais de recursos federais para o ensino fundamental. Este dispositivo legal foi vetado pelo Presidente da República.

Posteriormente, talvez em razão de duras críticas, o Chefe do Executivo federal tentou corrigir o erro e, embora não tenha excluído o salário-educação como fonte de recursos a serem utilizados pela União na complementação dos Fundos, limitou em 20% a participação da referida contribuição social na complementação do FUNDEF, através do artigo 4º do Decreto 2.264/97.

O terceiro e último veto sofrido pela Lei 9.424/96 também foi relacionado com o salário-educação. O artigo 15 da Lei do Fundo trata do cálculo e da distribuição do salário-educação, e dispõe que:

> O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8212, de 24 de julho de 1991.
> §1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> I- Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras.
> II- Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos , que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

O parágrafo segundo do artigo 15 dispunha que "será redistribuída 70% da Quota Estadual entre o Estado e os respectivos Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas redes, conforme censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto – (MEC)". Esta disposição foi vetada pelo Presidente da República, de forma que, pela legislação federal, o salário-educação é distribuído apenas em quota federal e quota estadual, não cabendo ao Município, ainda que seja o gestor de todo o ensino fundamental, participação na referida contribuição social.

De acordo com dados da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), apenas onze Estados brasileiros definiram a forma de distribuição da quota estadual do salário-educação entre Estado e Municípios, de forma que nos demais Estados não há repasse da contribuição social aos Municípios (AZEVEDO, 2001).

No âmbito de cada Estado, os valores dos recursos do FUNDEF, devidos ao Estado e a cada Município, são calculados considerando-se o montante de recursos que formam o Fundo Estadual e o número de alunos do ensino fundamental atendidos pelo Estado e pelos Municípios, nos termos das informações constantes do Censo Escolar realizado pelo MEC, anualmente. De acordo com os critérios fixados pelo Decreto Federal 2.264, de 27/06/1997, o número total de alunos do ensino fundamental da rede estadual ou municipal é dividido pelo número total de alunos matriculados no ensino fundamental no âmbito do Estado (total da rede estadual e das redes municipais), determinando um coeficiente de distribuição para o Estado e para cada Município. Multiplicando-se cada coeficiente de distribuição pelo montante de recursos do FUNDEF daquele Estado a ser distribuído durante o exercício, chega-se aos

unesp

recursos que o Estado e que cada Município receberão ao longo do ano (Fundef – Manual de orientação – MEC – 1998).

A partir de 2000, o cálculo do coeficiente de distribuição passou a considerar os fatores de diferenciação entre os alunos de 1ª a 4ª séries, os do ensino fundamental especial e aqueles da 5ª a 8ª séries, nos termos do Decreto Federal nº 3.326, de 31/12/1999 e da Portaria Federal nº 13, de 05/01/2000. O anexo do referido decreto estabelece a fórmula para o cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF.

Através da aplicação da fórmula abaixo, há uma pequena diferenciação entre o atendimento de 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries (0,5 por aluno) na fixação do coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEF:

$$CD = \frac{\{(FD1 \times NA1/4) + [FD2(NA5/8 + Nae)]\}}{\{(FD1 \times TA1/4) + [FD2(TA5/8 + Tae)]\}}$$

Onde:

CD = Coeficiente de Distribuição

NA1/4 = Nº de Alunos de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual;

NA5/8 = Nº de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual;

Nae = Nº de Alunos do Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual;

TA1/4 = Total de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado;

TA 5/8 = Total de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado;

Tae = Total de Alunos do Ensino Fundamental Especial, no âmbito do Estado;

FD1= Fator de Diferenciação para a 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular = 1,00;

unesp

FD2 = Fator de Diferenciação para o Ensino Fundamental Especial e 5ª a 8ª série Regular = 1,05.

Com a municipalização do ensino fundamental, cada Município recebe o montante de recursos, obtido pela multiplicação do total dos recursos do FUNDEF pelo seu coeficiente de distribuição (calculado de acordo com a fórmula já descrita). O levantamento do número de alunos por Município, por nível de ensino e por rede de ensino (estadual e municipal), é feito anualmente pelo MEC - Ministério de Educação e do Desporto - através do Censo Escolar, cujos dados são aplicados na fórmula que determina o coeficiente de distribuição e define a parte do Estado e de cada Município no total dos recursos do FUNDEF.

A Portaria nº 2.188, de 28/12/2000, divulgou os coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF para o exercício de 2001 e manteve a mesma fórmula estabelecida pelo Decreto nº 3.326/99 e pela Portaria nº 13/2000.

A análise da EC 14/96 e da Lei 9.424/96 demonstra que a criação do Fundef favorece a municipalização do ensino fundamental e indica que se trata de mecanismo utilizado pelo governo federal para reduzir, agora com amparo "legal", a sua obrigação com o financiamento direto desse nível de ensino.

Essa constatação foi feita de forma precisa por Monlevade e Ferreira:

> **Qual é o pecado original do Fundo?**
> O mesmo que o governo central tem sempre feito na história de nosso país, de 1500 até hoje: descompromisso e des-responsabilização quanto ao ensino fundamental.
> O artigo 60 do ADCT era taxativo: durante dez anos o Governo Federal teria que investir metade de seus 18% de impostos líquidos no ensino fundamental. Sarney não fez. Collor e Itamar muito menos ainda, porque estes recursos cada vez mais ficavam comprometidos com o financiamento do ensino superior federal e o pagamento de inativos. Por último inventou-se um confisco de 20% para o Fundo Social de Emergência, hoje Fundo de Estabilização Fiscal, um dos instrumentos que "seguram" o Plano Real.
> FHC foi mais coerente. Já que a União não cumpre o art. 60, que se mude seu texto. O governo federal deveria aplicar cerca de quatro bilhões de reais na "eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental". Agora, pelo novo texto, a despesa estimada seria de aproximadamente R$ 871.000.000,00, quantia necessária para complementar os Fundos dos Estados que não atingissem o valor mínimo anual por aluno, convencionado em R$ 300,00. Mais do que convencionado, "calibrado" para se conformar com o que a União estava disposta a bancar de suplementação aos Estados, que, em 1995,

> conforme estudo do FNDE, seriam: Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Bahia, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná.
> A suplementação de R$ 871.000.000,00 era palatável por quatro razões:
>
> a) Era o preço da aprovação da emenda no Congresso: o Executivo tinha que, temporariamente, oferecer "dinheiro novo" para os Estados de onde se garantiria a maioria parlamentar de apoio à mudança.
> b) Se a Emenda entrasse em vigor em 1997, conservando-se o valor mínimo de R$ 300,00 e não havendo aumento significativo de matrículas no ensino fundamental dos "Estados Assistidos", a tendência era de diminuir o valor da complementação federal.
> c) O governo contava com a Quota Federal do Salário Educação para compor a maior parte da complementação.
> d) a tendência nos Estados era de aumento da arrecadação de ICMS e de reforço no FPE e FPM: isto faria subir o custo-aluno estadual e diminuir mais a necessidade de complementação da União. Na última hora foi incluído – além do FPE, FPM e ICMS – um outro imposto para constituir os Fundos: O IPI – Exportação. Se o Fundo fosse implantado em 1997, o Amazonas, a Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, Distrito Federal, Paraná e Goiás já não receberiam recursos da União, cujo aporte teria caído para menos de R$ 500.000.000,00.
>
> O ponto nevrálgico era uma possível explosão das matrículas. É por isto que a Emenda 14 conteve um ingrediente jurídico perverso: a restrição de direitos dos jovens e adultos e dos alunos do ensino médio à "obrigatoriedade" conquistada na Constituição de 1988. Pelo novo texto dá-se outro entendimento a ensino obrigatório: não mais o que o Estado é obrigado a oferecer, mas o que a criança é obrigada a freqüentar. Restringe-se ao ensino fundamental, entendido no limite de oito séries, teoricamente, dos sete aos catorze anos. Assim, preparou-se o terreno para a Lei do Fundo, que colocou uma camisa de força nos Fundos Estaduais, limitando sua abrangência aos alunos de 1ª a 8ª série. Não aumentando as matrículas (já que a maioria das crianças de sete a catorze anos já estão na escola) e aumentando a arrecadação, os custos por aluno dos Estados sobem e vão gradativamente dispensando a União de investir no ensino fundamental.
> O dinheiro a mais do governo federal sobraria para o ensino médio técnico e superior? Ledo engano: a política da União é conter o aumento de qualquer despesa com a educação. Segundo a cartilha do Banco Mundial, o Brasil já tem recursos suficientes para a educação: só não está sabendo administrá-los. O Fundo é o grande avanço na racionalização dos gastos, com parcimônia e eqüidade. (MONLEVADE; FERREIRA, 1998, p. 22-24)

Assim, a União vem complementando os Fundos de alguns Estados onde o valor aluno-ano não atinge o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União para o FUNDEF vem sendo a seguinte:



Tabela 7 FUNDEF – Complementação da União 1998/2000

UF	ANO	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO
AL	1998	1.300.400,00
BA	1998	112.330.086,00
CE	1998	48.201.498,00
MA	1998	130.499.497,00
PA	1998	107.370.997,00
PB	1998	3.163.903,00
PE	1998	10.534.803,00
PI	1998	21.417.500,00
Total Ano	**1998**	**434.818.684,00**
AL	1999	3.880.502,00
BA	1999	248.742.891,00
CE	1999	57.015.205,00
MA	1999	181.146.007,00
PA	1999	133.697.006,00
PB	1999	10.217.200,00
PE	1999	11.879.701,00
PI	1999	28.482.497,00
Total Ano	**1999**	**675.061.009,00**
BA	2000	213.115.011,00
CE	2000	12.329.647,00
MA	2000	185.251.249,00
PA	2000	106.030.985,00
PI	2000	34.703.423,00
Total Ano	**2000**	**551.430.315,00**

Fonte : MEC/SEF/FUNDEF – Brasília- DF

Para 2001, a Portaria expedida pelo Ministério da Fazenda, documento nº 28, de 30/01/2001, dispõe sobre a estimativa de complementação da União.



Tabela 8 FUNDEF – Estimativa de Complementação da União – 2001

Estado / Mês	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão	Pará	Paraíba	Piauí	Total
Jan.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Fev.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Mar.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Abr.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Maio	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Jun.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Jul.	1.369,629	39.529,443	6.064,539	30.192,051	18.492,609	719,463	7.073,917	103641,651
Ago.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Set.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Out.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Nov.	523,210	13.176,481	2.021,513	10.064,017	6.164,203	239,821	2.357,972	34.547,217
Dez.	2.092,838	52.705,925	8.086,052	40.256,068	24.656,812	959,284	9.0431,889	138188,868
Total	8.894,562	224000,179	34365,719	171080,289	104791,450	4.076,958	40.085,529	587302,687

Com relação ao exercício de 2001, observa-se um descuido por parte do governo federal na formalização de documentos, pois o regular seria a fixação do valor aluno-ano nacional para, posteriormente, se efetuar cálculos sobre a complementação da União para o FUNDEF. No entanto, a Portaria expedida pelo Ministério da Fazenda, que trata da estimativa da complementação da União para os Fundos em 2001, é de 30 de janeiro (Portaria nº 28/2001) e o Decreto Presidencial, que fixa o valor nacional por aluno, é de 01 de fevereiro de 2001(Decreto nº 3.742/2001). Embora seja uma falha de ordem formal, ilustra a preocupação da União com relação a sua contribuição financeira para os fundos. Parece mesmo que os cálculos da estimativa de complementação é que determinam o valor aluno-ano nacional: primeiro, a fixação dos gastos federais com o financiamento do ensino fundamental; depois, o quanto vale o aluno-ano para a União.

Assim, no quarto ano de funcionamento do FUNDEF (1998-1999- 2000 -2001), a estimativa da complementação da União, que atinge apenas alguns Fundos (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba e Piauí), é de R$ 587.302.687,00.

unesp

Está claro que o compromisso da União com o financiamento do ensino fundamental é decrescente. O Fundo criado pela EC 14/96 não é um instrumento de justiça social como muitos acreditam, mas é o mecanismo que "legaliza" o descumprimento sistemático de aplicações dos recursos federais no ensino fundamental.

No decorrer deste trabalho, várias falhas da nova legislação educacional estão sendo apresentadas. Entretanto, deve-se reconhecer o grande avanço com relação ao controle social dos recursos para a educação. A Lei 9.424/96 dispõe sobre os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS, criados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para, juntamente com estas entidades estatais, fiscalizarem a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (artigo 4º), bem como supervisionar o censo escolar anual (artigo 4º, § 2º). O parágrafo 1º do artigo 4º trata das constituições dos Conselhos em cada esfera de governo, prevendo que os Conselhos serão constituídos de acordo com norma específica e estabelecendo um número mínimo de integrantes.

Nos Municípios os Conselhos são formados por no mínimo quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental, os pais de alunos e os servidores das escolas públicas do ensino fundamental (artigo 4º, § 1º, inciso IV, alíneas "a" a "d"). Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social Municipais deverão ainda ser integrados por representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação (artigo 4º, § 3º).

A criação do CACS pode representar importante instrumento na defesa dos interesses da sociedade com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, mas de nada adiantaria se não houvessem meios efetivos de controle. Estes meios foram viabilizados pela nova legislação, através da exigência da abertura de contas bancárias específicas pelos Estados, D.F. e Municípios (artigo 3º da Lei 9.424/96) e das publicações bimestrais de receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 72 da LDB).

No Estado de São Paulo, o Fundo foi implantado a partir de 01/01/1998, através do Decreto Estadual nº 42.778, de 31/12/1997, ocasião em que iniciou o

seu funcionamento com a retenção automática do percentual dos recursos mencionados, implicando em uma verdadeira reforma financeira nos Municípios. Em 2001, de acordo com informação da Secretaria de Estado de Educação, disponível no site - http://www.educacao.sp.gov.br, o valor aluno/ano no Estado de São Paulo foi o seguinte: 1ª a 4ª séries – R$ 995,68; 5ª a 8ª séries e educação especial – R$ 1.045,46. Evidentemente, o custo/aluno estadual em São Paulo é bem maior do que o mínimo definido nacionalmente. Por outro lado, esses valores demonstram que a União não corre o menor risco de ter que complementar o FUNDEF do Estado de São Paulo.

O Município que não tem rede de ensino fundamental não recupera os recursos financeiros retidos no FUNDEF, mas também não é o responsável pelo oferecimento da instrução elementar. Independente de questionamentos como a constitucionalidade do Fundo, a sua finalidade, a forma como foi criado e o impacto que causou nas finanças municipais, o que deveria e deve prevalecer é a avaliação financeira juntamente com as condições administrativas, técnicas e pedagógicas presentes na gestão do ensino fundamental, e não somente os recursos que vêm e que vão, conforme ocorra ou não a municipalização do ensino fundamental.

2.3 A nova LDB e algumas restrições às finanças municipais.

Em 1996, efetivamente ocorreu uma reforma legislativa educacional: primeiramente, a Emenda Constitucional nº 14/12/1996; posteriormente, a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, de 20/12/1996; e, por fim, a Lei 9.424, de 24/12/1996.

Foi a Constituição Federal de 1934 que, pela primeira vez, estabeleceu a competência privativa da União para traçar as diretrizes da educação nacional (artigo 5º, inciso XIV). Tal competência foi mantida na Constituição Federal de 1937 (artigo 16, inciso XXIV) e na Constituição Federal de 1946 (artigo 5º, inciso XVI , alínea "d"). Foi na vigência da Carta de 1946 que adveio a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024, de 20/12/1961).

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional 01, de 17/10/1969, ratificaram a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação

unesp

nacional (artigo 8º, inciso XVII, alínea "q"). A Lei 5.540, de 28/11/1968, fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Em 11/08/1971 foi sancionada a Lei 5.692 que fixou novas diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Essas leis revogaram parcialmente a Lei 4.024/61.

A Constituição Federal de 1988 manteve no artigo 22, inciso XXIV, a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas apenas após uma longa tramitação (TANURI, 1998) foi aprovada a nova LDB, em 20/12/1996 (Lei 9.394/96). Essa Lei contou com o apoio do Executivo Federal porque está em perfeita sintonia com as mudanças pretendidas. Seguindo as normas constitucionais, a LDB trata da competência educacional da União (artigo 9º), dos Estados (artigo 10) e dos Municípios (artigo 11), trazendo novas regras para os gastos públicos municipais com a educação, as quais representaram significativas restrições e causaram mais um impacto nas finanças municipais.

Para os Municípios, respeitando os ditames constitucionais, fica a incumbência de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade o ensino fundamental. É permitida a sua atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 11, inciso V).

Os Estados devem definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (artigo 10, inciso II).

A opção pela gestão do ensino fundamental é dos Municípios que podem municipalizar o ensino fundamental, se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (artigo 11, § único).

O artigo 70 da LDB trata das despesas que são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. São elas: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos,

unesp

estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e a expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos do artigo 70 da LDB; aquisição de material didático-escolar e programas de transporte escolar.

O artigo 71 da LDB, por sua vez, trata das despesas que não podem ser computadas no percentual que compulsoriamente deve ser aplicado na educação (25% - artigo 212 da CF). Tal dispositivo, abaixo transcrito, certamente causou um impacto nas finanças municipais.

> Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com :
> I- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
> II- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
> III- formação de quadros especiais para a administração publica, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
> IV- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
> V- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
> VI- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo criou um Manual Básico com as novas regras de aplicação no ensino. No documento consta as "DESPESAS IMPRÓPRIAS NOS 25% DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL". São elas:

> - merenda escolar;
> - programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e social;
> - obras de infra-estrutura que beneficiam creches e escolas (ex. : pavimentação e iluminação de rua em frente a prédio escolar);
> - formação de quadros especiais para a administração pública;
> - subvenção a instituições assistenciais, desportivas e culturais; sejam elas públicas ou privadas;
> - pesquisa não vinculada às instituições de ensino ou que não vise aprimorar a qualidade do ensino ou sua expansão;



> - pagamento de professores e demais trabalhadores da Educação em desvio de função ou em atividade alheia ao ensino;
> - bolsas de estudos a secundaristas e universitários;
> - qualquer despesa relacionada aos ensinos médio e superior;
> - ensino a distância (art. 32, § 4º, LDB). (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1998, p. 28)

A LDB impôs novas mudanças à administração pública municipal. Programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e projetos como o fornecimento de bolsas de estudos a estudantes universitários ou fomento a instituições culturais e associações de pais e mestres tiveram que ser revistos, o que nem sempre contou com a compreensão popular.

O artigo 208, inciso VII da CF, estabelece, como dever do Poder Público, o atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. O artigo 212 da CF, no parágrafo 4º, estabelece que: "Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no artigo 208, inciso VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários". Assim, desde a Constituição de 1988, as despesas realizadas com merenda escolar e programas escolares de assistência à saúde não deveriam ser consideradas nos 25 % previstos no *caput* do artigo 212. Contudo, na prática, tais gastos eram computados naquele percentual até a vigência da Lei 9.394/96, que expressamente os desconsiderou como de "manutenção e desenvolvimento do ensino".

As demais vedações de despesas legítimas, como as dos incisos II e V do artigo 71, ferem a autonomia dos Municípios, consagrada nos artigos 1º, 18 e 30 da CF, mostrando-se inconstitucionais.

Essas mudanças introduzidas pela Lei 9.394/96, legítimas ou não, certamente estão absolutamente sintonizadas com a Emenda Constitucional nº 14/96 e impactaram as finanças dos Municípios, que tiveram que rever suas políticas educacionais. Nesse contexto, muitos administradores públicos municipais, induzidos por critérios financeiros, "optaram" pela gestão municipal do ensino fundamental.

Azanha (1995), tratando da municipalização do ensino, chama a atenção para o fato de que ela só é defensável se puder contribuir para a melhoria do ensino (como queria Anísio Teixeira), de modo que o primeiro passo nesse sentido seria

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

municipalizar a preocupação com o problema educacional. Para ele, qualquer discussão sobre a municipalização do ensino, a partir de preocupações tributárias, políticas e administrativas ou a partir de considerações abstratas sobre centralização e descentralização, significa apenas dispersão em face daquilo que é essencial.

É fato incontestável que a discussão com movimentos municipalistas, com administradores públicos municipais, com educadores, educandos e sindicatos em torno da questão: "Como pode a municipalização contribuir para uma efetiva melhoria da escola pública de 1º grau?", assim como proposto por Azanha (1995), não ocorreu.

As discussões só aconteceram após a vigência da nova legislação educacional que impôs restrições financeiras aos Municípios. Nessa ocasião, os administradores públicos municipais, já influenciados por mudanças de ordem financeira "irreversíveis", foram "autores" do encaminhamento do processo de municipalização do ensino fundamental.

2.4 O FUNDEF, as restrições da Lei 9.394/96 e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

As tabelas transcritas no capitulo 1 deste trabalho demonstram o quanto os Municípios são dependentes de transferências constitucionais de receitas tributárias, situação que se agrava conforme diminui a população. Os recursos retidos no FUNDEF são exatamente aqueles que representam a maior parte das receitas tributárias municipais, fato que criou um certo pânico nos administradores públicos municipais, que passaram a ver na municipalização do ensino fundamental a única forma possível de reaverem o "dinheiro perdido".

A criação do FUNDEF, associada às restrições impostas pela LDB e a outros fatores (como, no Estado de São Paulo, a orientação explicita da Secretaria de Estado da Educação e do Tribunal de Contas) desencadearam o processo de municipalização do ensino fundamental, cuja preocupação primordial foram as finanças municipais. Certamente, na maioria dos Municípios paulistas, faltou a avaliação necessária sobre as condições para assumir o sistema de ensino fundamental. Prevaleceu a óptica financeira sobre a administrativa e a educacional. Basta analisar as mensagens

unesp

explicitamente indutivas contidas no Manual Básico elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (*Aplicação no Ensino – As Novas Regras*):

> Está- se dando, pois, verdadeira reforma fiscal entre Estados e Municípios. Perde quem administra menos alunos de 1ª a 8ª série. Ganha, quem gerencia mais alunos desse nível de ensino.
> O Município que estiver perdendo dinheiro para o Fundão deverá fazer conta de *lucros e perdas*:
> De um lado, o número de alunos que poderiam ser assumidos VEZES o valor que o FUNDEF vem pagando por aluno do 1º Grau. Aqui, estaria o lado positivo da conta.
> De outro lado, os custos das escolas, hoje estaduais: salários e encargos do professorado, manutenção dos prédios escolares, compra de material didático pedagógico, reposição de equipamentos etc. Aqui, o lado negativo da conta.
> A partir daí, o Prefeito tomará uma dessas três decisões:
> • municipalização de todas as escolas estaduais;
> • municipalização de parte das escolas estaduais;
> • manutenção das coisas do jeito que estão.
> As duas primeiras alternativas dependerão de lei municipal. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1998, p. 10/31)

Uma das diretrizes da política educacional do governo Covas, implementada ainda no primeiro mandato (1995-1998), foi a mudança nos padrões de gestão, através de dois mecanismos mencionados no Capítulo 1 do presente trabalho: a desconcentração administrativa e a descentralização política (SEE/SP, FUNDAP, 1997).

Com relação à desconcentração, a Secretaria de Estado da Educação, sob a direção da secretária Rose Neubauer, procurou racionalizar a sua estrutura, dando maior poder às instâncias que estão mais próximas das escolas. Segundo a secretária, dentre as principais iniciativas adotadas estão:

> • extinção das Divisões Regionais de Ensino, DRE;
> • substituição de critérios políticos por critérios técnicos, para a seleção de Delegados de Ensino;
> • definição de plano diretor para as Delegacias de Ensino, DE;
> • descentralização do processo de capacitação de professores; e
> • repasse de recursos significativos para a manutenção de prédios escolares e reposição de mobiliários e equipamentos. (NEUBAUER, 2001, p. 173)

unesp

No que se refere à descentralização política, o governo estadual criou, ainda antes da vigência da Emenda Constitucional nº 14/96, um plano de parceria entre Estado e Municípios na prestação dos serviços de educação.

Os governos anteriores à gestão Covas estabeleceram programas de parcerias com os Municípios: municipalização da merenda escolar, de construções escolares e da pré-escola (governo Montoro – 1983-1986); programa de municipalização e descentralização do pessoal de apoio administrativo das escolas da rede estadual e programa de municipalização do ensino oficial do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto 30.375, de 13/09/1989 (governo Quércia – 1987-1990); programas de municipalização da merenda escolar, de transporte e construções escolares (governo Fleury – 1991-1994). Na verdade, a efetiva municipalização do ensino fundamental só passa a obter sucesso no governo Covas, especialmente após a criação do FUNDEF.

O Programa de Parceria Estado-Municípios foi instituído através do Decreto Estadual 40.673, de 16/02/1996, alterado pelo Decreto 40.889, de 10/06/1996, que trouxe em anexo um modelo padrão de convênio que estabelecia as responsabilidades do Estado e dos Municípios caso a transferência da gestão do ensino fundamental se concretizasse.

Com o advento da EC 14/96 e a criação do FUNDEF, ocorreram algumas alterações no programa para melhor adaptá-lo à nova sistemática imposta pelas mudanças legislativas, ocasião em que foi editado o Decreto Estadual 43.072, de 04/05/1998, que disciplinou os convênios de municipalização sob a égide da EC 14/96 e das Leis 9.394/96 e 9.424/96.

Ainda antes das reformas legislativas federais, o Programa de Parceria Estado-Municípios foi ordenado pela Secretaria de Estado da Educação (equipe de municipalização – agosto de 1996) que estabeleceu como pressupostos da municipalização:

> .ser um processo e portanto gradativo;
> .respeitar, em todas as etapas, a autonomia municipal, pois é ação que ocorre no âmbito de dois poderes públicos diferentes e, pois, autônomos;
> .adotar soluções diferentes para os diversos municípios buscando sempre a correção das desigualdades regionais e locais;
> .só ocorrer mediante o declarado interesse do município;
> .ter por referências a qualidade e a unidade básica que deve ter o ensino público no Estado;

> .prever que as transferências de encargos e serviços corresponderão a repasses de recursos financeiros necessários;
> .implicar no compromisso com a valorização do magistério público, especialmente, no que se refere aos aspectos de carreira, aperfeiçoamento e organização;
> .exigir a articulação entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil, para que a educação se dê em trabalho conjunto solidário. (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1996)

A propósito, a Secretária Estadual da Educação deixou explícita a política a ser adotada:

> Dessa maneira, o que a Secretaria de Estado da Educação pretende, de um lado, é incentivar as ações e os esforços municipais que já caminham no sentido da descentralização e, de outro, convencer e encorajar os demais municípios assumirem responsabilidades cada vez maiores quanto à gestão da educação.
> Com alta probabilidade, será votada e sancionada a proposta de emenda à Constituição Federal visando a criação de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Com isto, virão mudanças que exigirão uma operacionalização diferenciada dos recursos destinados ao ensino fundamental. Tonar-se-á necessário incorporar as novas condições que envolvem a definição de responsabilidades e encargos para Estado e Municípios. Diante da política de municipalização iniciada pela Secretaria de Estado de Educação, a operacionalização do Fundo poderá vir ao encontro e reforçar a parceira estado-município. (Programa de Parceria Estado-Municípios-SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1996)

Assim, ainda antes da vigência da nova legislação educacional, a Secretaria de Estado da Educação estabeleceu algumas medidas que favoreceram a municipalização do ensino fundamental:

> a) cadastrou os alunos das escolas públicas, facilitando com isso a fixação do custo aluno;
> b) reorganizou as escolas públicas, separando as 4 primeiras séries das demais, na expectativa de que os Municípios assumissem as escolas que correspondem ao antigo "primário";
> c) extinguiu as últimas classes de pré-escola da rede estadual, passando este nível de atendimento definitivamente para a esfera municipal;
> d) passou a incentivar os Municípios a estabelecer convênio com o Estado, objetivando a municipalização do ensino;
> e) passou a dificultar a existência de escolas rurais isoladas, aquelas que não apresentavam número suficiente de alunos para constituir as quatro primeiras séries;
> f) passou a dificultar a matrícula de menores de 6,5 anos, obrigando Municípios a acolherem estes "excedentes". (OLIVERIA, GANZELI, 2001, p. 95)

Pode-se dizer que, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96 e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, uma

nova política pública educacional se instalou no país, especialmente no Estado de São Paulo. A nova legislação atendeu à pretensão da política educacional do governo estadual que, a partir daí, implementou com parcial sucesso uma de suas diretrizes: a descentralização política na educação através da municipalização do ensino fundamental.

Em documento elaborado pelo gabinete do governador com a finalidade de prestar contas das ações realizadas no primeiro mandato (1995-1998), consta:

> DESCENTRALIZAÇÃO
> Os Municípios assumem suas responsabilidades.
> Os programas de descentralização da educação básica, para aproveitar melhor os recursos destinados ao setor e pagar salários dignos aos professores, tem se revelado um sucesso. Já são 442 as cidades paulistas com rede municipal de ensino, das quais 283 municipalizaram escolas estaduais, principalmente as de 1ª a 4ª séries, em convênio com o Estado. Esse processo iniciou-se em 1996.
> Nesta gestão, o número de alunos pertencentes a escolas municipais dobrou, de 600 mil para 1,2 milhão. (Governo do Estado de São Paulo – Você Sabia?, 1999, p. 17)

Segundo dados do Centro de Informações Educacionais (ATPCE – SEE – 1999), até a criação do FUNDEF apenas 19,36% dos Municípios haviam aderido à municipalização do ensino fundamental e, em 1999, 68,52% dos Municípios já haviam assumido, parcial ou totalmente, a responsabilidade pela instrução elementar.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Tabela 9 Participação do Estado e dos Municípios no Atendimento do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – 1984/1999

ANO	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	% Est.	% Mun.	Nº de Municípios com Rede Municipal	Total de Município no Estado
1984	3.890.022	481.751	4.371.773	89,0	11,0	65	572
1985	3.978.507	506.684	4.485.191	88,7	11,3	64	572
1986	4.098.570	512.941	4.611.511	88,9	11,1	57	572
1987	4.148.844	503.612	4.652.456	89,2	10,8	57	572
1988	4.367.283	511.102	4.878.385	89,5	10,5	63	572
1989	4.575.788	536.942	5.112.730	89,5	10,5	58	572
1990	4.711.559	557.676	5.269.235	89,4	10,6	57	572
1991	4.917.735	587.196	5.504.931	89,3	10,7	64	572
1992	5.126.570	625.706	5.752.276	89,1	10,9	67	572
1993	5.248.114	638.936	5.887.050	89,1	10,9	64	625
1994	5.280.220	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64	625
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72	625
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121	625
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8	410	645
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442	645
1999	4.126.897	1.437.870	5.564.767	74,2	25,8	442	645

Fonte : Centro de Informações Educacionais / ATPCE-SEE - 1999

Os dados comprovam que, embora o número de Municípios com escolas municipalizadas tenha crescido muito após a nova legislação educacional, o maior número de matrículas do ensino fundamental ainda se concentra na rede estadual, (74,2 % em 1999). Isso demonstra que existem fatores que impedem o sucesso total do processo de municipalização no Estado de São Paulo, fatores esses que serão abordados no presente trabalho.

As tabelas abaixo evidenciam que a maioria dos Municípios do Estado de São Paulo assumiu a gestão apenas das séries iniciais (1ª a 4ª séries).

unesp

Tabela 10 Participação do Estado e dos Municípios no Atendimento de 1ª a 4ª Séries em São Paulo

ANO	Total	Rede Federal	Rede Estadual	Rede Municipal	%	
					Est.	Mun.
1996	3.049.865	0	2.627.948	421.917	86.17	13.83
2001	2.644.621	196	1.330.107	1.314.318	50.29	49.70

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Tabela 11 Participação do Estado e dos Municípios no Atendimento de 5ª a 8ª Séries em São Paulo

ANO	Total	Rede Federal	Rede Estadual	Rede Municipal	% de Part.	
					Est.	Mun.
1996	2.755.378	0	2.450.591	304.787	88.94	11.06
2001	2.679.951	0	2.222.331	457.620	82.92	17.08

Fonte: MEC/INEP/SEEC

O fato é que logo após a promulgação da nova legislação educacional, que veio ao encontro da política educacional do governo do Estado, a Secretaria de Estado da Educação, através da secretária e dos funcionários das antigas Delegacias de Ensino, passou a realizar reuniões com os administradores públicos municipais e a visitar os prefeitos e vereadores, apresentando os argumentos favoráveis ao processo de municipalização do ensino fundamental e as formas de parceria entre Estado-Municípios.

Recentemente, a Secretaria de Estado de Educação comemorou a ampliação da municipalização do ensino fundamental, conforme informações disponibilizadas no site http://www.educacao.sp.gov.br, as quais informam a adesão de novos Municípios no dia 20/12/2001:

unesp

> Mais 17 prefeituras firmaram convênios com o governo do Estado de São Paulo para fazer parte do Programa de Parceria Educacional Estado-Município, que municipaliza o ensino fundamental. Com isso, sobe para 540 o número de cidades paulistas com rede própria – 84% dos 645 municípios. A assinatura dos novos convênios foi realizada hoje, dia 20, em solenidade na sede da Secretaria de Estado da Educação, que contou com a participação do governador Geraldo Alckmin e da secretária estadual da Educação, Rose Neubauer.
> Na solenidade, foram firmados ainda outros 106 convênios de municipalização -31 ampliações e 75 aditamentos/renovações-, além de parcerias com 242 municípios para construção, reforma e ampliação de escolas estaduais e municipais. Com estes 123 convênios de municipalização, o número de alunos que cursarão no ano que vem o ensino fundamental em redes geridas pelas prefeituras chega a quase 1,9 milhão. Em 1995, o número de alunos nas escolas municipais era de 646 mil (145 mil no interior), distribuídos em 64 cidades. (site consultado em 31/12/2001)

No início do processo de descentralização do ensino fundamental, a APEOESP (Associação dos Professores do Estado de São Paulo), entidade sindical que desde o final da década de 1980 até hoje se mostra contrária ao processo de municipalização, realizou inúmeras reuniões com administradores públicos municipais.

Participando de um simpósio oferecido pela APEOESP (1997 – Município de Osvaldo Cruz-SP), cujo objetivo era discutir a municipalização do ensino fundamental após a Emenda Constitucional nº 14/96, registramos as principais preocupações dos representantes da entidade:

- através da municipalização do ensino fundamental, o Estado está buscando se isentar de suas responsabilidades com a escola pública, utilizando como argumento favorável a maior participação popular nas decisões educacionais no âmbito municipal. Na verdade, este seria o primeiro passo para a privatização do ensino, pois o grande objetivo estadual é a redução dos gastos públicos;
- a entidade acredita que a municipalização do ensino fundamental favorece o clientelismo político, aumenta a fragmentação pedagógica e administrativa, enfraquece as entidades representativas dos professores, colocando em risco a qualidade do ensino e as conquistas básicas do professorado. Os Municípios, entre os três níveis de governo, detêm a menor parte das receitas tributárias e estariam em piores condições de assumir os encargos referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, que representa o nível de ensino responsável pelo maior número de matrículas na educação nacional (informação verbal).

unesp

Para Roberto Felício, presidente da APEOESP, a municipalização acentuará as diferenças regionais de qualidade do ensino, a qual oscilará de acordo com a posição financeira dos Municípios (*O Estado de São Paulo*, 27/03/1996).

O esforço da entidade no sentido de inibir o desencadeamento do processo de municipalização no Estado de São Paulo, chamando para uma maior discussão, na tentativa de evitar decisões apressadas, não foi bem sucedido, pois, conforme mencionado, a maioria dos Municípios do Estado de São Paulo assumiu, ainda que parcialmente, a gestão do ensino fundamental. A partir de 1997, quando entrou em vigor a nova legislação educacional, o número de Municípios com rede de ensino fundamental aumentou de 121 para 442. Com os novos Convênios firmados no final de 2001, são 540 Municípios com algum tipo de atendimento de ensino fundamental.

A política de descentralização na educação implementada pelo governo estadual ganhou um forte aliado, o FUNDEF. A maioria dos prefeitos do Estado de São Paulo não "resistiu", aderindo, ainda que parcialmente, à municipalização do ensino fundamental.

O Decreto Estadual nº 43.072/98 trata dos convênios de municipalização do ensino fundamental. O Tribunal de Contas resumiu o conteúdo da norma legal:

> - os servidores estaduais de escolas municipalizadas continuarão recebendo do Estado, este, no entanto, será reembolsado pelo Município. Para tanto, a Administração Estadual apresentará, todo mês, uma *fatura*, chamada "Demonstrativo da Despesa Mensal decorrente do pagamento dos recursos humanos afastados";
> - os servidores estaduais serão afastados, se o quiserem, do Estado, sem prejuízo dos vencimentos e das demais vantagens. O Prefeito precisa concordar em receber cada um desses funcionários;
> - o Município deverá ter Conselho e Plano Municipal de Educação, além de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
> - A Secretaria Estadual da Educação dará permissão de uso para o Município utilizar prédios e equipamentos escolares. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Manual Básico – Aplicação no Ensino – As Novas Regras, 1998)

A principal mudança estabelecida pelo Decreto nº 43.072/98 foi o reembolso do Estado pelo Município com relação ao pagamento dos servidores estaduais de escolas municipalizadas. Os Decretos nº 40.673/96 e nº 40.889/96 tratavam das parcerias entre Estado-Municípios, sem prever, talvez propositadamente, o ressarcimento do

Estado pelas despesas gastas com a folha de pagamento dos servidores estaduais colocados à disposição dos Municípios. Tal fato representava um incentivo a mais à municipalização, uma vez que o Município recebe os recursos do FUNDEF, e os professores estaduais que prestam serviço na rede municipal são pagos exclusivamente pelo Estado.

Muitos convênios foram assinados antes do Decreto nº 43.072/98 (inclusive o de Adamantina) e o número de professores estaduais que ficavam e ficam sob a responsabilidade financeira única do Estado, mas à disposição das escolas municipalizadas, aumentou, levando o governo estadual à revisão da sistemática e, conseqüentemente, à expedição do Decreto nº 43.072/98, a partir do qual todos os convênios firmados possuem a cláusula de ressarcimento. Os convênios antigos (1997), aditados com o fim de expandir a municipalização, obrigatoriamente são reformulados de acordo com a nova regra, e o ressarcimento do Estado pelo Município conveniado é cláusula obrigatória.

Essas são as bases dos convênios de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. Na prática, os ajustes devem ocorrer de acordo com as negociações feitas com o prefeito municipal, levando em consideração a realidade de cada Município.

Não obstante a municipalização do ensino fundamental apareça como uma opção do Município (artigo 11 da LDB), o FUNDEF, a Lei 9.394/96 e a política educacional estadual são os responsáveis pelo início do processo de municipalização no Estado de São Paulo, que se caracteriza muito mais como uma imposição do que uma conquista dos Municípios no exercício de sua autonomia constitucional, que nesse cenário se mostra frágil e ameaçada.

2.5 Controvérsias acerca da constitucionalidade da E C 14/96.

Embora pareça estranho relacionar uma Emenda Constitucional com inconstitucionalidades, tal fenômeno pode ocorrer, pois a Constituição Federal, promulgada em 1988 pela Assembléia Nacional Constituinte (Poder Originário), conferiu em seu texto competência ao Congresso Nacional (Poder Derivado) para elaborar

unesp

emendas (artigo 60 da CF). Contudo, é inquestionável que esse poder de reforma constitucional via emenda é limitado, porque é regrado por normas da própria Constituição Federal que não podem ser violadas, sob pena de a obra sair viciada, sujeitando-se ao sistema de controle de constitucionalidade efetivado pelo Poder Judiciário.

A E C nº 14/96 está sendo objeto de ações judiciais. O Município de Diadema (SP) , seguido por outros, como Santo André (SP), Irapuru (SP) e Adamantina (SP), sentindo-se lesados com as regras impostas pela nova legislação, buscaram o Poder Judiciário contra a União Federal. Argüindo a inconstitucionalidade da Emenda 14/96 e da Lei 9.424/96, pleiteiam:

> o reconhecimento da inexistência de relação jurídica que autorize a retenção pela ré (União) de percentual das verbas constitucionalmente destinadas aos Municípios, para cambiá-las ao FUNDEF e a condenação da União na restituição dos recursos pertencentes ao Município que - por força da Lei Federal nº 9424/96 - foram cambiados ao FUNDEF. (Processo nº 1999.61.12.009019-0 – 3ª Vara em Presidente Prudente – SP)

Os meios judiciais utilizados pelos Municípios para buscar a tutela jurisdicional são duas Ações: a primeira, AÇÃO CAUTELAR INOMINADA PREPARATÓRIA DE AÇÃO PRINCIPAL, seguida da AÇÃO PRINCIPAL DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA CUMULADA COM AÇÃO CONDENATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER RESTITUIÇÃO.

Do ponto de vista jurídico, existem fundamentos relevantes nas ações judiciais, tanto que liminarmente, em primeira instância, a Justiça Federal determinou a suspensão do recambiamento de parte dos recursos pertencentes aos Municípios autores das ações para o FUNDEF (**Diadema** - Ação Cautelar – Processo nº 1999.61.14.004045-3 - 2ª Vara de São Bernardo do Campo - SP; **Santo André** – Ação Cautelar – Processo nº 1999.61.00.039607-0 - 17ª Vara Cível em São Paulo -SP; **Adamantina** – Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Principal – Processo nº 1999.61.12.009019-0 – 3ª Vara em Presidente Prudente - SP; **Irapuru** – Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Principal – Processo nº 1999.61.12.007677-6 – 3ª Vara em Presidente Prudente –SP).

As razões invocadas nas ações judiciais movidas contra a União Federal são:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

1º - A inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 14/96, pela ofensa ao princípio federativo e à autonomia municipal, pela afronta ao artigo 30,III, e aos artigos 158, IV, e 159, I , "b" combinados com o artigo 160, todos da Constituição Federal .

2º - Inconstitucionalidades próprias da Lei Federal nº 9.424/96, que também ferem a Autonomia Municipal e o Princípio da Isonomia consagrado no artigo 5º *caput* da CF, quando privilegia a União em detrimento dos Estados e principalmente dos Municípios.

Ao discorrer sobre os fatos nas petições iniciais, os Municípios autores das ações afirmam que a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei Ordinária que a regulamentou (Lei 9.424/96), além de ofenderem a autonomia municipal e o pacto federativo, consagrados na Lei Maior, têm um objetivo muito claro que seria a "hedionda finalidade da União contribuir o mínimo possível para o FUNDEF".

Analisando a Emenda Constitucional nº 14/96, desavisadamente poderia se concluir que tal estatuto legal reforça a autonomia municipal, uma vez que a distribuição automática dos recursos entre Estados e Municípios diminui a ingerência do poder político federal ou estadual sobre as decisões municipais, que poderá livremente realizar a gestão educacional. Ocorre que a Emenda Constitucional nº 14/96 cria a retenção automática de receitas tributárias pertencentes, por força da própria Constituição, aos Estados e aos Municípios, infringindo o princípio federativo e a autonomia municipal na aplicação de suas rendas, conferida pela Carta de 1988 (artigo 30, inciso III).

Tem-se que a Emenda Constitucional, processo legislativo previsto na própria Constituição Federal como única via para reformar o texto constitucional original, não pode, de maneira alguma, confrontar-se com dispositivos em vigor elaborados pelo poder constituinte originário. Sob esse prisma, a EC 14/96 efetivamente se encontra em situação bastante delicada, pois choca-se com os artigos 30, inciso III, 158 e 159, inciso I, alínea "b" combinados com o artigo 160 , todos da CF.

Dispõem os referidos artigos constitucionais:

> Artigo 30 - Compete aos Municípios:
> III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

unesp

Artigo 158 - Pertencem aos Municípios:
I- o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por ele, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
II- cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativamente aos imóveis neles situados;
III- cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios;
IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Artigo 159 – A União entregará:
I- do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:
a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito federal;
b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Artigo 160 – É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Analisando os dispositivos originários da Carta Magna, vislumbra-se razão aos Municípios, inconformados com a EC 14/96. A retenção automática dos recursos pertencentes aos Municípios, que são destinados ao FUNDEF, certamente viola os ditames constitucionais que consagram a autonomia municipal. Por outro lado, os artigos acima mencionados jamais poderiam ser alterados através de emenda, pois seria o mesmo que frustar a autonomia municipal e ferir o pacto federativo previsto no artigo 1º da Constituição Federal, o qual é considerado cláusula pétrea, ou seja, compõe o núcleo explicitamente imodificável na via da Emenda Constitucional, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso I da CF.

Assim, não poderia o poder reformador criar um mecanismo de retenção de recursos que pertencem aos Municípios por força da própria Lei Maior. A autonomia municipal consiste primordialmente em poder aplicar as suas receitas de acordo com o interesse público e com a legislação em vigor.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Independente da finalidade do FUNDEF, a sua forma de funcionamento claramente contraria dispositivos constitucionais. A Emenda Constitucional nº 14/96, ao desrespeitar artigos constitucionais estabelecidos pelo Poder Constituinte Originário, dispositivos relacionados com a autonomia municipal e com o pacto federativo, se mostra viciada.

Outro aspecto importante questionado nas ações judiciais é que a Emenda 14/96, para criar o FUNDEF, alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que também é inconstitucional. O legislador constituinte originário estabeleceu que durante 10 anos, a partir da promulgação da CF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicariam 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da CF para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Assim, não poderia o poder reformador, via Emenda Constitucional, prorrogar este prazo, além de majorar o valor da aplicação no ensino fundamental para os Estados e Municípios de 50% para 60% e, por sua vez, reduzir o índice a ser aplicado pela União (de 50% para 30%). Aquilo que era transitório, por vontade do poder originário, não poderia ser prorrogado pelo poder reformador.

Na concessão das liminares que determinaram a suspensão do recambiamento de recursos municipais para o FUNDEF, o juizes federais reconheceram as razões invocadas pelos Municípios. Na Ação Cautelar Inominada proposta pelo Município de Adamantina, o juiz assim se manifestou:

> Vejo relevância no direito invocado.
> O artigo 5º da EC 14/96 alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prorrogar por mais 10 anos e majorar de 50% para 60 % dos seus recursos, a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na remuneração condigna do magistério.
> Ao limitar o tempo inicial, o legislador constituinte originário teve em mente uma situação transitória, já que cuidou do assunto no lugar próprio. Nem poderia ser de outra forma, visto que por interferir na autonomia financeira do Município, a regra não poderia determinar situação definitiva, pena de violar o princípio federativo de Estado.
> Contrariando essa exegese, veio o legislador constituinte derivado e através de emenda constitucional prorrogou o prazo que inicialmente revelava-se provisório pelo caráter excepcional, incorrendo assim em vício de inconstitucionalidade, desde que de forma indireta tende a emenda a abolir a forma federativa de Estado (artigo 60,I da CF), seguindo-se na mesma esteira a Lei nº 9424/96. (Processo nº1999.61.12.009019-0 – 3ª Vara Federal – Presidente Prudente –SP)

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Argumentos semelhantes embasaram as decisões que deferiram os pedidos liminares dos Municípios de Diadema, Santo André e Irapuru.

A dilação do prazo previsto no texto original da Constituição Federal para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, através da Emenda Constitucional nº 14/96, foi taxada como inconstitucional por juristas, mas além dos questionamentos jurídicos, outra preocupação se coloca: Até quando, neste país, se prorrogará o prazo para alcançar o objetivo que representa o direito mais importante para a conquista da cidadania? A esse respeito, Callegari e Callegari argumentam:

> Quando de nossa primeira leitura da PEC n. 233/95, antes de tornar-se a Emenda n. 14/96, a palavra que nos veio à mente foi "moratória", no seu significado de "dilação do prazo de pagamento de uma dívida, decorrente de imposição legal, atendendo razão imperiosa de interesse público". No caso, por imposição da Constituição Federal, com a renovação, por mais dez anos, do prazo para o resgate de uma das nossas maiores dívidas sociais, expressa na simbiose universalização do ensino fundamental/eliminação do analfabetismo; dívida da Nação brasileira para com milhões de seus filhos, para com seus cidadãos que permanecem à margem dos frutos do desenvolvimento, excluídos dos benefícios do progresso. (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997, p.23)

A Lei 9.424/96, como já mencionado, foi promulgada para regulamentar a Emenda Constitucional nº 14/96 e dispor sobre o FUNDEF, de forma que considerada inconstitucional a emenda, viciada está a lei regulamentadora. No entanto, além de padecer das mesmas inconstitucionalidades da emenda, esbarrando nos artigos constitucionais pertinentes à autonomia municipal e ao pacto federativo, nas ações judiciais mencionadas são apontados vícios próprios da referida Lei.

Discorrem os Municípios nas referidas Ações que a Lei 9.424/96 fere o Princípio da Isonomia consagrado no artigo 5º *caput* da CF, quando em seu artigo 1º estabelece através de critérios objetivos a contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o FUNDEF (15% dos impostos acima mencionados); e no artigo 6º fixa, através de critérios abstratos, a contribuição da União para o Fundo.

Dispõe o artigo 6º e parágrafos da Lei 9.424/96:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> Artigo 6° - A União complementará os recursos do Fundo a que se refere o artigo 1° sempre que, no âmbito do Estado e do Distrito Federal, seu valor não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
> §1° O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4°, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2°, § 1°, incisos I e II.
> § 2° As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial.

Com base nos critérios que definem quando a União complementará os recursos do FUNDEF, os Municípios ressaltam nas ações judiciais que, sendo o valor mínimo por aluno fixado por ato do Presidente da República, tomando como parâmetro a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, existem dois critérios abstratos (previsão e total estimado) que anulam o único critério objetivo (matrícula total do ensino fundamental). Dessa forma, poderá haver uma distorção no momento da fixação do valor mínimo por aluno, que fica, segundo os peticionários, "ao completo arbítrio do Presidente da República".

Consta da petição inicial da Ação Judicial movida pelo Município de Adamantina:

> Verifica-se, ainda, que a União Federal só contribuirá para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização Magistério- FUNDEF, na remota hipótese de que os recursos do Fundo, no âmbito do Estado e do Distrito Federal, não alcançarem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente.
> Dessa forma, o risco da União Federal vir a contribuir para o FUNDEF aumenta caso o valor mínimo por aluno suba, e diminui, caso o mencionado valor diminua. A "contrario sensu" quanto menor o valor mínimo por aluno, menor a possibilidade da União Federal vir a contribuir para o Fundo.
> Destarte, sendo óbvio o interesse da União Federal na fixação do valor mínimo por aluno, deveria a lei fixar critérios objetivos, delimitando a forma como aquela iria contribuir para o Fundo, como o fez para os Estados e os Municípios; critérios que pudessem assegurar aos outros entes estatais da Federação que a União Federal iria contribuir com um valor justo para o Fundo. (Processo nº1999.61.12.009019-0 – 3ª Vara Federal – Presidente Prudente – SP)

Assim, a Lei 9.424/96 estabelece critérios diferenciados para entes estatais que se encontram na mesma posição político-administrativa. De um lado estão os Estados,

unesp

o DF e os Municípios, que contribuem com 15% das receitas mencionadas; e de outro, a União, que apenas complementa os recursos do FUNDEF caso não sejam suficientes para atender o valor mínimo fixado nacionalmente por ato do Presidente da República.

Afirma-se nas ações judiciais que houve violação ao Princípio da Igualdade, quando houve diferente tratamento para entes estatais que se encontram em igual posição no texto constitucional. Questiona-se, outrossim, a fixação pela União, através de ato administrativo (Decreto do Presidente da República) discricionário, pois não há um critério absolutamente vinculado à lei do *quantum* que ela própria vai contribuir para o FUNDEF, configurando um vício da Lei 9.424/96.

Os fundamentos invocados pelos Municípios nas ações judiciais são procedentes, pois, como já foi observado, o valor aluno-ano nacional fixado pelo Presidente da República efetivamente não vem sendo compatível com um valor justo, comprometido com um ensino fundamental de boa qualidade.

As referidas ações judiciais ainda estão tramitando, não há uma decisão definitiva. A União apresentou a sua defesa (Contestação) e recorreu aos Tribunais Federais das decisões em que foram concedidas as liminares que determinaram a suspensão do recambiamento dos recursos municipais para o FUNDEF (Agravo de Instrumento). Atualmente, cada processo, cujos trâmites se processam em varas federais distintas, ganhou rumos diversos.

O Município de Adamantina voltou a contribuir para o FUNDEF, pois o Tribunal Regional Federal da 3ª Região acatou os fundamentos da União/agravante (Agravo de Instrumento nº 98251-SP – Registro nº 1999.03.00.048523-8) e sustou os efeitos da liminar concedida. As conseqüências desta decisão serão abordadas no próximo capítulo que trata da municipalização do ensino fundamental em Adamantina.

Com relação aos Municípios de Santo André e Diadema, a União também interpôs Agravo de Instrumento, porém, nos documentos por nós analisados, verificamos que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região havia mantido a liminar de primeira instância.

No Município de Irapuru, a liminar que determinou a suspensão do recambiamento de parte dos recursos municipais para o FUNDEF continua valendo,

unesp

mas a razão foi a perda do prazo, pela União, da comunicação da interposição de Agravo de Instrumento nos autos do processo originário, nos termos do artigo 526 do Código de Processo Civil, acarretando a impossibilidade de seguimento do recurso, conforme julgamento da Sexta Turma do Tribunal Regional Federal (Agravo de Instrumento – processo nº 1999.03.00.054185-5 – decisão publicada em 24/02/2000).

A União contesta todas as afirmativas feitas nas petições iniciais das referidas ações judiciais e registra em sua defesa que o FUNDEF não é de âmbito nacional e que a sua gestão é feita pelo Estado, Municípios e pelo Distrito Federal. Sustenta que o censo é realizado anualmente pelo MEC e conta com a parceria das secretarias estaduais, sendo que o seu resultado pode ser impugnado dentro de 30 dias de sua publicação, inclusive pelos Municípios, de forma que os dados que determinarão o valor aluno-ano não podem ser manipulados. Argumenta ainda que cada Fundo é instituído no âmbito de cada Estado e que não há comunicação de recursos de um Fundo para outro.

Por fim, na defesa, afirma-se que a União complementou, em 1998, os recursos de alguns Fundos (Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí), somando o total de R$ 524,2 milhões (segundo informação do MEC/SEF/FUNDEF, em 1998 a complementação foi de R$ 434.818.684,00). A previsão de complementação para 1999 era da ordem de R$ 848,6 milhões (observa-se que, segundo dados do MEC/SEF/FUNDEF, a complementação em 1999 ficou em R$ 675.061.009,00). A União diz que a pretensão dos Municípios:

> depõe contra o esforço nacional para erradicar o analfabetismo, desenvolver e propiciar o acesso de todos à educação fundamental. Não fosse o Judiciário, as medidas adotadas pela União para equacionar o problema restariam inviabilizadas diante de investidas como a promovida pelo ora requerente (Medida Cautelar Inominada – Processo nº 1999.61.12.009019-0 – 3ª Vara de Presidente Prudente –Contestação da União efetivada pela Advocacia-Geral da União).

A constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 14/96 e da Lei 9.424/96 também foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1749-5 – Distrito Federal - proposta no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Verde (PV), em que figuram como requeridos a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal, o Presidente da República e o Congresso Nacional. Os fundamentos da ação foram os mesmos invocados nas ações mencionadas, ou seja, a EC 14/96 fere a autonomia municipal e o pacto federativo. Em 18 /12/1997, foi indeferida a liminar:

> por insuficiência de relevo jurídico da assertiva de que, ao redistribuir receitas e encargos referentes ao ensino, estaria a promulgação da Emenda nº 14/96 (nova redação do art. 60 do ADCT) a contrariar a autonomia municipal e conseqüentemente a forma federativa de Estado (art. 60, inciso I da Constituição).

O desfecho processual foi o já esperado, ou seja, o não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (data do julgamento – 25/11/1999).

O fato é que a matéria é bastante complexa e tudo indica que há uma sintonia entre o entendimento do governo federal e a interpretação do Supremo Tribunal Federal. A decisão final das ações propostas pelos Municípios caminha para a manutenção da Emenda 14/96 e da Lei 9.424/96, pois, em que pesem os argumentos jurídicos, o Município ainda é parte muito frágil na composição do Estado Federativo Brasileiro e a sua autonomia não está na ordem do dia.

No próximo capítulo será apresentado o estudo de caso realizado no Município de Adamantina-SP, onde houve a municipalização parcial do ensino fundamental após a vigência da nova legislação educacional.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

3 A Municipalização do Ensino Fundamental em Adamantina

3.1 O Município de Adamantina- Características gerais.

Segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Adamantina foi fundada em 1939 pela Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização (CAIC). Foi elevada à condição de Município com o nome oficial de Adamantina apenas em 1948, através da Lei Estadual nº 233, de 24/12/1948, sendo que a sua instalação ocorreu em 02/04/1949.

O Município de Adamantina está localizado geograficamente no oeste do Estado de São Paulo, na região da Nova Alta Paulista, a uma distância da capital de 501 Km em linha reta e 596 Km por rodovia de centro a centro. Tem uma área de 412,9 Km2 e seus limites são: ao norte, Valparaiso; ao sul, Mariápolis; a leste, Lucélia; e a oeste, Flórida Paulista.

A formação judiciária ocorreu pela criação da Comarca de Adamantina (Lei nº 2.456, de 31/12/1953) e a sua instalação, em 02/04/1955, constituída pelos Municípios de Adamantina, Flórida Paulista e Mariápolis.

O último censo demográfico do IBGE (01/08/2000) indica um total de 33.497 habitantes: 16.321 homens e 17.176 mulheres. Deste total 30.368 pessoas residem na zona urbana e 3.129, na zona rural. A taxa de crescimento anual da população, tomando como referência o censo de 1996, é de 0,53%. Ainda de acordo com os dados do IBGE, a taxa de alfabetização é de 91,4%, considerando a população com mais de 10 anos de idade.

O Município de Adamantina é centro de uma das Diretorias Regionais de Ensino do Estado de São Paulo que engloba 22 Municípios: Osvaldo Cruz, Salmorão, Pracinha, Sagres, Inúbia Paulista, Lucélia, Adamantina, Mariápolis, Flórida Paulista, Pacaembu, Irapuru, Monte Castelo, São João do Pau D'Alho, Flora Rica, Nova Guataporanga, Ouro verde, Junqueirópolis, Tupi Paulista, Dracena, Santa Mercedez, Paulicéia e Panorama.

Dentre os poderes conquistados pelos Municípios na Carta de 1988 está a competência para se auto-organizar, de forma que toda a estrutura da Administração Pública Municipal está disciplinada na Lei Orgânica do Município e na legislação municipal. Com fundamento nesse preceito de ordem constitucional, a

Administração Pública do Município de Adamantina está organizada de acordo com os artigos 99 a 215 da LOMA (Lei Orgânica do Município de Adamantina), que foi promulgada em 04/04/1990 e já sofreu sete emendas, sendo que a última delas (Emenda nº 07, de 04/12/1998) foi elaborada com a finalidade de adequar a LOMA às normas constitucionais vigentes, em especial às alterações estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 14/96 e nº 19/98, que trouxeram muitas mudanças para a administração pública municipal.

O governo municipal é exercido pelo Poder Legislativo, representado pela Câmara, composta por nove vereadores investidos pelo voto popular na função legislativa e fiscalizadora, e pelo Poder Executivo, representado pelo Prefeito Municipal, cuja função primordial é a administração pública, que se realiza através de um conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos.

Na estrutura da Administração Pública Direta está a Prefeitura Municipal organizada segundo o princípio da desconcentração administrativa, através da criação de vários órgãos públicos necessários ao desempenho da função administrativa, como as secretarias, departamentos e setores.

O Município de Adamantina possui duas entidades da Administração Indireta:

- uma empresa pública denominada EMDA - Empresa Municipal de Desenvolvimento de Adamantina, criada pela Lei Municipal nº 1.752, de 30/09/1980, com a finalidade inicial de construção de casas populares, alterada posteriormente pela Lei Municipal nº 1.866, de 27/12/1984, que ampliou os objetivos da entidade, incluindo projetos e construções gerais e atribuições quanto ao sistema viário municipal;
- uma autarquia municipal denominada FAI – Faculdades Adamantinenses Integradas, fruto da unificação de duas antigas autarquias municipais, a FAFIA – Faculdade de Filosofia e Letras de Adamantina, criada pela Lei Municipal nº 853, de 29/06/1967, e a FEO – Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia de Adamantina, instituída pela Lei Municipal nº 1.547, de 18/03/1980. A FAI foi criada pela Lei Municipal nº 2.819, de 18/06/1998, e aprovada pelo Parecer do Conselho Estadual de Educação nº 094/99, publicado no DOE de 19/03/99, destinada ao oferecimento de ensino superior.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

A previsão orçamentária do Município para 2001 foi de R$ 15.718.000,00 e o total arrecadado foi de R$ 19.388.005,85. A previsão para 2002 é de R$ 16.660.620,00.

O total da arrecadação tributária do Município de Adamantina, de acordo com os balancetes de 2001 fornecidos pelo Departamento de Contabilidade foi de R$ 12.735.629,42, incluindo as transferências tributárias constitucionais — IR retido na fonte, quota-parte do ITR, FPM, quota-parte do IPI/Exportação, quota-parte do IPVA, quota-parte do ICMS e Compensação do ICMS (Lei Kandir) — e os tributos municipais: Impostos (IPTU, ITBI E ISS), taxas (de polícia e de serviço), contribuição de melhoria (asfalto, guia e sarjetas), bem como multas e juros incidentes sobre estes tributos e débitos inscritos em Dívida Ativa.

Os números demonstram que o Município de Adamantina não foge à regra dos Municípios brasileiros, ou seja, é dependente das transferências constitucionais. Entretanto, a arrecadação municipal própria está acima da média apresentada na tabela 3 (p.36) que trata da situação financeira dos Municípios no Estado de São Paulo. A tabela abaixo demonstra a arrecadação tributária em 2001:

Tabela 12 Receitas Tributárias do Município de Adamantina - 2001

Tributo	Total da receita tributária em R$	Participação na Receita Tributária total em %
Transferências Constitucionais	9.950.837,24	78,13
Impostos Municipais	2.162.220,07	16,98
Taxas	606.754,24	4,77
Contribuição de Melhoria	15.817,87	0,12

Verifica-se que a arrecadação tributária própria do Município foi de R$ 2.784.792,18, valor correspondente a 21,87% da receita tributária total . A tabela 3 indica que em 1998, nos Municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, como Adamantina, o percentual da participação das receitas municipais, no total das receitas do Município, era de 17,10%.

unesp

A receita total proveniente da arrecadação de impostos (impostos municipais + transferências constitucionais) foi de R$ 12.113.057,31. A tabela seguinte, construída de acordo com dados constantes do Balancete da Receita do Município de Adamantina, demonstra a participação de cada imposto no total da arrecadação de impostos.

Tabela 13 Participação dos Impostos na Receita Total Proveniente de Impostos do Município de Adamantina - 2001

Impostos	Origem do Imposto	Total da receita em R$	Participação na receita total em %
Imposto Predial Urbano	Municipal	1.012.133.29	8,36
Imposto Territorial Urbano	Municipal	138.251,30	1,14
ITBI	Municipal	239.834,57	1,98
ISS	Municipal	150.664,35	1,24
Multa e juros de mora	Municipal	357.876,43	2,95
Divida Ativa	Municipal	263.460,13	2,18
IR retido na fonte	Federal	103.658,36	0,86
Quota –parte – ITR	Federal	21.175,10	0,17
IPVA	Estadual	1.144.829,61	9,45
Quota-parte – FPM	Federal	4.415.494,60	36,45
Compensação financeira do ICMS – Lei Kandir – L.C. 87/96	Federal	135.493,92	1,12
Quota-parte – ICMS	Estadual	4.083.984,06	33,72
Quota – parte – IPI/Exportação	Federal	46.201.59	0,38%

Os dados demonstram que a arrecadação própria de impostos foi de R$ 2.162.220,07 ou 17,85% do total da receita de impostos do Município. Esta tabela trata da receita sobre a qual incidem os 25%, no mínimo, que devem ser aplicados pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dispõe o artigo 212 da CF:

> A União aplicará, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo , da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os recursos municipais que ficam retidos no FUNDEF também estão previstos nesta tabela (15% dos seguintes tributos: FPM, quota-parte do ICMS, Compensação do ICMS – Lei Kandir e quota- parte do IPI/Exportação).

Pelo relatório da auditoria do Tribunal de Contas referente ao exercício de 2000, vislumbra-se a situação financeira instável do Município: "déficit da execução orçamentária, déficit financeiro de R$ 328.400,48 e endividamento – cancelamento de empenhos emitidos no exercício de 2000, no montante de R$ 269.718,22 para os quais não havia disponibilidade financeira. Não foi empenhada parte da folha de pagamento de dezembro de 2000 – R$ 329.304,38" (TC-2368/026/00 – fls. 28).

Estas são as características gerais do Município de Adamantina que, com a conquista de sua autonomia político-administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, vem estruturando a sua Administração Pública, comprometida muitas vezes por dificuldades de ordem financeira.

3.2 A decisão – Municipalizar o ensino fundamental: Por que, como e quanto?

Como a maioria dos Municípios do Estado de São Paulo, até o advento da EC nº 14/96, Adamantina era responsável pela educação infantil. O único atendimento relacionado com o ensino fundamental era o ensino supletivo dedicado à alfabetização de jovens e adultos. O restante da rede de ensino fundamental era totalmente estadualizada.

A participação do Município no ensino fundamental se restringia a alguns programas como: merenda, transporte de alunos, reformas nos prédios escolares e cessão de funcionários, que ainda se realizam através de parcerias com a Secretaria de Estado de Educação.

O atual Prefeito Municipal participou de todo o processo de municipalização do ensino fundamental, uma vez que terminou o seu primeiro mandato (1997 a 2000) e foi

reeleito no ano de 2000. Pertencia ao PPB – Partido Progressista Brasileiro até 2001, quando se filiou ao PPS – Partido Popular Socialista.

Segundo informação do Chefe do Executivo, a municipalização do ensino fundamental em Adamantina ocorreu em razão das mudanças financeiras impostas pelo FUNDEF e pela política adotada pela Secretaria Estadual de Educação que incentivou o processo, oferecendo recursos para reforma de prédio municipal e colocando à disposição da escola municipalizada os professores da rede estadual, sem qualquer ônus para o Município.

É fato incontestável que a decisão de assinar o convênio da municipalização foi impulsionada pelo impacto financeiro causado pela nova sistemática de financiamento do ensino imposta pela nova legislação educacional.

Contudo, não resta dúvida de que os "atrativos" oferecidos pelo governo estadual também colaboraram para que o Município se rendesse à municipalização. Quando da assinatura do convênio da municipalização, o Estado de São Paulo transferiu para o Município R$ 120.000,00 para a reforma do Centro de Educação Municipal de Adamantina – CEMA I – "Professora Eulália Paschoal Briguentti", responsável pelo atendimento pré-escolar. Outro incentivo à municipalização foi a sistemática adotada pelos Decretos Estaduais nº 40.673/96 e nº 40.889/96 no tocante aos servidores públicos estaduais: 27 professores estaduais foram colocados à disposição da rede municipal de ensino fundamental, porém continuaram a ser remunerados pelo Estado, inobstante os recursos do FUNDEF (cujos cálculos consideram o número de alunos matriculados na rede municipal) serem entregues ao Município.

Conforme já mencionado no capítulo 2, o governo estadual modificou essa sistemática através do Decreto Estadual nº 43.072/98, a partir do qual o Município recebe os recursos do FUNDEF, mas deve ressarcir o Estado os gastos efetivados com a folha de pagamento dos servidores estaduais colocados à disposição do Município. Atualmente, apenas 10 professores estaduais trabalham na escola municipalizada. A maioria dos demais professores está aposentada e houve dois casos de pedido de cessação do afastamento junto ao Município. Como não ocorreu aditamento no

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

convênio da municipalização, até hoje, o Município de Adamantina não restitui ao Estado o gasto com a remuneração dos professores estaduais cedidos ao Município.

A instituição do FUNDEF no Estado de São Paulo ocorreu em 01/01/1998, quando teve início a nova sistemática de financiamento do ensino, com a retenção automática das receitas tributárias municipais e estaduais e a distribuição de recursos entre Estado e Municípios, de acordo com a multiplicação do coeficiente de distribuição (calculado de acordo com a fórmula descrita no capítulo 2 – p.69) do Estado e de cada Município pelo total anual dos recursos do Fundo.

O Município de Adamantina, representado por seu Prefeito Municipal, autorizado pela Lei Municipal nº 2.736, de 19/08/1997, assinou o convênio da municipalização do ensino fundamental com o Estado de São Paulo, representado pela Secretária da Educação, em 04/12/1997. Portanto, o início do processo ocorreu juntamente com o início da vigência do FUNDEF em São Paulo.

Registra-se que o Projeto de Lei nº 050, de 04/08/1997, de autoria do Chefe do Executivo, que resultou na Lei Municipal nº 2.736/97, foi aprovado em discussão única, por unanimidade, após pareceres favoráveis das seguintes Comissões: Comissão de Constituição Justiça e Redação; Comissão de Saúde, Educação, Lazer e Turismo; Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Portanto, nenhum vereador se opôs à municipalização do ensino fundamental em Adamantina. Executivo e Legislativo entenderam que a adoção da nova política pública educacional seria a melhor decisão.

Sobre a tramitação do mencionado projeto de lei, observa-se que a sua redação inicial dispunha apenas sobre "autorização para que o Chefe do Executivo possa celebrar Convênio com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo", como se fosse um convênio sem maiores conseqüências para o Município; não trazia expressamente em seu texto a autorização para municipalizar o ensino fundamental. Em 12/08/1997, o executivo municipal percebeu a falha e, através do ofício nº 647/97, apresentou um substitutivo, visando especificar o objetivo do projeto de lei que deu origem à Lei Municipal nº 2.736/97 e foi aprovado com a seguinte redação final: "Dispõe sobre autorização para que o Chefe do Executivo possa celebrar Convênio com a

Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, objetivando a municipalização do ensino fundamental e dá outras providências".

Verifica-se que o Município não tem sistema próprio de ensino fundamental, pois a gestão deste nível de ensino é feita em parceria com o governo estadual, através do convênio da municipalização. Por esta razão usaremos a expressão "rede municipal de ensino fundamental" quando nos referirmos ao atendimento dado pelo Município a esse nível de ensino. Por outro lado, existe no Município um sistema de ensino responsável pelo oferecimento da educação infantil (creches e pré-escola), cuja gestão é feita com exclusividade pelos Municípios (artigo 211 da CF).

Entretanto, neste capítulo, algumas vezes trataremos da estrutura organizacional do Município de Adamantina relacionada com todo o atendimento educacional (educação infantil e ensino fundamental), e optamos por usar a expressão "rede municipal de ensino", já que não podemos falar em sistema municipal de ensino fundamental.

Desde o inicio do processo de municipalização do ensino fundamental houve dois Secretários Municipais de Educação em Adamantina. A primeira secretária permaneceu de 01/01/1997 até 24/07/2000, quando foi demitida. Como professora estadual efetiva e integrante do grupo de professores cedidos pelo Estado ao Município no convênio da municipalização, requereu à Secretaria Estadual de Educação a cessação de seu afastamento junto ao Município e voltou a trabalhar como docente do ensino fundamental na rede estadual, após a demissão.

Em 24/07/2000 foi nomeado o atual Secretário, major aposentado, que já ocupava o emprego municipal de Diretor de Educação desde 08/01/1999. Ressalte-se que quando assumiu a Diretoria de Educação, contava com aproximadamente 20 anos de serviço como professor II da rede estadual. A acumulação entre o cargo público estadual, o emprego público municipal de Diretor de Educação e a aposentadoria como militar, foi considerada ilegal pelo Diretor da Escola Estadual onde trabalhava, o qual considerou ser caso de tríplice acumulação. O atual Secretário chegou a impetrar Mandado de Segurança contra a decisão do Diretor (processo nº 1.045/99 – 1ª Vara da Comarca de Adamantina), mas desistiu da Ação Judicial e requereu a sua exoneração dos quadros do magistério estadual, passando a atuar no serviço público municipal.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

O Prefeito Municipal relatou que, apesar das vantagens oferecidas pela Secretaria de Estado de Educação, havia muitas dúvidas sobre o processo de municipalização, o que levou à decisão de municipalizar apenas uma escola de 1ª a 4ª séries, com 1442 alunos. Segundo o Chefe do Executivo Municipal, se o Município quisesse assumir todas as escolas de ensino fundamental, contaria com o apoio da Secretaria Estadual.

Através do Decreto Municipal nº 3.322, de 12/01/1998, foi criada a escola municipal de ensino fundamental denominada "EMEF Navarro de Andrade". Neste Decreto pode ser apontada uma pequena falha de ordem técnica que ilustra a confusão que vigorava no inicio do processo de municipalização. Consta do documento: "Dispõe sobre a criação de Escola Municipal de Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo ao Município de Adamantina".

É possível transferir algo de um ente para outro, mas criação é sempre algo novo. Este fato não deixa de ser um indicativo das dúvidas sobre as novas responsabilidades que o Município passava a assumir e da dificuldade em exercer a sua autonomia. É comum as municipalidades demonstrarem incertezas no momento em que podem ou devem exercer os poderes inerentes à capacidade de auto-administração. Na verdade, o prédio onde está estabelecida a escola municipal é estadual, mas a escola passou a ser municipal, e o resultado da confusão foi a redação do texto oficial. Registra-se que o prédio onde se encontra a escola municipalizada foi cedido ao Município através do convênio, de forma que juridicamente existe a possibilidade de retomada do prédio pelo Estado.

Participando de uma reunião de cunho educacional em julho de 1999, registramos a seguinte afirmação da Secretária Municipal de Educação: "a municipalização em Adamantina ocorreu com dois cau ou cal: cálculos e cautela" (informação verbal).

Pode-se afirmar que a decisão foi efetivamente norteada por cautela e cálculos, pois os recursos que seriam recebidos pelo Município, de acordo com o número de alunos integrantes da escola municipalizada (1442), era compatível com o montante de recursos pertencente ao Município e retido no FUNDEF. Esta cautela persiste, pois não houve ampliação da municipalização. Na fixação do número de

unesp

alunos a compor a rede de ensino fundamental municipalizada houve a adoção de um indicador que Guimarães chama de capacidade máxima de absorção de alunos:

> Considerando que o Fundo, como todos os outros fundos existentes para acudir emergências, tem prazo de dez anos para se auto extinguir, temos defendido a idéia, em várias oportunidades, de que, diante da inevitabilidade o melhor que os municípios teriam a fazer seria assumir apenas o número de alunos que não implicasse em grande dependência do Fundo.
> A este indicador chamamos capacidade máxima de absorção de alunos, pelo qual deve-se entender aquele índice que representa o número de alunos que determinado município pode absorver, apenas com os seus recursos próprios, isto é, os recursos da educação oriundos da sua receita local, sob a qual o Fundo não incidiu, e a sua quota-parte do Fundo.
> Agindo desta forma o município estaria cumprindo a legislação, o que se tornou imperativo, e não estaria assumindo riscos, precipitadamente, sem antes se aparelhar e ter um mínimo de visibilidade do que poderá acontecer quando o Fundo deixar de existir. (GUIMARÃES, 1998, p. 93-94)

Em 1998, de acordo com dados constantes do relatório do Tribunal de Contas – TC 5611/026/98, a relação Município – FUNDEF, foi a seguinte:

- Total de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental – 1442.
- Total de recursos municipais retidos no FUNDEF – R$ 926.202,97.
- Total de recursos municipais recebidos do FUNDEF – R$ 1.020.188,93.

Com relação aos exercícios de 1999 e 2000, o total de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental foi de 1456 e 1391 respectivamente, porém, segundo informação do Secretário de Finanças, há dificuldade em apurar com exatidão a relação entre o total retido e o total recebido, uma vez que o Município ficou por alguns meses desvinculado do FUNDEF, por força de liminar judicial, situação que de certa forma desorganizou as finanças municipais.

Por fim, segundo dados constantes dos balancetes da receita e da despesa, elaborados pelo Departamento de Contabilidade em dezembro de 2001, verifica-se que, diante do número total de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental em 2001 (1348 alunos), os recursos retidos foram superiores aos recebidos:

- Total dos recursos municipais retidos no FUNDEF – R$ 1.576.755,29.
- Total dos recursos municipais recebidos do FUNDEF – R$ 1. 412.661,39.

Efetivamente, tem havido cautela na municipalização do ensino em

Adamantina. Embora no início do processo o Município tenha recebido mais do que contribuído, a diferença não chegou a significar uma dependência do Fundo na manutenção do ensino fundamental, tanto que em 2001 há registro da reversão da situação.

Apesar de inviável no momento, o Prefeito Municipal tem intenção de ampliar a municipalização do ensino fundamental.

3.3 O convênio da municipalização do ensino fundamental e as obrigações dos partícipes.

A cláusula primeira do convênio trata de seu objeto e dispõe que:

> O presente Convênio tem por objeto a ação compartilhada entre a SECRETARIA e o MUNICÍPIO visando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental, tendo por finalidade a melhoria e expansão do Ensino Público Fundamental, propiciando a todas as crianças condições de real acesso à escola e que nela permaneçam e progridam, atendendo ao disposto nos artigos 211, 212 e 213 da Constituição Federal e no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição Estadual.

A finalidade do convênio é firmar parcerias entre os partícipes com relação à municipalização do ensino fundamental. A sua denúncia e eventual rescisão põe fim apenas às obrigações das partes, sem qualquer alteração no processo. Portanto, a municipalização é irreversível.

A cláusula segunda do convênio trata das obrigações da Secretaria de Estado da Educação.

> São obrigações da SECRETARIA:
> I- quanto a gestão do Sistema:
> a) prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO para a gestão da rede escolar, estruturação de órgão municipal de educação e do Conselho Municipal de Educação, para elaboração do Plano Municipal de Educação, Plano Regional de Educação, Estatuto do Magistério Municipal, Plano de Carreira, Regimento das Escolas e outros que se fizerem necessários.
> II- quanto ao pessoal:
> a) colocar à disposição do MUNICÍPIO, através de ato específico da autoridade competente, e por prazo determinado, pessoal docente, técnico e administrativo

para as ações que se façam necessárias à execução do Plano de Trabalho, parte integrante deste Termo de Convênio;

b) co-responsabilizar-se pela capacitação do pessoal colocado à disposição do MUNICÍPIO, pela SECRETARIA;

III- quanto aos recursos financeiros:

a) prestar apoio financeiro ao MUNICÍPIO, de acordo com o estabelecido no Plano de Trabalho, parte integrante deste Ajuste, observando-se as regras contidas no § 3º do artigo 116, da Lei Federal nº 8666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei Federal nº 8883, de 08 de junho de 1994.

IV- quanto à transferência de bens imóveis e móveis:

a) tomar providências junto à Procuradoria Geral do Estado – procuradoria do Patrimônio Imobiliário, para transferência de terrenos e/ou prédios escolares, de propriedade do Estado, ao MUNICÍPIO, visando obter a competente autorização legislativa;

b) tomar providências junto ao Governo do Estado para transferência de móveis e utensílios, equipamentos e materiais didáticos, de propriedade do Estado , ao MUNICÍPIO;

V- quanto ao acompanhamento e avaliação:

a) acompanhar e avaliar a execução do Convênio e do Plano de Trabalho objetivando as adequações que porventura se façam necessárias para consecução dos objetivos propostos, especialmente quanto à regular aplicação dos recursos financeiros transferidos ao Município.

A cláusula terceira do convênio cuida das obrigações do Município.

São obrigações do MUNICÍPIO:

I- criar e instalar o Conselho Municipal de Educação, nos termos da Lei nº 9.143, de 9 de março de 1995;

II- providenciar a elaboração do Plano Municipal de Educação e a aprovação do mesmo, junto aos órgãos competentes;

III- realizar estudos com entidades de classe representativas do magistério e com órgãos estaduais para elaboração do Estatuto do Magistério Municipal e do Plano de Carreira do Magistério Municipal;

IV- respeitar as medidas decorrentes da reorganização da rede pública estadual, no ano letivo de 1996;

V- planejar a rede física, identificando a situação da capacidade atual, a demanda futura e a previsão de expansão;

VI- assumir a construção, a ampliação e reforma dos prédios das escolas que mantêm ensino fundamental de 1ª a 4ª séries e/ou 5ª a 8ª séries, com recursos próprios e/ou em parceria com o Estado, de conformidade com o estabelecido no Plano de Trabalho;

VII- responsabilizar-se pela manutenção preventiva e corretiva dos prédios escolares;

VIII- responsabilizar-se pelas despesas de utilidade (água, luz, telefone), bem como pelo pagamento de taxas;

IX- responsabilizar-se pelas despesas de assistência técnica, de manutenção e de reposição de mobiliário, de equipamentos e de material didático pedagógico;

X- encaminhar à SECRETARIA – Delegacia de Ensino, atestados de freqüência dos funcionários colocados à disposição do MUNICÍPIO, visando assegurar o processamento dos direitos e vantagens dos mesmos;

XI - repor o pessoal nos casos de vacância e quando da necessidade de ampliação do quadro por expansão da rede escolar;



> XII- realizar concurso público para ingresso em quadros próprios do município de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo, nos casos de expansão da rede escolar e/ou reposição de pessoal;
> XIII- comprometer-se a não pagar a menor do que o Estado para os profissionais do magistério do município, garantindo o princípio de equidade para todos;
> XIV- garantir a continuidade da Associação de Pais e Mestres ou entidade similar, assegurando a presença de instituições auxiliares da escola;
> XV- fornecer merenda e transporte escolar ao educando das 1 a 4 séries e/ou das 5 a 8 séries do ensino fundamental com recursos próprios ou em parceria com o Estado;
> XVI – facilitar à SECRETARIA o acesso às informações necessárias ao acompanhamento do desenvolvimento do Plano de Trabalho e da execução deste Convênio;
> XVII- prestar contas à SECRETARIA, mensalmente, sobre a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Estado, observado o disposto na Cláusula Sexta;
> XVIII- assumir a(s) escola(s) no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de assinatura do presente convênio.

Essas são as obrigações das partes fixadas documentalmente. Foram transcritas para que possa haver uma comparação entre o que está inserido no convênio e o que tem ocorrido na prática.

3.4 As realizações do Município quanto às obrigações conveniadas.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A primeira obrigação do Município estabelecida no convênio da municipalização é a criação e instalação do Conselho Municipal de Educação. O Projeto de Lei nº 038, de 15/05/1997, de autoria do Chefe do Executivo, aprovado por unanimidade, após discussão única, resultou na Lei Municipal nº 2.722, de 04/06/1997, que fixa as atribuições básicas, a constituição e as regras sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

O artigo 3º da lei estabelece a constituição do Conselho. Os membros, nomeados para mandatos de quatro anos (permitida a recondução) pelo Prefeito Municipal, após a indicação das respectivas categorias profissionais, são os seguintes:

> I- 02(dois) representantes da Secretaria de Educação e Cultura do Município;
> II- 01 (um) representante da Delegacia de Ensino de Adamantina;
> III- 02 (dois) representantes dos Diretores de ensino fundamental de escolas da rede estadual;

unesp

> IV- 01 (um) representante dos Diretores de escolas da rede municipal;
> V- 02 (dois) representantes dos Professores de escolas da rede estadual do ensino fundamental;
> VI- 02 (dois) representantes dos Professores da rede municipal do ensino infantil;
> VII- 01 (um) representante das Associações de Pais e Mestres da rede do ensino infantil municipal;
> VIII- 01 (um) representante das Associações de Pais e Mestres do ensino fundamental de escolas da rede estadual;
> IX- 01(um) representante do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente.

O Conselho Municipal de Educação, nos termos do artigo 5º da referida lei, tem uma Secretaria Executiva composta por Presidente, Vice-Presidente e Secretário, escolhidos entre os seus membros por maioria simples de votos, em escrutínio secreto, para o mandato de dois anos, permitida a recondução. A Secretaria Executiva do Conselho é responsável pelo gerenciamento dos programas de educação. As sessões plenárias do Conselho devem realizar-se ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando convocadas pelo Presidente ou por maioria dos membros.

O Decreto Municipal nº 3.192, de 17/06/1997, trata da primeira nomeação dos membros do Conselho Municipal de Educação, e o Decreto Municipal nº 3.281, de 27/11/1997, dispõe sobre a aprovação e a homologação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação.

Embora a Lei Municipal 2.722/97 tenha estabelecido que o mandato dos membros do Conselho seja de quatro anos, os primeiros membros nomeados em junho de 1997 permaneceram apenas até março de 2000, uma vez que a maioria (todos os presentes na reunião) renunciou aos seus mandatos em 21/03/2000, conforme consignado na Ata da Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Educação de Adamantina:

> Abertos os trabalhos, pelo Sr. Presidente, foi dada a palavra aos membros que em unanimidade questionaram a função do Conselho de Educação, atualmente, tendo em vista as últimas decisões do executivo Municipal, em relação a aquisição desnecessária de veículos para a frota de educação; o desvio de função de vários ônibus, que são vistos cotidianamente circulando nos finais de semana no município e em outros, sem transportar alunos; em locais de lazer, etc. Levantou-se o problema em relação ao estudo feito pelo Conselho, sugerindo alterações no Plano de Carreira do Magistério que foram simplesmente ignoradas. O presidente, usando da palavra, sugeriu que todos os membros, em vista de todos esses acontecimentos, ocorridos nos dois últimos anos, solicitassem exoneração da função que lhes foram confiadas...Retomada a sessão, foi colocada em discussão e posterior votação,

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> a sugestão do presidente que foi aceita por unanimidade, acordando-se que seria enviado um ofício ao Sr. Prefeito justificando a atitude de todos. Nada mais havendo a tratar o Sr. Presidente deu por encerrada a sessão, convocando outra em seguida para elaboração do documento/ofício que será enviado ao Sr. Prefeito, à Câmara Municipal, à imprensa local e ao Ministério Público.

O Prefeito Municipal, diante do acontecimento, expediu o Decreto Municipal nº 3.638, de 28/03/2000, que revogou o Decreto 3.192/97. Em 30 de março de 2000 foi constituído um novo Conselho Municipal de Educação através do Decreto Municipal nº 3.642, de 30/03/2000.

A Secretária Municipal de Educação anterior fazia parte do Conselho Municipal desconstituído, representando a Secretaria Municipal de Educação. Ocorre que a mesma estava presente na reunião que culminou na renúncia dos membros e assinou a ata juntamente com os demais. Segundo ela: "as questões levantadas pelo Conselho eram legitimas e o Prefeito Municipal não estava tratando a educação com seriedade. Sabia que poderia ser demitida, mas preferiu defender a educação" (entrevista realizada em janeiro de 2002).

Logo após este acontecimento, a Secretária foi demitida, assumindo a Secretaria, conforme mencionado, o Secretário atual. Este por sua vez, compunha o primeiro Conselho representando as escolas estaduais de ensino fundamental e foi mantido no segundo Conselho, agora representando a Secretaria Municipal de Educação.

Analisando as atas do Conselho inicialmente constituído, verificou-se que as reuniões não ocorreram com a freqüência estabelecida na lei (uma reunião a cada trinta dias). Contudo, assuntos importantes eram discutidos: municipalização do ensino fundamental, contratação da VUNESP para a realização do concurso público para preenchimento das vagas na escola municipalizada, plano de carreira do magistério, utilização dos recursos do FUNDEF pela administração pública local, admissão de professores sem concurso público, transporte escolar.

Não foi possível o acesso às atas das reuniões ocorridas após a constituição do Conselho atual, que é presidido pela Supervisora de Ensino Municipal, mas há um indicador (apontado a seguir) que de certa forma compromete a sua atuação.

unesp

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL - FUNDEF

Conforme mencionado no capítulo 2, a Lei 9.424/96 prevê a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS (artigo 4º). No Município de Adamantina, o CACS foi criado pela Lei nº 2.735, de 19/08/1997, que estabeleceu a sua constituição, o seu funcionamento e as funções de seus membros. O Projeto de Lei nº 58, de 30/06/1997, de autoria do Chefe do Executivo, aprovado por unanimidade, deu origem à referida lei. Nos registros da Câmara Municipal não foi encontrado o parecer da Comissão de Educação, embora evidentemente obrigatório diante da matéria tratada.

Nos termos do artigo 2º da lei municipal, o CACS é constituído por cinco membros, indicados por seus pares e designados pelo Prefeito Municipal, representantes dos seguintes segmentos: Secretaria Municipal de Educação, professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental, pais de alunos, servidores das escolas públicas do ensino fundamental e Conselho Municipal de Educação.

O mandato dos Conselheiros é de dois anos, vedada a recondução. As reuniões ordinárias devem ocorrer mensalmente, podendo haver convocação extraordinária. Nos termos do artigo 3º da referida lei, compete ao CACS:

> I- acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
> II- supervisionar a realização do Censo Educacional Anual;
> III- examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo.

A primeira constituição do Conselho ocorreu através do Decreto Municipal nº 3.246, de 25/09/1997, cujos mandatos dos membros designados terminou em setembro de 1999. O Decreto Municipal nº 3.639, de 28/03/2000, revogou o Decreto 3.246/97 desnecessariamente, pois o prazo dos mandatos dos Conselheiros nomeados por este Decreto já havia se expirado. A constituição de um novo CACS ocorreu apenas em novembro de 2000, através do Decreto nº 3.713, de 29/11/2000.

Assim, durante pouco mais de um ano não houve Conselho de Acompanhamento e Controle Social no Município. Este fato ocorreu em razão da liminar

concedida pela Justiça Federal nos autos do processo nº 1999.61.12.009019-0 – 3ª Vara em Presidente Prudente – SP, que desvinculou o Município de Adamantina do FUNDEF e, conseqüentemente, extinguiu as funções do CACS.

As atas do CACS não foram disponibilizadas pelos responsáveis, porém pela constituição atual do Conselho nota-se que todos os seus membros também compõem o atual Conselho Municipal de Educação, inclusive o Secretário Municipal de Educação. Ressalte-se que em 17/11/2000 a presidente do Conselho Municipal de Educação convocou os membros deste Conselho para "tratar da pauta abaixo – Escolha dos membros para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef".

Portanto, embora a escolha dos membros do CACS não seja atribuição do Conselho Municipal de Educação, a convocação referida indica que houve um "acerto" entre os membros, o que explica a coincidência de nomes em ambos os Conselhos.

O Secretário Municipal de Finanças, em entrevista realizada, relatou que a atuação do CACS fica um pouco comprometida em razão da dificuldade de entender o mecanismo do FUNDEF. Efetivamente, este é um fator que prejudica a atuação do Conselho, mas o desrespeito à forma como deve espontaneamente ocorrer a sua constituição (indicação dos pares) compromete definitivamente o controle social e faz dos Conselhos apenas construções documentais de ordem legal ou representantes das administrações municipais.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Não há registro de Plano Municipal de Educação instituído por Lei ou Decreto. O Plano Plurianual de Educação (2002-2005) segue as diretrizes do Plano Plurianual do Município, estabelecendo prioridades relacionadas com: construções; reformas e ampliações de prédios escolares destinados à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino de jovens e adultos (EJA); construção de quadras esportivas para o ensino fundamental; aquisição de ônibus e van para melhorar a qualidade do transporte escolar; construção de piscina aquecida para atendimento de jovens e adultos matriculados no ensino municipal e alunos de terceira idade. Muitas destas ações dependem da cooperação financeira do Estado e do Ministério da Educação.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

O Plano Plurianual estabelece outros objetivos e metas: ampliação da oferta de vagas nas creches municipais; criação e instalação de cursos técnicos aos jovens e adultos; desenvolver em convênio com o SENAI e SENAC cursos profissionalizantes de curta duração aos jovens e adultos; dar assistência aos alunos de terceira idade através de atividades de lazer, saúde e recreação.

Com relação ao ensino fundamental, consta no Plano:

> Desenvolver em parceria e cooperação com o Estado a municipalização total do ensino fundamental e conseqüente reforma e cobertura de quadras esportivas a fim de melhorar as condições das atuais escolas estaduais, visando atividades integradas e bem-estar do educando quanto à práticas desportivas.
> Criação e instalação de um Centro de Cultura ou Universidade da Cultura para desenvolvimento de artes e música para o Ensino Fundamental e o curso de jovens e adultos. O centro será dotado de recursos como: Biblioteca, mapoteca, videoteca, instrumentos musicais...)
> Desenvolver em cooperação com o Estado a construção e ou reforma de um local destinado ao Ensino Fundamental e EJA, para instalação de um espaço cultural onde desde a mais tenra idade, os educandos possam expressar dons artísticos, como artes plásticas, canto, aprender a tocar instrumentos, evitando a pedagogia das ruas (vícios, violência, ociosidade). Sala para tarefa extra-classe, pesquisas, etc...
> Oportunizar e incentivar a articulação entre as diferentes esferas educativas e a comunidade local para que as nossas crianças e adultos almejem um futuro brilhante.

Verifica-se que é objetivo do Município, previsto no Plano Plurianual de Educação (2002-2005), a municipalização total do ensino fundamental.

Para 2002, foi estabelecida a seguinte prioridade para o ensino fundamental: construção ou reforma de um Centro de Estudos, em parceria com o governo estadual, para desenvolvimento de atividades extra-classe (aulas de reforço), língua estrangeira e informática. Embora a ampliação da municipalização do ensino fundamental seja um dos objetivos do Município, a proposta foi adiada por razões de ordem financeira e legal.

PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL

O Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Adamantina foi estabelecido pela Lei Municipal nº 2.831, de 01/07/1998, e tem como objetivo estruturar e organizar o magistério público, nos termos da Lei Federal 9.394/96. A lei está dividida da seguinte forma: Capítulo I – Das Disposições Preliminares; Capítulo II – Dos

Princípios Básicos do Sistema Municipal de Ensino de Adamantina; Capítulo III - Do Quadro do Magistério; Capítulo IV - Da Admissão nos Empregos; Capítulo V - Da Admissão nas Funções Docentes; Capítulo VI - Da Jornada de Trabalho; Capítulo VII - Da Carreira do Magistério e sua Remuneração; Capítulo VI (novamente) – Dos Direitos e Deveres do Magistério; Capítulo IX- Dos Afastamentos; Capítulo X - Das Substituições; Capítulo XI - Da Remoção; Capítulo XII - Da Atribuição de Classes e/ou Aulas; Capítulo XIII - Da Vaga dos empregos e de Funções Docentes; Capítulo XIV - Das Disposições Gerais e Finais. A referida lei contém 82 artigos e 03 anexos.

De acordo com o Secretário Jurídico do Município, não foi contratada nenhuma entidade que presta assessoria para a elaboração do Plano de Carreira. O parâmetro utilizado foi um modelo padrão cedido pela UNDIME, que após adaptação à realidade local se transformou no Projeto de Lei nº 46, de 05/06/1998, de autoria do Executivo Municipal.

Apesar de ser um texto legal complexo, o projeto de lei não sofreu nenhuma emenda por parte do Legislativo e sua aprovação por unanimidade ocorreu em duas discussões, após parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação; da Comissão de Saúde, Educação, Lazer e Turismo; e da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, dando origem à Lei Municipal nº 2.831/98.

Alguns pontos importantes do Plano de Carreira serão abordados ao tratar da rede municipal de ensino após a municipalização do ensino fundamental, mas desde já registramos que há uma equivalência na remuneração inicial dos profissionais da educação municipais e estaduais:

- Professor (jornada de 30 horas semanais) - Municipal – R$ 636,23 – Estadual – R$ 650,00.
- Diretor de Escola – Municipal R$ 1238,48 – Estadual R$ 1119,00.

É obrigação do Município, fixada no convênio, não pagar menos do que o Estado aos profissionais do magistério municipal. Verifica-se que a remuneração inicial dos professores municipais de ensino fundamental está um pouco abaixo dos vencimentos estaduais.

unesp

CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO NOS QUADROS MUNICIPAIS

O convênio da municipalização estabeleceu como obrigação do Município de Adamantina a realização de concurso público para ingresso de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo nos quadros municipais.

Em 18/09/1998, através da Portaria nº 179/98, publicada no Jornal *Diário do Oeste* em 23/09/1998, o Prefeito Municipal determinou à Diretora do Departamento de Recursos Humanos a abertura de concurso público para o provimento, em caráter permanente, sob a égide da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, dos seguintes empregos: 44 vagas de professores, referência 7, nível médio; 10 vagas de professores, referência 8, nível universitário; 27 vagas de motoristas, 1º grau completo; 07 vagas de escriturários, 1º grau completo; 35 vagas de auxiliar de desenvolvimento escolar, alfabetizados.

Concomitantemente, a Diretora do Departamento de Compras abriu processo licitatório, na modalidade Convite, para a contratação de empresa especializada para a organização do concurso público. Foi elaborada, em 18/09/1998, a Carta Convite nº 51/98, objeto do Processo Administrativo nº 55/98, a ser enviada para no mínimo três interessados, nos termos do artigo 22, § 3º da Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93).

É notório que o processo de licitação, na modalidade Convite, permite fraudes, uma vez que é a entidade que convida os interessados para apresentarem as suas propostas. Desta forma, é perfeitamente possível um direcionamento do futuro contrato.

Assim, a repercussão da abertura do processo licitatório foi bastante negativa e houve denúncias informais de licitação conduzida e muita pressão por parte dos profissionais da educação junto ao Conselho Municipal de Educação e à Câmara Municipal, razão pela qual o Prefeito Municipal revogou o processo licitatório em 25/09/1998 (termo de revogação publicado em 26 de setembro no *Diário do Oeste*).

Em 01/10/1998, a Secretária Municipal de Educação, o Presidente e membros do Conselho Municipal de Educação e o Presidente do CACS solicitaram ao Prefeito Municipal, através de ofício, a contratação da VUNESP para a realização do concurso

público, invocando a idoneidade e a especialização da Fundação. Na parte final do documento consta:

> Na certeza de que V.Sª acatará essa nossa solicitação, mesmo porque se assim procedermos, estaremos (executivo, secretaria e conselho) isentos de qualquer suspeita quanto a seriedade do concurso, aproveitamos a oportunidade para apresentar nossos protestos de estima e consideração.

Fato interessante, pois bastante incomum, foi a publicação do ofício pelos subscritores, no jornal local (*O Adamantinense*), em 06/10/1998. Tal acontecimento indica abalo na relação de confiança entre o Chefe do Executivo e a sua Secretária de Educação.

Em 20/10/1998, através do ofício nº 539/98 dirigido à Secretária Municipal de Educação, o Prefeito Municipal respondeu à solicitação:

> Reportando-nos ao documento assinado por V. Sª, pelo Presidente do Conselho Gestor e pelo Conselho Mun. de Educação, solicitando a contratação da V.U.N.E.S.P para a execução do concurso da educação, cumpre-nos parabenizá-los pela preocupação e seriedade com que tratam a educação, cuja transparência e retidão do mencionado concurso é nosso objetivo maior e comum.
> Outrossim, pela total confiança que temos na competência e seriedade das pessoas envolvidas na área da Educação Municipal, deixamos por conta de V. Sª e equipe contatar os departamentos competentes desta Prefeitura para concretizar a realização do mencionado concurso, inclusive marcando a data que for mais conveniente.
> Solicitamos, ainda, que V. Sª dê ciência deste Ofício a todas as pessoas que assinaram o documento em questão. Cordialmente. José Laércio Rossi, Prefeito Municipal. (Adamantina, out. 1998)

O Departamento de Compras encaminhou o processo de dispensa de licitação (processo nº 008/98) para a contratação da VUNESP, com o objetivo de realizar o planejamento, organização e execução do concurso público. A proposta da VUNESP (proposta nº 81/98) foi encaminhada à Secretária Municipal de Educação, em 27 de outubro. A ratificação da dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XIII da Lei 8.666/93 (contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos), pelo Prefeito Municipal, foi publicada em 14 /11/1998, no jornal *Diário do Oeste*.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Em 16/11/1998, foi formalizado o contrato entre a Prefeitura do Município de Adamantina e a VUNESP – Fundação para o vestibular da UNESP, para a realização do concurso público. O preço estabelecido no contrato, pela prestação dos serviços técnicos especializados, foi o valor a ser pago diretamente à VUNESP por cada candidato, no ato da inscrição, a título de ressarcimento de despesas com material e serviços, dos seguintes valores: Ensino Fundamental: R$ 20,00; Ensino Médio: R$ 30,00 e Nível Superior: R$ 40,00. Com a cobrança dos valores mencionados, a VUNESP assumiu integral responsabilidade pelas despesas do Concurso Público. Embora o contrato tenha sido formalizado em 16 de novembro, a VUNESP já havia preparado o Edital de Concurso Público nº 01/98, cuja publicação ocorreu no dia 14 de novembro (jornal *Diário do Oeste*).

A prova foi realizada em 20/12/1998 e o concurso público foi homologado em 01/02/1999 (publicação da homologação – 03/02/1999). Foram registradas as seguintes ocorrências:

- Uma das participantes do concurso, que pleiteava a vaga de professor de ensino fundamental, ingressou com Mandado de Segurança (processo nº 241/99 – 2ª Vara da Comarca de Adamantina) pleiteando a sua reclassificação. Segundo consta, o edital do concurso estabeleceu que se tratava de concurso apenas de provas. Após a realização das provas, foi feito um adendo ao edital, publicado em 12/01/1999, com o fim de exigir a apresentação de títulos pelos participantes, bem como estabelecer pontuação aos mesmos. Com a avaliação dos títulos, a classificação da impetrante foi prejudicada. Analisando o edital, verificamos que havia previsão expressa sobre a possibilidade de modificações até a convocação: "Os itens deste Edital poderão sofrer eventuais alterações, atualizações ou acréscimos enquanto não consumada a providência ou evento que lhes disser respeito, ou até a data da convocação dos candidatos para a prova correspondente, circunstância que será mencionada em edital ou aviso publicado" (Edital nº 01/98, inciso XI, nº 5º). A representante do Ministério Público opinou pela denegação do pedido da impetrante, entendendo que a alteração do edital se deu para cumprir preceito constitucional. O Juiz de Direito julgou improcedente o *mandamus* e denegou o pedido da autora, fundamentando a sua

decisão no fato de que a alteração no edital em nada prejudicou a impetrante porque o aditamento valeu para todos os participantes em condições de igualdade.

- Através da classificação do concurso público, foram contratados para atuar na rede municipal de ensino fundamental 25 professores de ensino fundamental, 02 professores de educação física, 01 professor de educação artística e 02 professores de ensino fundamental especial. A auditoria do Tribunal de Contas (relatório elaborado em 10/04/2001, que trata da admissão de pessoal no exercício de 1999) considerou ilegal a admissão dos professores de ensino fundamental, de educação artística e educação física (TC 000.617/005/00), fundamentada no mesmo objeto do Mandado de Segurança mencionado. A auditora entendeu que a modificação do edital, com o fim de tornar o concurso que inicialmente era apenas de provas, em concurso de provas e títulos, após a realização das provas, atentou contra a transparência do concurso público, pois impediu que os candidatos conhecessem previamente todos os requisitos do certame; entendeu também que a contagem de pontos por tempo de serviço prestado no magistério público municipal, estadual ou federal favoreceu os candidatos enquadrados nesta situação e feriu o princípio constitucional da igualdade. A conclusão do relatório é no sentido de que os títulos exigidos irregularmente afetaram a ordem final de classificação do concurso em referência e conseqüentemente tornaram ilegais as admissões mencionadas. Apenas com relação às contratações de professor de ensino especial, os títulos não afetaram a classificação do concurso e por esta razão foram consideradas legais. O Município apresentou a sua defesa em 23/07/2001, alegando que o aditamento do edital não prejudicou os candidatos e foi medida de economia, pois a anulação do edital inicial demandaria a perda dos gastos realizados e a devolução da taxa inicial paga pelos participantes, os quais concorreriam em mesmas condições se novo edital fosse elaborado. Argumentou ainda que havia previsão no edital quanto à possível modificação, assim como há previsão constitucional sobre a exigência de títulos em concurso público e que estes são exigidos de acordo com a conveniência da Administração Pública. Por fim, o Município mencionou em sua defesa a referida decisão do Poder Judiciário que julgou regular a modificação do edital ao denegar o pedido da autora nos autos do Mandado de Segurança. O processo ainda não foi

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

julgado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mas provavelmente os argumentos do Município serão aceitos, pois foram corroborados pelo Poder Judiciário. Caso o Tribunal de Contas acate as razões da auditoria, a rede municipal de ensino fundamental será seriamente abalada, pois os 28 professores, cujas contratações estão em discussão, atuam desde o início de 1999, participando dos cursos de capacitação e integrando a estrutura da rede municipal através do desenvolvimento de seus trabalhos com os alunos da escola municipalizada.

O concurso público teve prazo de validade de dois anos após a homologação e não foi prorrogado. Atualmente não há concurso válido para a contratação de servidores públicos municipais, e as necessidades de contratação vêm sendo supridas mediante contratação por prazo determinado, nos termos da Lei Municipal nº 2.289, de 30/07/1990, alterada pela Lei Municipal 2.716, de 20/05/1997, que prevê a possibilidade de contratação temporária para atender excepcional interesse público.

Ressalte-se que, durante o ano de 2001, a legislação previa a possibilidade de contratação temporária pelo prazo máximo de 12 meses, não admitindo prorrogação contratual. A Lei Municipal nº 3.000, de 28/12/2001, que alterou as leis antes mencionadas, prevê a contratação para atender necessidades temporárias de excepcional interesse, nos casos de: I- Calamidade pública ou comoção interna; II- Campanhas de saúde pública; III- Implantação de serviços urgentes e inadiáveis; IV- Admissão de professores; V- Execução de serviços absolutamente transitórios e de necessidade temporária; VI- Execução direta de obras determinadas e serviços para atender convênios e contratos celebrados com entidades governamentais.

Através da nova lei municipal, a contratação de professores por prazo determinado deverá ser antecedida de processo seletivo simplificado e poderá se estender por até 23 meses.

O PAPEL DA SECRETARIA DE ESTADO NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ADAMANTINA

Verifica-se que a parceria entre o Município e o Estado se restringe às seguintes ações: cessão do prédio e mobiliário onde está instalada a escola municipal de ensino fundamental; transferência dos professores estaduais para a rede municipal;

cumprimento dos compromissos financeiros assumidos no convênio da municipalização.

Embora Adamantina seja sede de uma das Diretorias Regionais de Ensino, a Dirigente Regional pouco sabe sobre a execução do convênio da municipalização. Em entrevista realizada, afirmou que não conhece: a organização da rede municipal de ensino fundamental; a estrutura e o funcionamento da escola municipalizada; o plano municipal de educação; o plano de carreira do magistério. Segundo ela: "A DE como ela é estadual, nesse processo de municipalização e quando há manifestação clara e pontual do Município que ele não quer nada com o Estado, então..."(entrevista realizada em julho de 2001).

De acordo com a Dirigente, pelo convênio, a cada dois anos a Secretaria de Estado de Educação envia um representante e faz uma inspeção, ou seja, "ela levanta todos os avanços, os retrocessos ou a estagnação. Eles levantam e fazem o relatório. Fizeram essa avaliação em Adamantina no ano passado" (entrevista realizada em julho de 2001). O Secretário Municipal de Educação relatou que não conhece essa inspeção realizada pela Secretaria Estadual de Educação na escola municipalizada.

No convênio há previsão de parceria entre o Estado e o Município quanto à gestão do sistema e, conforme cláusula acima descrita, é obrigação do Estado prestar assistência técnica ao Município para a gestão da rede escolar, estruturação dos órgãos municipais e elaboração da legislação. Esta parceria não existe na prática. O Município tem efetivado a gestão da escola municipalizada sem qualquer participação da Secretaria.

Na verdade, nota-se que os administradores públicos municipais efetivamente não têm interesse na assessoria técnica da Secretaria Estadual, pois entendem que cabe ao Município a gestão da escola municipalizada.

Tal situação certamente agrada à Secretaria Estadual que também não tem interesse em saber como anda o ensino fundamental no Município.

Esta constatação no processo de municipalização do ensino fundamental demonstra a relação entre os entes federados no pacto federativo brasileiro. Assim como em outros processos de descentralização política ocorridos no país, a municipalização do ensino apresenta-se apenas como uma forma de se proceder

unesp

ajustes financeiros e adequações legais, através da transferência da prestação de serviços públicos aos Municípios. Com a educação deveria ser diferente.

3.5 A rede municipal de ensino após a municipalização do ensino fundamental.

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Após a assinatura do convênio da municipalização, a estrutura municipal de ensino de Adamantina ganhou nova organização, incluindo em seu atendimento o ensino fundamental. A tabela seguinte trata da estrutura municipal atual:

Tabela 14 Composição da Rede Municipal de Ensino de Adamantina – 2001

Unidades Escolares	Matrículas
5 Creches (0/3 anos): - Creche Municipal " Pequeno Príncipe"; - Creche Municipal "Criança Feliz"; - Creche Municipal "Cantinho da Criança"; - Creche Municipal "Pequeno Polegar"; - Creche Municipal "Raio de Sol".	274
4 Pré-escolas – CEMAS (Centro de Educação Municipal de Adamantina - 4/6 anos): - CEMA I – "Professora Eulália Paschoal Briguentti"; - CEMA II – "Professora Eunice Maris"; - CEMA III – "Professora Helena Silvestre de Paula"; - CEMA IV – "Domingos Latine".	800
1 Escola de Ensino Fundamental (1ª a 4ªséries e ensino especial): - "E.M.E.F. Navarro de Andrade" .	1348

Fonte: Secretaria de Educação do Município de Adamantina

A Constituição Federal de 1988 (artigo 37) emprega os vocábulos cargos e empregos públicos, ambos com natureza diversa. Na estrutura administrativa da rede municipal de ensino de Adamantina, não há cargos públicos, mas apenas empregos públicos, uma vez que o regime jurídico de trabalho é o celetista (Consolidação das

Leis Trabalhistas) e não o estatutário. Essa diferença é apontada por estudiosos da Administração Pública:

> **a) Cargos públicos**
> Os servidores titulares de cargos públicos submetem-se a um regime especificamente concebido para reger esta categoria de agentes. Tal regime é o **estatutário** ou institucional; logo, de índole não contratual.
> **b) Empregos públicos**
> Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra **algumas inevitáveis influências advindas da natureza governamental da contratante**, basicamente, é a que se aplica aos **contratos** trabalhistas em geral; portanto, **a prevista na Consolidação das Leis do Trabalho.** (MELLO, 1998, p. 155)

> O Estatuto rege a vida funcional dos ocupantes de cargos efetivos e de cargos em comissão, quanto a estes, no que for compatível com esse tipo de cargo. No regime celetista os servidores têm seus direitos e deveres norteados, nuclearmente, pela Consolidação das Leis do Trabalho. Por isso, recebem a denominação de "empregados públicos", numa analogia com o setor privado, em que se usa os termos empregado-empregador. Assim, emprego público é o posto de trabalho de quem é contratado pela CLT. (MEDAUAR, 1998, p. 296-297)

> Nas relações de trabalho regidos pelo direito privado (CLT) só há um tipo de espaço jurídico que o empregado pode ocupar dentro da empresa: é o emprego. No direito público, a questão se apresenta bem mais nuançada, com matizes bem mais peculiares. Existem outros espaços preenchíveis por agentes públicos. Como vimos, a Constituição fala também em emprego e função pública. O emprego resultou da incorporação do regime da Consolidação das Leis do Trabalho nos meios de engajamento de pessoal pelos Poderes Públicos. O que fundamentalmente diferencia o emprego do cargo é o título sob o qual se dá o provimento de um e de outro. O cargo é ocupado por alguém submetido ao regime estatutário, denominado funcionário, embora a Constituição, na parte relativa aos servidores públicos que ora se estuda, não se refira a essa categoria. (BASTOS, 1994, p. 278-279)

As creches, as unidade escolares de pré-escola e a escola de ensino fundamental estão subordinadas à Secretaria Municipal de Educação que conta com um emprego público de Secretário Municipal de Educação e dois empregos públicos a ele subordinados: Supervisor de Ensino, responsável pelos aspectos pedagógicos, e Diretor de Educação, cuja função é a organização administrativa de toda a rede municipal de ensino. Os três empregos acima mencionados são empregos em comissão, ou de confiança, vale dizer são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 37, inciso II da Constituição Federal.

Com relação às creches, existe um emprego público em comissão de coordenador central de creches e um coordenador, em cada uma das cinco creches, que orienta o trabalho dos monitores. Os empregos de coordenador de creches e

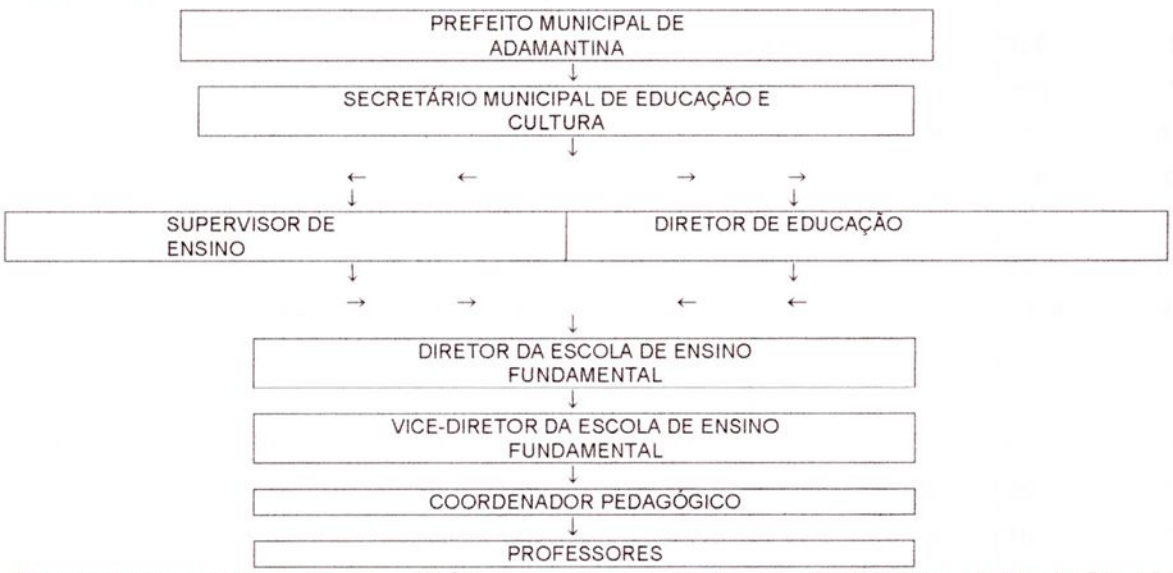
unesp

monitores fazem parte do quadro permanente da Administração Municipal, isto é, exigem concurso para serem preenchidos.

No tocante às pré-escolas, existe um emprego em comissão de coordenador pedagógico que orienta os diretores de cada uma das quatro unidades escolares, que também são empregos de confiança do Prefeito Municipal, cuja função é dirigir as escolas e orientar os professores, estes todos concursados.

A escola municipal de ensino fundamental, nos termos da Lei Municipal nº 2.831/98 – Plano de Carreira do Magistério, por sua vez, conta com a seguinte estrutura: um emprego público de diretor e um de vice-diretor, ambos em comissão; um emprego de confiança de coordenador pedagógico; empregos permanentes de professores (professor de ensino fundamental, professor de educação especial do ensino fundamental, professor de educação física, professor de educação artística). Atualmente alguns professores são concursados, outros cedidos pelo Estado ou contratados por prazo determinado. A lei mencionada prevê o emprego em comissão de Orientador Educacional do Ensino Fundamental, mas nunca foi ocupado.

Com relação ao ensino fundamental, o organograma seguinte demonstra a sua organização.



Organograma 1 Empregos Públicos que compõem a Estrutura da Rede Municipal de Ensino Fundamental de Adamantina

As normas regimentais da E.M.E.F. Navarro de Andrade, aprovadas em 26/04/2001, estabelecem como princípios: "a gestão democrática da escola, com observância nos princípios de autonomia, coerência, pluralismo de idéias e concepções pedagógicas e co-responsabilidade da comunidade escolar" (artigo 5º). Contudo, pela estrutura administrativa, percebe-se que as decisões sobre a escola municipalizada são tomadas pelos empregados públicos de confiança do Prefeito. A Secretaria Municipal de Educação é um órgão centralizador, de modo que a autonomia da escola fica comprometida.

ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ADAMANTINA

A tabela trata do atendimento da Escola Municipal de Ensino Fundamental, desde o início da municipalização em 1998 até 2001.

Tabela 15 Atendimento da Escola Municipalizada de Adamantina – 1998/2001

Séries	1998		1999		2000		2001	
	Matrículas	Salas	Matrículas	Salas	Matrículas	Salas	Matrículas	Salas
Ensino Fundamental:								
- 1ª série	306	08	377	11	325	10	356	11
- 2ª série	385	11	307	09	378	12	306	10
- 3ª série	366	10	358	11	290	09	368	11
- 4ª série	361	10	389	10	372	11	289	08
- Classe Especial 1	12	01	11	01	13	01	16	01
- Classe Especial 2	12	01	14	01	13	01	13	01
Total	1442	41	1456	43	1391	44	1348	42
EJA (Educação de Jovens e Adultos):								
- Alfabetização	40	01	39	01	50	01	0	0
- 1ª e 2ª	45	01	45	01	93	02	95	03
- 3ª e 4ª	0	0	48	01	0	0	76	02
- multisseriada	0	0	0	0	157	06	35	02
Total	85	02	132	03	300	09	206	07

Fonte: Secretaria de Educação do Município de Adamantina

unesp

Atualmente coexistem no Município de Adamantina duas redes públicas de ensino fundamental, uma municipal e outra estadual. Das cinco escolas de ensino fundamental, quatro são estaduais: "E.E. Professor Eurico Leite de Moraes" e "E.E. Professora Teruyo Kikuta", ambas com atendimento de alunos de 1ª a 4ª séries; "E.E. Professor Durvalino Grion" e "E.E. Professora Fleurides Menechino Cavaleni", ambas com atendimento de 5ª a 8ª séries. A escola municipal é a "E.M.E.F. Navarro de Andrade" que, em 2001, contava com 1348 alunos matriculados de 1ª a 4ª séries, incluindo o ensino especial.

Através dos dados colhidos na Secretaria Municipal de Educação e na Diretoria Regional de Ensino foram construídas as tabelas que seguem e demonstram o atendimento do ensino fundamental em Adamantina. Nos números apontados, além do atendimento regular de 1ª a 8ª séries, está incluído o atendimento municipal e estadual de aluno especial, e excluído o ensino de jovens e adultos (municipal) e o atendimento em tele-salas (estadual).

Tabela 16 Atendimento do Ensino Fundamental Estadual no Município de Adamantina - 2001

Escolas Estaduais	Nº de alunos matriculados 1ª a 4ª séries	Nº de alunos matriculados 5ª a 8ª séries
Eurico Leite de Moraes	154	0
Teruyo Kikuta	467	0
Durvalino Grion	0	500
Fleurides Menechino Cavaleni	0	1660
Total	621	2160

Tabela 17 Atendimento do Ensino Fundamental Estadual e Municipal no Município de Adamantina - 2001

REDE	Nº de alunos (1ª a 4ª séries)	%	Nº de alunos (5ª a 8ª séries)	%	Total	%
ESTADUAL	621	31.54	2160	100	2781	67,35
MUNICIPAL	1348	68.46	0	0	1348	32,65

Assim, a absorção de alunos matriculados no ensino fundamental de 1ª a 4ª séries foi de 68,46% pela rede municipal, e apenas 31,54% pela rede estadual. Por outro lado, o ensino fundamental de 5ª a 8ª séries é completamente estadualizado.

De acordo com informação prestada pela Secretaria Municipal de Educação, a maior parte do atendimento descrito na tabela 15 (p.127) ocorreu na escola municipalizada EMEF Navarro de Andrade. Foram também destinadas 08 salas para o atendimento de ensino fundamental no CEMA I: 04 salas funcionam de manhã (2 salas de 1ª série e 2 salas de 2ª série) e 04 salas funcionam no período da tarde (2 salas de 1ª série e 2 salas de 2ª série). Esta desconcentração no atendimento de alunos da escola municipalizada para o CEMA I, responsável pelo atendimento pré escolar (tabela 14 – p. 124), parece inadequada do ponto de vista administrativo e principalmente financeiro, embora a Secretaria de Educação do Município tenha afirmado que não há irregularidade no procedimento e que a decisão agradou aos pais de alunos.

O Secretário de Educação do Município informou que o número máximo de alunos por série varia da seguinte maneira: 1ª série – máximo de 25 alunos por sala; 2ª série – máximo de 30 alunos por sala; 3ª e 4ª séries – máximo de 35 alunos por sala. Os dados constantes da tabela 15 apontam uma média superior, especialmente no atendimento de 1ª série.

Pela tabela 15 percebe-se uma diminuição anual, a partir de 2000, no número de alunos atendidos de 1ª a 4ª séries pela escola municipal. Inicialmente a escola contava com 1442 alunos, incluídos os alunos do ensino especial. Em 2001 esse número caiu para 1348 alunos.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Em contrapartida, houve ampliação no atendimento de jovens e adultos, não obstante as matrículas neste tipo de ensino não sejam consideradas para fins de cálculos dos recursos que o Município recebe do FUNDEF. No início do processo de municipalização, em 1998, havia 85 alunos atendidos pelo Município, chegando a 300 alunos no ano de 2000, com uma queda para 206 alunos em 2001.

Não conseguimos encontrar dados que possam justificar a exata razão da oscilação no atendimento da escola municipalizada, mas a queda no atendimento regular de 1ª a 4ª séries é um indicador de que não há um diferencial entre a escola municipalizada e as demais escolas estaduais de ensino fundamental situadas no Município.

O Prefeito Municipal, bem como os demais administradores públicos municipais, destacam o desempenho da escola municipalizada, alegando melhor qualidade de ensino do que o oferecido na rede estadual e maior procura, inclusive por parte dos pais cujos filhos estão matriculados em escolas particulares. Entretanto, além da diminuição no atendimento regular de 1ª a 4ª séries, não se vislumbra grande movimentação de pais de alunos pleiteando vaga na escola municipalizada, uma vez que até 11/01/2002, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, o total de matrículas (com exclusão do EJA) era de 1300, distribuídas da seguinte forma: 1ª série - 317; 2ª série - 314; 3ª série - 296; 4ª série- 354, classe especial – 19. Portanto, havia vagas, inexistindo lista de espera.

OS PROFISSIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL

Conforme já demonstrado, na estrutura da rede municipal de ensino há apenas empregos públicos, uns permanentes (professores), que dependem de concurso público para o seu preenchimento, outros em comissão (supervisor de ensino, diretor de escola do ensino fundamental, vice-diretor de escola do ensino fundamental, coordenador pedagógico do ensino fundamental, orientador educacional do ensino fundamental), de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo (artigo 7 º da Lei Municipal 2.831/98).

A qualificação mínima para a ocupação dos empregos (artigo 22 do Plano de Carreira) é a seguinte:

- Docentes da pré-escola e das quatro primeiras séries do ensino fundamental: Habilitação específica para o magistério ou licenciatura plena em pedagogia, com habilitação específica (artigo 22, I);
- Docentes do ensino fundamental (5ª a 8ª séries): Licenciatura Plena com Habilitação na área específica (artigo 22,III);
- Docentes do ensino fundamental especial: Curso de licenciatura plena, com habilitação em Educação Especial (artigo 22,II);
- Docentes de áreas específicas (Educação Física e Educação Artística) : Curso de licenciatura plena com habilitação, na área específica (artigo 22,III);
- Diretor de Escola do Ensino Fundamental: Licenciatura plena em pedagogia, com a respectiva habilitação ou pós-graduação em educação, e cinco anos de efetivo exercício no magistério público estadual ou municipal (artigo 22, § único, I, "a");
- Vice-Diretor de Escola do Ensino Fundamental: Licenciatura plena em pedagogia, com a respectiva habilitação ou pós-graduação em educação, e cinco anos de efetivo exercício no magistério público estadual ou municipal (artigo 22, § único, I, "a");
- Coordenador Pedagógico do Ensino Fundamental: Licenciatura plena em pedagogia, com a respectiva habilitação ou pós-graduação em educação, e cinco anos de efetivo exercício no magistério público estadual ou municipal (artigo 22, § único, I, "a");
- Orientador Educacional do Ensino Fundamental: Licenciatura plena em pedagogia, com a respectiva habilitação ou pós-graduação em educação, e cinco anos de efetivo exercício no magistério público estadual ou municipal (artigo 22, § único, I, "a");
- Supervisor de Ensino: Licenciatura plena em pedagogia, com a respectiva habilitação ou pós-graduação em educação, e cinco anos de efetivo exercício no magistério público estadual ou municipal, dos quais dois anos nas atividades de apoio pedagógico (artigo 22, § único, I, "b").

Nota-se que o Plano de Carreira Municipal admite a contratação de professores de ensino fundamental de 1ª a 4ª séries formados apenas em nível médio. A LDB trata dos profissionais da educação nos artigos 61 a 67, e estabelece que "a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena em universidades e institutos superiores de

educação..."(artigo 62). O mesmo artigo contempla a exceção em sua parte final: "admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas primeiras quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal".

Assim, o Plano de Carreira do Município, embora não exija a qualificação mínima ideal, não fere a disposição da LDB.

A propósito, o artigo 87, § 4º das Disposições Transitórias da LDB dispõe que "até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço". A Década da Educação foi instituída pelo artigo 87 da LDB, a iniciar-se um ano a partir de sua publicação.

Alguns Municípios têm apresentado dúvida com relação à situação futura dos professores que não são habilitados em nível superior e estão sendo admitidos para atuar na educação infantil e no ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, com fundamento no artigo 62 já mencionado. Conforme Parecer do Conselho Estadual de Educação nº 308/2001, aprovado em 28/11/2001, estes professores têm o direito assegurado e não podem ser prejudicados pela disposição transitória da LDB. Contudo, deve haver uma política que incentive os professores a buscarem formação superior.

O melhor que os Municípios têm a fazer é estabelecer em seus Planos de Carreira a formação superior como qualificação mínima dos professores da rede municipal. Desta forma, estarão cumprindo o intuito da LDB e evitando problemas futuros com a interpretação da legislação. No caso de Adamantina, o incentivo à capacitação profissional através da formação em cursos superiores resolverá o problema de professores que apenas possuem formação em nível médio. Conforme será abordado, dentre as formas de progressão funcional previstas no Plano de Carreira Municipal, está a formação em curso superior (artigo 42).

A jornada de trabalho dos profissionais da educação estabelecida pelo Plano de Carreira Municipal é a seguinte:

- Docentes do Ensino Fundamental (professores, professores de educação física, professores de educação artística, professor de educação especial): jornada de 30 horas semanais, sendo 25 horas de trabalho com alunos, 02 horas de trabalho pedagógico e 03 horas-atividades (artigo 28, II e § único);

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

- Diretor, Vice-Diretor, Supervisor, Coordenador Pedagógico e Orientador Educacional do ensino fundamental: 40 horas semanais (artigo 33,II).

Desde a aprovação do Plano de Carreira em 01/07/1998, houve apenas um reajuste de 10% nos vencimentos dos profissionais da educação, que se estendeu aos demais servidores públicos municipais, embora o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal assegure revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos.

O aumento, concedido em ano eleitoral, foi autorizado pela Lei Complementar nº 28, de 31/03/2000 (artigo 1º). Esta mesma lei autorizou o Chefe do Executivo a conceder cesta básica, em alimentos, no valor de R$ 20,00 mensais, aos servidores municipais, inativos e pensionistas pertencentes as referências 01 a 04, com exceção dos servidores pertencentes ao Quadro do Magistério Municipal (artigo 2º, § 1º).

A Tabela seguinte trata da remuneração inicial dos profissionais da educação, fixada pela Lei Municipal nº 2.831/98 (Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Adamantina) – Anexos I,II e III.

Tabela 18 Remuneração dos Profissionais do Ensino Fundamental do Município de Adamantina

Empregos Públicos	Nº de empregos públicos preenchidos	Referência	Remuneração inicial por emprego público em R$
Supervisor de Ensino	01	18	1431,22
Diretor de Escola do Ensino Fundamental	01	16	1238,48
Vice- Diretor de Escola do Ensino Fundamental	01	13	996,93
Orientador Educacional do Ensino Fundamental	0	14	1071,70
Coordenador Pedagógico do ensino fundamental	01	13	996,93
Professor de Ensino Fundamental	25	07	636,23
Professor Especial de Ensino Fundamental	02	08	688,26
Professor de Educação Física	02	08	688,26
Professor de Educação Artística	01	08	688,26

unesp

Na estrutura da rede municipal de ensino fundamental existe ainda 01 emprego de Secretário Municipal de Educação e 01 emprego de Diretor de Educação (Organograma 1 – p. 126), cujas remunerações iniciais são, respectivamente, R$ 1.701,32 e R$ 927,38.

O Plano de Carreira, seguindo orientação da Lei Orgânica do Município aplicada a todos os servidores púbicos municipais, prevê alguns direitos aos profissionais da educação: Adicional por tempo de Serviço (5% por quinquênio – artigo 38, § 1º, inciso I) e sexta-parte dos vencimentos concedida aos 20 anos de efetivo exercício no serviço público municipal (artigo 38, § 1º, inciso II). Reforça outros direitos que já estão assegurados na CF e na CLT: 13º salário, salário família, adicional noturno e hora extra (artigo 38).

Quanto à valorização do Magistério, a Lei 2.831/98 dispõe sobre a possibilidade de progressão funcional, que é a passagem do integrante de emprego ou função do magistério para a referência superior à classe a que pertence, através da obtenção de títulos (progressão acadêmica) ou freqüência em cursos de atualização, aperfeiçoamento e produção profissional (progressão não acadêmica) somada a tempo de serviço (artigos 41 a 45).

Pela progressão funcional acadêmica, a habilitação específica de grau superior vale 10 pontos , o título de mestre vale 10 pontos e o título de doutor vale 20 pontos. A cada 10 pontos, o profissional da educação passa para a referência superior à classe a que pertence, independente de tempo de serviço (artigo 42 e artigo 43, § 4º).

A progressão funcional não acadêmica ocorre através da freqüência em cursos de atualização, aperfeiçoamento e produção profissional realizados por instituições reconhecidas legalmente, nos últimos 05 anos, a contar da data da promulgação do Plano de Carreira. A estes cursos são atribuídas as seguintes pontuações: 05 pontos para cursos de especialização no campo de atuação, com duração mínima de 360 horas; 2,5 pontos para cursos de especialização no campo de atuação, com duração mínima de 180 horas; 01 ponto para cursos ou treinamento de extensão cultural específico na área de atuação – bloco mínimo 30 horas; 0,5 ponto para cursos ou treinamentos de extensão cultural em áreas do ensino fundamental ou em outras áreas correspondentes ao magistério – bloco mínimo 30 horas. Respeitado o

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

interstício de 05 anos, a cada 10 pontos ocorre o enquadramento do empregado na referência numérica imediatamente superior àquela em que o mesmo se encontrava (artigo 43, § 5º).

O artigo 44 do Plano de Carreira estabelece a progressão funcional dos profissionais da educação (docentes e profissional de apoio pedagógico) por antigüidade, que consiste no enquadramento no grau imediatamente superior à classe que pertence a cada 05 anos.

A Tabela que trata da remuneração dos profissionais da educação é a seguinte:

Tabela 19 Escala de Vencimentos dos Empregos Permanentes e em Comissão do Magistério Municipal de Adamantina

Referência	A	B	C	D	E	F	G
1	402,62	422,75	443,89	466,09	489,39	513,86	539,55
2	433,68	455,36	478,13	502,03	527,13	553,49	581,17
3	467,51	490,89	515,43	541,20	568,26	596,68	626,51
4	504,38	529,60	556,08	583,89	613,08	646,73	675,92
5	544,57	571,79	600,38	630,40	661,92	695,02	729,77
6	588,42	617,84	648,74	681,17	715,23	750,99	788,54
7	636,23	668,04	701,44	736,51	773,34	812,01	852,61
8	688,26	722,67	758,81	796,75	836,58	878,41	922,33
9	745,05	782,30	821,42	862,49	905,62	950,90	998,44
10	806,88	847,23	889,59	934,07	980,77	1029,81	1081,30
11	864,60	907,83	953,22	1000,88	1050,93	1103,47	1158,35
12	927,38	973,75	1022,43	1073,55	1127,23	1183,59	1242,77
13	996,93	1046,78	1099,12	1154,07	1211,77	1272,36	1335,98
14	1071,70	1125,28	1181,55	1240,62	1302,65	1367,79	1436,18
15	1152,07	1209,68	1270,16	1333,67	1400,35	1470,37	1543,89
16	1238,48	1300,40	1365,42	1433,69	1505,38	1580,65	1659,68
17	1331,37	1397,94	1467,84	1541,23	1618,29	1699,21	1784,17
18	1431,22	1502,78	1577,92	1656,82	1739,66	1826,64	1917,97
19	1538,56	1615,49	1696,26	1781,07	1870,13	1963,63	2061,82
20	1653,96	1736,66	1823,49	1914,67	2010,40	2110,92	2216,46

Fonte: Lei nº 2.831/98 – Anexo III atualizado pela Lei nº 28/00

unesp

Verifica-se que existem 20 referências, cada referência tem 07 graus (A,B,C,D,E,F e G), que representam a progressão funcional por antigüidade. A cada 05 anos, o servidor é enquadrado no grau superior. A referência inicial do professor de ensino fundamental é a referência 07 que equivale a R$ 636,23 (Tabela 18 – p. 133). Fazendo uma simulação com a remuneração de um professor de ensino fundamental que trabalha 30 horas semanais, considerando a escala de vencimentos atual (tabela 19), verificamos que: após 30 anos de serviço público municipal, este professor automaticamente passaria do grau A (R$ 636,23) para o grau G (R$ 852,61) em razão da progressão funcional por antigüidade. Somando a este valor os adicionais por tempo de serviço incorporados durante os 30 anos (30%), a sua remuneração passaria a R$ 1.108,39. Aos 20 anos no serviço público local, o professor teria incorporada a sexta-parte dos vencimentos elevando a sua remuneração, aos 30 anos de serviço, para R$ 1.293,12. O professor com habilitação específica de grau superior correspondente à licenciatura plena, título de mestre e título de doutor, aos 30 anos de serviço atingiria a referência 11G (acrescida da sexta-parte e dos adicionais por tempo de serviço), e perceberia o valor de R$ 1.756,84. Caso conseguisse somar 10 pontos a cada 05 anos, através dos critérios da progressão funcional não acadêmica, poderia subir no máximo mais 06 referências e atingir, aos 30 anos de serviço, a referência 17G (acrescida da sexta-parte dos vencimentos e dos adicionais por tempo de serviço) que equivaleria hoje a R$ 2.705,99. Este seria o ápice da remuneração de um professor com 30 anos de serviço e portador de todos os títulos considerados. Com a aposentadoria, o professor, filiado ao regime previdenciário geral (INSS), teria que se submeter ao teto máximo da previdência, atualmente R$ 1.430,00 (Lei Federal 8.213/91).

A simulação demonstra que o Município não pode fazer para o magistério mais do que o Estado tem feito. Por outro lado, os profissionais da educação sofrerão grande prejuízo por ocasião da aposentadoria. A política salarial do serviço público municipal de Municípios do porte de Adamantina dificilmente atenderá ao intuito legal de valorização do magistério. Não há viabilidade legal ou financeira para se implementar uma política digna de valorização profissional.

Ainda com relação à valorização dos profissionais da educação, o artigo 46 do Plano de Carreira estabelece que a Secretaria de Educação do Município "envidará

esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, com programas de capacitação, aperfeiçoamento e atualização no serviço".

Por fim, o artigo 39 dispõe que os resíduos provenientes do FUNDEF poderão ser repassados aos docentes, como prêmio de valorização funcional. A grande esperança na efetiva valorização do Magistério prevista na EC14/96 e na Lei 9.424/96 (a aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração dos professores) tem se apresentado um problema pendente de solução no Município de Adamantina. Esta questão será tratada adiante.

O Plano de Carreira estabelece que os professores comporão o quadro de empregos permanentes através de concurso público (artigo 7º e artigo 18). A tabela que segue aponta a situação jurídica atual:

Tabela 20 Situação Jurídica dos Docentes da Rede Municipal de Ensino Fundamental de Adamantina - 2001

Situação Jurídica dos professores	Nº de professores	%
Contratados pelo regime da CLT mediante concurso público realizado em 1998.	30 (25 professores de ensino fundamental; 02 professores de educação física; 01 professor de educação artística; 02 professores de ensino fundamental especial)	61,22%
Cedidos pelo Estado ao Município através do convênio da municipalização.	10 professores de ensino fundamental	20,41%
Contratados por prazo determinado pelo regime da CLT (Lei Municipal nº 2.716/97).	09 professores de ensino fundamental	18,37%

Fonte: Secretaria de Educação do Município de Adamantina

Como se observa, 09 professores da rede municipal de ensino fundamental encontram-se em situação jurídica indefinida, senão irregular. Foram contratados para o período de 02/02/2001 a 31/12/2001,com fundamento na Lei 2.716/97 que dispõe

sobre a contratação por prazo determinado. Conforme mencionado, no final de 2001, entrou em vigor a Lei Municipal nº 3.000/01, que alterou a Lei 2.716/97 e estabeleceu a possibilidade de admitir professor em caráter temporário, por um prazo de até 23 meses.

Supõe-se que em 2002 a situação do quadro de docentes municipais permanecerá, uma vez que a Secretaria Municipal de Educação elaborou o Edital de Inscrição nº 01, de 02/01/2002, que trata das inscrições para a contratação de professores do ensino fundamental por prazo determinado.

O Município deveria realizar concurso público para a contratação de professores, pois a Constituição Federal de 1988 permite a contratação de servidores públicos, por prazo determinado, apenas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX da CF). A necessidade do exercício do magistério na rede municipal de ensino fundamental não é temporária, mas absolutamente permanente, e o percentual de professores contratados por prazo determinado (18,37%) é relativamente alto (Tabela 20).

A estrutura da rede municipal de ensino fundamental conta com um total de 55 profissionais da educação: os 34 indicados na Tabela 18 (p. 133), somados ao Secretário Municipal de Educação, ao Diretor Municipal de Educação, aos 10 professores cedidos pelo Estado ao Município e aos 09 professores contratados por prazo determinado. Do total de empregados públicos municipais, 06 ocupam emprego em comissão. Os professores, em sua maioria, são concursados, porém 18,37% apresentam situação jurídica totalmente indefinida, em função do prazo determinado de suas contratações. Além dos profissionais mencionados, atuam na escola municipalizada: 01 dentista; 02 escriturários; 05 inspetores; 01 agente de escritório; 05 merendeiras; 06 ajudantes gerais; 01 vigia noturno; e 05 estagiários.

De acordo com informação prestada pela Secretaria Municipal de Educação, há 30 computadores na escola municipal e as aulas de computação são ministradas por estagiários. A Secretaria informou que, em 2001, os alunos da escola municipalizada tiveram aula de espanhol e inglês, mas não se trata de matéria incluída no currículo escolar, uma vez que foram ministradas por uma voluntária, uma "amiga da escola", que poderá ou não voltar a atuar em 2002. Ressalte-se que o Prefeito Municipal



apontou as aulas de espanhol e de computação como o grande diferencial do ensino municipal.

O Município de Adamantina possui Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, mas não há uma entidade representativa exclusiva dos professores municipais.

Diante da estrutura da rede municipal de ensino fundamental, a desarticulação e o conseqüente enfraquecimento da classe docente com a municipalização é evidente. Esta foi uma preocupação apresentada pela APEOESP no início do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

Outro problema relacionado com os profissionais da educação municipal (que se estende aos demais servidores públicos municipais) é o sistema de previdência social: Todos são celetistas e filiados ao Regime Geral da Previdência Social (INSS), cuja sistemática, como é notório, não tem permitido aos trabalhadores brasileiros acesso a benefícios previdenciários justos.

Havia uma lei municipal (Lei nº 2.373, de 30/10/1991) que estabelecia complementação de aposentadoria aos servidores públicos municipais e complementação da pensão (por morte) recebida por seus dependentes. Em razão dessa lei, todos aqueles que se aposentavam pelo INSS e recebessem, a título de aposentadoria, valor menor do que a remuneração que recebiam na ativa, tinham assegurada uma complementação paga pelo Município até atingir os vencimentos integrais.

Ocorre que não existia nenhum tipo de contribuição dos servidores para o recebimento da complementação, o que fatalmente, com o passar dos anos, implicaria no comprometimento absoluto das finanças municipais. Por outro lado, a Lei Municipal se tornou inconstitucional após a vigência da EC 20/98, pois esta estabelece que todo benefício previdenciário tem que ter sua fonte de custeio.

Assim, em boa hora, a Lei Municipal 2.373/91 foi revogada pela Lei 2.988, de 13/12/2001, respeitados os direitos adquiridos até 15/12/1998, data da promulgação da EC 20/98. Todavia, os servidores públicos municipais, dentre os quais os profissionais da educação, terão que se submeter ao teto do INSS e possivelmente (dependendo da progressão funcional de cada servidor) sofrerão prejuízos financeiros na aposentadoria.

unesp

O Município tem oferecido anualmente curso de capacitação aos professores, através da contratação de entidades especializadas. O último contrato, que vigorou no ano de 2001, foi firmado com o IBDU – Instituto Brasileiro de Difusão Universitária, com sede em Brasília-DF. No dia 06/02/2001 foi instaurado o Processo de Dispensa de Licitação nº 02/2001 pelo Departamento de Compras. A dispensa foi fundamentada no artigo 24, XIII da Lei 8.666/93, e o contrato foi firmado em 15/03/2001, embora a ratificação da dispensa pelo Prefeito Municipal tenha ocorrido em 19 de março e a publicação, no jornal *Diário do Oeste*, em 20/03/2001. O objeto do contrato, nos termos da cláusula primeira, foi a prestação de serviços técnicos especializados pela contratada (IBDU), nas seguintes áreas:

1.1 Assessoria na elaboração da Proposta Educacional para o Ensino Infantil e o Ensino Fundamental;
a) Diagnóstico da realidade escolar do município;
b) Elaboração da proposta pedagógica;
c) Subsídios e elaboração de Projetos Pedagógicos multidisciplinares;
d) Elaboração de plano escolar: Plano de Gestão Administrativo, Plano de Gestão Pedagógico e Plano de Gestão de Recursos;
e) Planejamento didático-pedagógico;
f) Projeto político-pedagógico;
g) Subsídios para educação infantil e ensino fundamental:
- Textos reflexivos;
- Textos pedagógicos;
- Textos filosóficos;
- Textos dentro da contextualidade educacional;
- Recursos Humanos;
- Recursos Audiovisuais e outros;

h) Plano de coordenação:
- Subsídios para HTPC;
- Textos para estudos;
- Textos diversos.

1.2- Assessoria e capacitação continuada anual:
a) diagnóstico dos trabalhos dos Coordenadores, Diretores e Professores do Ensino Infantil e do Ensino Fundamental;
b) capacitação mensal para todos os Professores;
c) oficinas mensais;
d) dinâmica de grupo mensais;
e) reuniões mensais com a Secretaria de Educação sobre as linhas de trabalho a serem desenvolvidas no município;
f) visitas mensais nas unidades escolares;
g) desenvolvimento de trabalhos em salas ambiente e ateliês;
h) verificação e acompanhamento do desenvolvimento dos projetos pedagógicos;
i) avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelos docentes;
j) relatórios bimestrais;
k) subsídios educacionais: Projeto multidisciplinar com rotatividade de profissionais diversos, tais como, psicólogos, fonoaudiólogos, pedagogos, musicistas, teatrólogos e outros.

unesp

O valor do contrato estabelecido na cláusula terceira foi de R$ 152.130,17. A mesma cláusula determina a forma de pagamento:

> I – A importância de R$ 80.142,30 na entrega de todo o trabalho descrito no item 1 da cláusula primeira – Do objeto;
> II- A importância de R$ 71.987,87 divididos em dez parcelas mensais no valor de R$ 7.198,78 cada uma, no quinze dia útil de cada mês, sendo que a primeira parcela deverá ser paga no quinze dia útil do mês de março de 2001 e a ultima no quinze dia útil do mês de dezembro de 2001;
> III- Do montante total de R$ 152.130,17, será destinado 60% para o ensino fundamental e 40% para o ensino infantil, sendo que do montante destinado ao ensino infantil, 20% será ao ensino infantil e 20% às creches.

Pelo contrato, verifica-se uma impropriedade, considerando a legislação educacional. Um único contrato contempla um preço global e um objeto um tanto quanto amplo. Do total gasto pelo Município com a entidade especializada, 60% são contabilizados como despesa do ensino fundamental e os outros 40%, da educação infantil. Entretanto, não há como determinar se houve efetivamente essa aplicação.

Outro aspecto do contrato que nos chamou a atenção é a extensão das transferências efetuadas à contratada: "Elaboração da proposta pedagógica; Elaboração de plano escolar: Plano de Gestão Administrativo, Plano de Gestão Pedagógico e Plano de Gestão de Recursos; Projeto político-pedagógico". Pareceu-nos que a elaboração das políticas públicas educacionais do Município está nas mãos da entidade assessora, figura estranha à administração pública municipal, à comunidade local e aos trabalhadores municipais da educação.

Assim, a autonomia da escola e a participação da população local na gestão educacional ficam prejudicadas. Parece-nos questionável se a forma de capacitação de professores adotada pelo Município, mediante a contratação de uma única entidade, de natureza privada e distante da realidade local, atende ao intuito legal da valorização do magistério.

Ao analisar esse contrato, lembramos da observação de Cleiton Oliveira:

> Essa indução à municipalização não considera a questão dos recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. Poderão construir prédios ou assenhorar-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar os estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais que isso. É bem provável que parte deles venha a cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editoras, nas mãos de sistema de comunicação, nas mãos de empresas particulares. (OLIVEIRA, 1999, p. 33)

unesp

3.6 Entraves jurídicos na implementação do processo.

Após a municipalização do ensino fundamental, quatro ações judiciais envolvendo o Município de Adamantina e relacionadas com a nova legislação educacional foram propostas. Essas ações judiciais evidenciam as dúvidas existentes com relação à interpretação da nova ordem legal, bem como as falhas que podem ocorrer na implementação do processo de municipalização do ensino fundamental.

PRIMEIRA AÇÃO JUDICIAL

Em 01/03/1999, 19 professoras contratadas por prazo determinado para lecionar na rede municipal de ensino fundamental, no ano de 1998, ingressaram com Ação Judicial de Conhecimento Condenatório com Preceito Cominatório contra o Município de Adamantina (processo nº 133/99 – 2ª Vara da Comarca de Adamantina), sob a alegação de que houve descumprimento do artigo 7º da Lei 9.424/96 que dispõe sobre a utilização de pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do Magistério e capacitação de professores leigos. Através da referida Ação Judicial, as professoras pretendem que o Município seja condenado a lhes repassar, proporcionalmente aos meses trabalhados, recursos que sobraram na conta bancária vinculada ao FUNDEF junto ao Banco do Brasil, no valor de R$ 423.741,21, em 31/12/1998.

O Magistrado indeferiu o pedido de tutela antecipada e o Município foi citado para contestar a Ação. A defesa da municipalidade, apresentada em 17/05/1999, foi fundamentada no fato de que, por força do convênio da municipalização, o governo do Estado de São Paulo colocou à disposição do Município professores do ensino fundamental que continuaram a ser remunerados pelo governo estadual, embora o Município tenha recebido, através do FUNDEF, valores proporcionais ao número total de alunos cadastrados na rede municipal, o que acarretou no final do ano letivo um resíduo, depositado no Banco do Brasil, objeto do pleito judicial. Na contestação, o Município alegou também que o artigo 39 da Lei Municipal 2.831/98 (Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Adamantina-SP) estabelece que "quando houver no final de cada ano letivo, resíduos provenientes do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o mesmo poderá ser repassado aos docentes, como prêmio de valorização funcional", de forma que não há obrigação legal de efetuar o repasse, uma vez que interpretando literalmente o dispositivo legal, "poderá" é diferente de "deverá". Por fim, o Município alegou que a Lei Municipal 2.831/98 fala em prêmio de valorização funcional, o que depende de regulamentação, não podendo prosperar o pedido das autoras.

Em 15/10/1999, o juiz da 2ª Vara da Comarca de Adamantina proferiu sentença e julgou totalmente improcedente a Ação Judicial movida contra o Município de Adamantina, entendendo que o pedido inicial não tem fundamento legal, pois a falta de regulamentação e o estabelecimento de critérios legais impede o repasse do saldo dos recursos do FUNDEF (o juiz chama o Fundo de FUNDEP) às autoras. Consta da decisão judicial:

> Portanto, não deveria, como não pode, o Executivo Municipal, por sua própria vontade, fazer o repasse do saldo do FUNDEP aos professores. Há que haver, obrigatoriamente, ato legal estabelecendo as regras, especificando casos, exceções, enfim, disciplinando toda a matéria, de forma justa e igualitária para todos.
> Os autores pretendem dividir entre si o resíduo. Mas será que todos trabalharam em igualdade de condições? Os que faltaram, tiraram licença, deram menos aulas, será que merecem uma parte igual à dos demais?
> Bem se vê, pois, a necessidade da disciplina legal. (Processo nº133/99 – 2ª Vara da Comarca de Adamantina –SP – p. 451-454)

Inconformadas com a decisão de primeira instância, as autoras interpuseram recurso de apelação e o feito encontra-se no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aguardando julgamento.

Na verdade, o entrave objeto da Ação Judicial tem se mostrado um grande problema no Município de Adamantina. Desde a implantação do FUNDEF, em 1998, o Município não vem cumprindo o artigo 60, § 5º do ADCT e o artigo 7º da Lei 9.424/96 que determinam que 60% dos recursos do Fundo devem ser aplicados na Valorização do Magistério. Nos exercícios de 1998, 1999, 2000 e 2001 houve resíduos, que foram aplicados pelo Município em outras despesas do ensino fundamental.

Conforme será abordado, esta questão é bastante complexa e no Município de Adamantina a situação é de difícil solução.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

SEGUNDA AÇÃO JUDICIAL

Em 26/10/1999, o Município de Adamantina propôs Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Principal contra a União Federal (Processo nº 1999. 61. 12.009019-0 – 3ª Vara Federal – Presidente Prudente – SP). Em 01/12/1999 ingressou com Ação Principal Declaratória de Inexistência de Relação Jurídica Cumulada com Ação Condenatória de Obrigação de Fazer Restituição (Processo nº1999.61.12.009948-0). O objeto da ação cautelar e da ação principal é o reconhecimento pelo Poder Judiciário da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 14/96 e da Lei 9.424/96, sob a alegação de que a nova legislação fere a autonomia municipal e a isonomia entre as entidades estatais, princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 (artigos 1º, 18, 30, inciso III, 158, inciso IV, 159, inciso I, alínea "b" e 160, da CF). Outro fundamento das ações é a impossibilidade da prorrogação do prazo previsto no texto original do artigo 60 do ADCT pela via da Emenda Constitucional, uma vez que tal dispositivo legal cria restrições à aplicação dos recursos públicos, é transitório e a sua prorrogação é uma inconstitucionalidade.

Esta Ação não foi uma iniciativa exclusiva do Município de Adamantina. Citamos, no capítulo 2, os Municípios de Santo André, Diadema e Irapuru e já nos posicionamos a respeito da efetiva inconstitucionalidade da nova legislação educacional. Todavia, a matéria já foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal que entendeu pela constitucionalidade da EC 14/96.

Trataremos aqui de algumas conseqüências importantes que ocorreram no Município de Adamantina em função da propositura destas Ações Judiciais.

A partir de 01/01/1998, foi implantado o FUNDEF no Estado de São Paulo, ocasião em que as receitas tributárias previstas na legislação passaram a ficar retidas no Fundo. Do início da vigência da nova forma de financiamento do ensino fundamental até outubro de 1999, o Município de Adamantina submeteu-se à disciplina da nova ordem legal, quando ingressou com Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Principal, pleiteando, liminarmente, a suspensão da retenção dos recursos do Município no FUNDEF. Em 27/10/1999, foi concedida a liminar que suspendeu o recambiamento de parte dos recursos do Município para o FUNDEF até o julgamento da Ação Principal.

unesp

A partir da concessão da liminar, os recursos do Município de Adamantina não mais ficaram retidos no FUNDEF e as transferências constitucionais eram repassadas para os cofres públicos integralmente, assim como antes da vigência do FUNDEF. Permaneceu a obrigatoriedade de aplicar 25% dos recursos em questão no ensino, sendo no mínimo 60% no ensino fundamental. A liminar apenas permitiu, como ocorria antes do FUNDEF, que as transferências constitucionais pertencentes ao Município lhe fossem entregues diretamente e em sua integralidade, e não de acordo com o coeficiente de distribuição calculado em razão da municipalização do ensino fundamental.

Do ponto de vista financeiro, o fato de não contribuir ou receber recursos do FUNDEF não prejudicou o processo de municipalização do ensino em Adamantina, pois os seus recursos eram suficientes para manter a escola municipalizada, de forma que no exercício de sua autonomia, o Município, no período de vigência da liminar, realizava a gestão do ensino fundamental municipalizado com seus próprios recursos (como talvez ocorrerá quando exaurir o prazo de existência do Fundo).

A União apresentou recurso (Agravo de Instrumento) ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, e a desembargadora competente, fundamentada na mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal, recebeu o recurso no efeito suspensivo e sustou os efeitos da liminar anteriormente concedida em 03/12/1999. O Município então, a partir desta data, deveria voltar à sistemática do FUNDEF. Contudo, para que isto ocorresse, a procuradoria da União deveria tomar algumas providências processuais, o que não foi feito, culminando pela continuidade dos efeitos da liminar até setembro de 2000, quando foi percebida a falha pela procuradoria federal que adotou as medidas processuais cabíveis e conseqüentemente os efeitos da liminar foram sustados, ocasião em que o Município de Adamantina voltou a ter retidos os recursos que compõem o Fundo.

As conseqüências advindas da concessão e posterior revogação da liminar foram:

- Primeiramente, dois problemas de ordem financeira: o desequilíbrio das finanças municipais e a confusão na aplicação no ensino e respectiva prestação de contas. Após a sustação dos efeitos da liminar pelo Poder Judiciário, que passou a vigorar em

unesp

outubro de 2000, as instituições bancárias responsáveis pela retenção dos recursos do FUNDEF (Banco do Brasil e Nossa Caixa Nosso Banco) adotaram interpretação diferente. Segundo informação da procuradoria jurídica do Município, a gerência do Banco do Brasil, responsável pela retenção dos 15% do FPM e da compensação financeira do ICMS, entendeu que as retenções deveriam ocorrer da revogação efetiva da liminar adiante, de forma que os recursos recebidos pelo Município no período de vigência da liminar deveriam ser aplicados no ensino, de acordo com as regras constitucionais (25% - sendo no mínimo 15% no ensino fundamental). Já a gerência da Nossa Caixa Nosso Banco, empresa pública estadual responsável pela retenção dos 15% da quota-parte do ICMS e da quota-parte do IPI/Exportação, entendeu que a retenção dos recursos do FUNDEF deveria atingir todo o período em que o Município deixou de contribuir para o Fundo, ou seja, de outubro de 1999 a outubro de 2000. Assim, conforme o Município recebia os repasses do ICMS e do IPI/Exportação, eram retidos não só os 15% que compunham o FUNDEF, mas todo o montante, até atingir o valor que deveria ter sido retido e não o foi em função da liminar. Esta medida gerou inúmeras dificuldades para as finanças municipais, pois a tabela 13 (p.102) demonstra que só o ICMS compõe 33,72% do total da arrecadação de impostos do Município. Houve atraso no pagamento dos fornecedores e dos servidores públicos, exatamente no mês de eleições municipais, o que não impediu a reeleição do Chefe do Executivo. O Secretário de Finanças do Município relatou a experiência:

> O que ocorreu, a verdade que se diz é que nós entramos no ano de 2000. O ano de 2000 era um ano político, um ano de eleições, situação, você sabe, de prefeitura, sempre difícil, falta de recursos. Quando passou a não confiscar mais o dinheiro, evidente que passou a sobrar mais, vamos dizer em número, 15% daquelas receitas que o Município tem que aplicar nos 25%. Mas a lei diz o que? Que ele tem que cumprir os 25% no período do exercício, durante o ano, quer dizer então que você pode trabalhar com esse dinheiro, chega no final do ano você procura cumprir a obrigação dos 25%. O que nós fizemos? Nós começamos realmente a usar este dinheiro em recursos próprios para investimento de uma certa forma no Município, que veio buscar melhoria da comunidade. Investimentos em asfalto, guias, sarjetas. Evidente que nós ficamos devendo lá os 25% que teria que aplicar até o final do ano. Até aí você entendeu? Bom, o que ocorreu? Nós estávamos nos aproximando de uma eleição, nós teríamos o compromisso até o final do ano de atingir os 25%, porque aqueles 15% de uma certa forma foram canalizados para um outro lado. Evidente que até o final do mandato seria cumprido. Entretanto, quando chegou nas vésperas das eleições, também coincidentemente em outubro, foi cassada a liminar onde nós tínhamos em torno do ICM e do FPM R$ 900.000,00, vamos

> falar em R$ 1.000.000,00 aproximadamente que não foi confiscado durante este período. O governo veio e confiscou tudo de uma vez...
> As conseqüências é que nós tínhamos compromissos. Nós estávamos em final de campanha eleitoral, final de exercício e nós tínhamos as folhas de pagamentos de outubro, novembro e dezembro. Trouxe conseqüências? Trouxe, porque nós fechamos o ano e nós não tínhamos dinheiro para pagar o funcionalismo porque de certa forma aquele dinheiro que seria destinado para pagar fornecedores e funcionalismo era o dinheiro que nós tivemos que devolver para o governo do Estado. Nós tínhamos que aplicar na educação porque nós estávamos devendo. Com este dinheiro retido no FUNDEF, que ele foi pegando por si próprio, ele entrou no percentual da educação dos 25%. (Secretário de Finanças do Município de Adamantina – jan. 2002).

Do relato conclui-se que outra conseqüência importante da concessão e posterior revogação da liminar foi a confusão na aplicação e na prestação de contas no exercício de 2000. Embora ele diga que com as retenções se atingiu o percentual mínimo de aplicação no ensino, este não foi o entendimento dos auditores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Unidade Regional de Presidente Prudente, conforme se verá adiante.

- As demais conseqüências estão relacionadas com o controle social da aplicação dos recursos no ensino. A liminar foi concedida em outubro de 1999 e em setembro de 1999 terminou o mandato dos conselheiros do CACS, que haviam sido investidos em suas funções em setembro de 1997. Com a liminar, deixou de existir o FUNDEF para o Município de Adamantina, acarretando a extinção das funções do CACS. Assim, conforme mencionado, o CACS somente foi reativado em novembro de 2000, através do Decreto Municipal nº 3.713/2000. Ressalte-se que as denúncias registradas e relacionadas com uso indevido de recursos da educação são todas do exercício de 2000, ano em que o Município passou a gerir os recursos sem vinculação ao FUNDEF e, coincidentemente, ano eleitoral. O Ministério da Educação – Secretaria de Educação Fundamental – SEF – Departamento de Acompanhamento do FUNDEF- enviou ofício ao Presidente do CACS do Município de Adamantina, protocolado na Secretaria Municipal em 12/05/2000, com o objetivo de solicitar posicionamento sobre as seguintes reclamações provenientes de representantes da sociedade do Município:

- Aplicação de recursos do FUNDEF em outros níveis de ensino que não o ensino fundamental público, contrariando o disposto no art. 2º da Lei 9.424/96;
- Não aplicação do mínimo de 60% da receita originária do FUNDEF na

remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental, contrariando o disposto no artigo 7º da Lei nº 9.424/96.

Ocorre que na data do ofício, o CACS estava desativado e o Município não contribuía, bem como não recebia recursos do FUNDEF, em virtude da liminar. O Secretário Municipal de Educação encaminhou o ofício ao Secretário Jurídico que efetuou a resposta em defesa do Município. Segundo informação da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, o processo foi arquivado.

No relatório do Tribunal de Contas do exercício de 2000 (TC2368/026/00) está registrado o Expediente TC – 18.879/026/00 protocolado em 21/06/2000, por professoras da rede estadual de Adamantina, cujo objeto é a denúncia de cinco supostas irregularidades envolvendo o ensino. A primeira irregularidade apontada foi a não constituição do CACS em 2000. A auditoria do Tribunal de Contas entendeu não haver irregularidade, pois o CACS ficou desativado apenas no período de vigência da liminar. Outra denúncia apresentada está relacionada com a questão já mencionada de irregularidades na aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEF com profissionais do magistério que atuam em escolas municipais e municipalizadas e a inexistência de rateio dos resíduos entre os professores. As denunciantes apontaram irregularidades com relação à contratação de estagiários, não destinados às atividades ligadas à Educação, acomodados em diversas repartições públicas municipais estranhas às atividades escolares, através de critérios subjetivos e políticos. A auditoria do Tribunal entendeu que efetivamente o critério para a contratação de estagiários é totalmente subjetivo, não atendendo ao interesse público, sendo as nomeações realizadas livremente pelo Prefeito Municipal. Consta ainda denúncia a respeito de compra de material para a pré-escola e creche, com recursos do FUNDEF, utilização dos ônibus escolares mantidos com as verbas do FUNDEF para transporte de times de futebol, congregações de Igrejas, atividades sociais, casamento, etc, bem como compra de estantes em nome da EMEF Navarro de Andrade, mas com uso efetivo na Biblioteca Municipal. A auditoria entendeu que tais irregularidades "não foram descritas claramente, indicando pelo menos o ano em que ocorreram e , ainda, foram apresentadas sem provas documentais para comprovar o alegado". Por fim, houve denúncia de irregularidades na contratação da Fundação Franco-Brasileira de

Araçatuba, para realizar curso de capacitação para os professores do ensino fundamental, pré-escola e creche, no valor de R$ 130.000,00. A irregularidade foi afastada pelo Tribunal que concluiu que a contratação foi feita através de processo de dispensa de licitação e o pagamento foi efetuado com 50% dos recursos do ensino fundamental, 25% da pré-escola e 25% da creche, atendendo ao estabelecido no contrato. Verifica-se que a maioria das denúncias já foi afastada pelos auditores do Tribunal de Contas e as demais certamente serão objeto de defesa do Município.

Só nos resta concluir que a Ações Judiciais (cautelar e principal) propostas pelo Município de Adamantina, para que os seus recursos não ficassem retidos no Fundo, embora absolutamente legítimas em seus aspectos jurídicos diante da evidente inconstitucionalidade da EC 14/96, só trouxeram problemas para o Município, para os administradores públicos municipais e para o ensino público municipal. As Ações Judiciais continuam tramitando, mas as chances de o Município vencê-las é nula, haja vista a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

TERCEIRA AÇÃO JUDICIAL

No dia 13/08/1999, o Conselho Tutelar de Adamantina, através de uma de suas conselheiras, comunicou (por meio do ofício nº 068/99) à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Adamantina que o Município de Adamantina não estava atendendo muitas crianças que necessitavam de creches e que as creches estavam sendo fechadas para férias coletivas, durante quinze dias nos meses de julho e dezembro, causando prejuízo para as mães que dependiam delas para trabalhar. O Conselho Tutelar encaminhou, anexo ao ofício, levantamento do atendimento nas creches municipais:

unesp

Creches Municipais	Capacidade	Freqüência	Espera
Creche Cantinho da Criança (Jardim Brasil)	80	80	67
Creche Criança Feliz (Jardim Adamantina)	53	54	35
Creche Raio de Sol (Jardim Tipuanas)	60	64	30
Creche Pequeno Polegar (Cecap)	53	53	33
Creche Pequeno Príncipe (centro)	60	57	60
Total	306	308	225

Quadro 2 Situação do Atendimento nas Creches Municipais em 1999

Diante do teor do ofício do Conselho Tutelar e dos dados apresentados, a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Adamantina instaurou, em 23/08/1999, o Inquérito Civil nº 05/99, com o fim de apurar oferta irregular de atendimento em creches no Município de Adamantina. Durante a tramitação do inquérito, novos dados foram colhidos. Houve reunião convocada pela representante do Ministério Público da Comarca com o Prefeito Municipal e Coordenadoras das creches. Foi apresentado, pelo Município, demonstrativo de aplicação dos recursos financeiros na área de educação, na tentativa de demonstrar a inviabilidade financeira de ampliar o atendimento. O Prefeito comprometeu-se a tentar conseguir auxílio financeiro do governo estadual para a construção de novas creches ou ampliação das existentes, o que fez através dos ofícios nº 48/2000 e nº 49/2000, ambos de 01/02/ 2000, dirigidos ao Secretário de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social. Solicitou, respectivamente, R$ 88.429,81 para reforma da Creche "Pequeno Príncipe" e R$ 111.649,94 para reforma da Creche "Cantinho da Criança". Os ofícios foram acompanhados das plantas, memoriais descritivos e orçamentos das obras. Os pedidos não foram atendidos. Não houve acordo.

Em 31/05/2000, a Promotoria de Justiça da Comarca de Adamantina ingressou com Ação Civil Pública contra o Município de Adamantina, na defesa de interesses

unesp

difusos e coletivos das crianças residentes no Município, com o fim de conseguir a condenação da municipalidade na obrigação de fazer, ou seja, ampliar a oferta de vagas em creche e pré-escola. Na petição inicial ficou consignado que, de acordo com levantamento efetuado pelo Conselho Tutelar e confirmado pela Secretaria Municipal de Educação, em 2000, 90 crianças aguardavam vagas. A Promotoria de Justiça pleiteou liminarmente o deferimento da tutela específica da obrigação, ou seja, do pedido de oferta de vagas na educação infantil às crianças que passaram pela triagem do serviço municipal, mas não estavam sendo atendidas, requerendo, ao Poder Judiciário, a fixação de prazo para cumprimento do atendimento e multa diária pela demora. O despacho inicial do Juiz de Direito da Infância e da Juventude, proferido em 08/06/2000, foi o seguinte:

> 1. Considerando:
> 1.1 que o artigo 4º do ECA estabelece que é dever do Poder Público assegurar às crianças, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à educação;
> 1.2 que o parágrafo único do referido dispositivo definiu como garantia da prioridade a "preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas" (alínea c) e a " destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e a juventude";
> 1.3 que o artigo 54, inciso IV, do mesmo Estatuto, dispõe que também é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade atendimento em creche e pré-escola;
> 1.4 que o atendimento de criança nessa idade é considerado como processo educativo e de formação, incluído na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
> 1.5 que os documentos juntados indicam que a oferta do Município não tem sido suficiente para atender a demanda de crianças em fase de creche e pré-escola;
> 1.6 que a ausência de correta educação na primeira fase do ser humano acarreta prejuízos irreversíveis ou de difícil reparação;
> 2. **defiro a antecipação da tutela**, nos seguintes termos:
> 2.1 **no prazo de até 60 dias**, a contar da citação, o requerido deverá apresentar projeto com o objetivo de abrir vagas para as crianças em idade de creche e pré-escola, de modo a atender a demanda do município;
> 2.2 **no prazo de até 120 dias**, a contar da citação, dar início à implantação do projeto.
> 3. O não cumprimento dos prazos estabelecidos implicará na multa diária de R$ **150,00**, revertida ao fundo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
> 4. Expeça-se mandado para intimação e de citação do Sr. Prefeito, fixado o prazo de 15 dias para contestação.
> 5. Intimem-se (Processo nº 190/00- 2ª Vara da Comarca de Adamantina, v. 1, p. 100- 101)

O Município apresentou a sua contestação em 18/08/2000. Impugnou a relação de espera apresentada pelo Conselho Tutelar e apontou irregularidade na petição inicial da Ação Civil Pública, uma vez que a representante do Ministério Público pleiteia atendimento em creche e pré-escola, mas não menciona a idade das crianças que não estavam sendo atendidas, nos termos do artigo 33 da LDB. O Município argumentou que na pré-escola sobram vagas e que em creches havia 61 crianças aguardando atendimento quando foi elaborada a lista pelo Conselho Tutelar, e que posteriormente houve uma ampliação no atendimento na Creche Pequeno Príncipe, com a criação de 42 vagas . Alegou ainda que existe uma rotatividade muito grande de crianças, que muitas vezes o Município atende à criança e posteriormente o representante legal desiste da vaga, afirmando que por ocasião da contestação estava atendendo toda a demanda da lista de espera.

A municipalidade apresentou balancete financeiro com a finalidade de demonstrar que a nova legislação educacional privilegia o ensino fundamental e que o Município está aplicando o máximo de recursos na educação infantil (10% dos 25% previstos no artigo 212 da CF) . Chamou em sua defesa a Lei de Responsabilidade Fiscal, relatando que a ampliação no atendimento das creches municipais implicaria o aumento de despesa com pessoal. Nos termos da mencionada Lei "é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão" (artigo 21, § único).

Por fim, foi apresentado o projeto solicitado na liminar para ampliação no atendimento de creche e pré-escola, elaborado em 14/08/2000, não cumprido até a presente data.

O juiz tentou a conciliação entre as partes, mas foi em vão. O Conselho Tutelar apresentou nova lista de espera. O Ministério Público requereu a condenação do Município não somente no atendimento das 90 crianças noticiadas na petição inicial, mas no oferecimento regular de vagas a todas as crianças que necessitarem do atendimento em creches ou pré-escolas.

O juiz sentenciou, julgando parcialmente procedente a Ação. Tornou definitiva a liminar concedida para a matrícula das crianças inicialmente relacionadas pelo

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Conselho Tutelar, entendendo que o objeto já foi alcançado, pois o Município, no decorrer do processo, passou a atender as crianças que constavam da relação inicial, não havendo mais nada a fazer. Quanto ao pedido de garantia de vagas futuras, acatou os argumentos do Município e julgou improcedente:

> Quanto ao segundo objetivo, a ação é improcedente. É que a pretensão diz respeito a fato futuro incerto. Ou seja, o Município haveria que se preparar para oferecer vagas que não se sabe se seriam pleiteadas. Isso implicaria em gasto público irregular. Por outro lado, a manutenção permanente de vagas para atender a demanda implicaria em construção de prédios, aquisição de materiais específicos, contratação de professores e administradores, despesas que estariam limitadas sempre pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. E, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleça que as crianças têm preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos, isso não significa que o Município deve direcionar toda a sua política para creches e pré-escolas, já que as crianças também devem ser atendidas em suas necessidades de educação regular básica após os 7 anos de idade, bem como pelo estabelecimento de programas de lazer e atendimento da saúde. Diante dessa amplitude de necessidades, não pode o Poder Judiciário obrigar que o Município centralize todos os seus recursos apenas na criação de creches e pré-escolas. (Processo nº 190/00 – 2ª Vara da Comarca de Adamantina, v. 2, p. 209-210)

Inconformado com a decisão judicial que apenas tornou definitiva a liminar concedida para matrícula das crianças relacionadas pelo Conselho Tutelar, o representante do Ministério Público apresentou recurso de apelação ao Egrégio Tribunal de Justiça, argumentando que nos termos da Constituição Federal (artigo 227), do ECA (artigos 53 e 54, inciso IV) e da LDB (artigo11, inciso V), é dever do Município, com absoluta prioridade, o oferecimento regular de atendimento em creches e pré-escolas. Assim, na defesa dos interesses difusos e coletivos, requer a reforma da decisão do juiz de primeira instância, para que o Município seja condenado a garantir as matrículas no ensino infantil a todas as crianças que necessitarem. Alega que, quanto à Lei Complementar 101/00, em se tratando de direito fundamental cujo atendimento é prioridade absoluta, é dever do Município adequar-se aos ditames da referida Lei.

O Município deverá apresentar as suas contra-razões de apelação e o feito será encaminhado para o Tribunal de Justiça para decisão. Independente do futuro da Ação, verifica-se que esta matéria está relacionada com a forma de financiamento prevista na nova legislação educacional que prejudica a educação infantil. Esta foi uma

unesp

preocupação de inúmeros educadores, dentre os quais destacamos GUIMARÃES (1998), SAVIANI (1998), OLIVEIRA (1999) e ARELARO (1999).

Constatamos que o atendimento em creches no Município continua deficiente, pois há efetivamente necessidade de ampliação no atendimento, embora seja certo que a rotatividade de crianças é grande, o que dificulta determinar o número de novas vagas a ser oferecido. Na última lista elaborada pelo Conselho Tutelar e juntada no processo constam 61 crianças aguardando atendimento.

O Secretário Municipal de Finanças relatou que a nova forma de financiamento do ensino prejudicou totalmente a educação infantil, pois faltam recursos e o percentual de 10% dos 25% previstos na CF não é suficiente para manter as creches e as pré-escolas do Município. Afirma que "hoje as creches foram abandonadas, o Estado não dá recursos para a creche e para a educação infantil". Entretanto, talvez no intuito de se cumprir a legislação educacional, o balancete que trata da aplicação no ensino em 2001 (tabela 22 – p. 169) aponta que, dos recursos vinculados à educação (25% estabelecido pelo artigo 212 da CF), 69,76% foram aplicados no ensino fundamental e apenas 36,59% na educação infantil.

QUARTA AÇÃO JUDICIAL

No dia 06/11/2000, logo após as eleições, o Prefeito Municipal (através do ofício nº 535/00) comunicou à Dirigente Regional de Ensino a cessação do afastamento de 11 professoras estaduais junto à escola municipalizada, a partir de 31/12/2000. No referido ofício consta que o Município tinha o objetivo de efetuar ajustes no plano de trabalho para criar um sistema municipal de ensino autônomo e de qualidade e, por essa razão, aproveitaria em 2001 os professores de ensino fundamental remanescentes do concurso público 01/98, cujo prazo de validade expiraria em 01/02/2001.

A Secretaria Estadual de Educação, ao analisar o teor do ofício, emitiu seu parecer: de acordo com as normas do convênio da municipalização, o afastamento do pessoal do Estado por ato unilateral do Chefe do Executivo Municipal somente poderia ocorrer se fosse criado o sistema municipal de ensino e se houvesse problemas de desempenho dos docentes estaduais, comprovados em relatório circunstanciado, assinado por autoridades educacionais municipal e estadual. Esse relatório teria que

ser enviado à equipe de municipalização da Secretaria Estadual de Educação, os professores envolvidos deveriam ser notificados e a Diretoria Regional formaria processo administrativo para averiguação da situação dos professores em questão.

Contudo, o Prefeito Municipal manteve a decisão e no dia 01/02/2001, durante o procedimento para atribuições de classes e/ou aulas na escola municipalizada, as 11 professoras estaduais foram impedidas de participar do processo. O Município contratou, por prazo determinado de um ano, 11 professoras para substituir as professoras afastadas das salas de aula. E o ano letivo de 2001 iniciou-se desta forma.

Em 26/03/2001, o Presidente da Câmara Municipal, juntamente com os demais vereadores, oficiou ao Prefeito Municipal (ofício nº 91/01) solicitando providências no sentido de que as professoras, que ainda estavam na ativa e que lecionaram em classes regulares até o final de 2000, retornassem ao exercício de suas atividades anteriores. Consta no ofício que as professoras em questão, "há anos no exercício do magistério, sempre tiveram avaliação técnico-pedagógica positiva e que a ausência destas educadoras em salas de aula está causando um grande prejuízo financeiro à municipalidade, fato que contraria um dos principais objetivos deste governo: a contenção de despesas".

Concomitantemente, a Associação Comunitária de Adamantina - ACAD, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (organização não governamental), munida de elementos (testemunhas, fitas de vídeo cassete e CD), representou junto à Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Adamantina, dando origem ao Inquérito Civil nº 02/2001 e posteriormente à Ação Civil Pública nº 523/2001 – 1ª Vara da Comarca de Adamantina.

Consta na petição inicial da referida Ação, distribuída em 05/05/2001, contra o Prefeito Municipal e o Secretário Municipal de Educação, que o afastamento das 11 professoras das salas de aula não atendeu às normas que disciplinam o convênio da municipalização e se deu por razões políticas, conforme admitido pelo Secretario Municipal de Educação em diálogo (com as professoras) gravado em fita cassete, apresentada pela ACAD. O Ministério Público entendeu que o afastamento das professoras foi vexatório, pois todas contavam com muitos anos de experiência no magistério público, além de arbitrário e motivado por vingança política, ferindo os

unesp

Princípios da Legalidade, da Impessoalidade e da Moralidade que devem nortear a conduta do administrador público. Considerou que a nova contratação configurou ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92.

Ao final, a representante do Ministério Público requereu: liminarmente a anulação do ato administrativo que afastou as 11 professoras estaduais das salas de aula da escola municipalizada; a anulação das 11 contratações, sem concurso ou processo seletivo, das professoras substitutas; o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa pelo Prefeito Municipal e pelo Secretário Municipal de Educação, condenando-os (nos termos do artigo 12, incisos I e III da Lei 8.429/92) à suspensão dos direitos políticos por prazo não inferior a cinco e não superior a oito anos, ao pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor das respectivas remunerações, à perda das funções públicas e à proibição de contratarem, direta ou indiretamente, com o Poder Público ou receberem benefícios ou incentivos pelo prazo de cinco anos.

A liminar foi indeferida. Os requeridos contestaram a Ação em 25/05/2001, argumentando que a decisão de afastar as professoras foi norteada pelo Princípio Constitucional da Eficiência previsto no artigo 37 *caput* da CF e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Consta que as professoras em questão se submeteram à avaliação pedagógica efetivada pela Secretaria Municipal de Educação, cujos resultados indicaram resistência à participação em projetos da escola municipalizada, em cursos de formação, descaso pelas atividades extra-classe, desrespeito aos superiores hierárquicos, falta de compreensão no papel social da escola, falta de domínio de novas linguagens tecnológicas (não acompanham os alunos nas aulas de informática), atos que tipificaram ineficiência dando origem ao processo de afastamento. Na defesa, os requeridos argumentaram que o Município estava aguardando decisão do Estado sobre a situação das professoras e que não houve lesão a direitos, uma vez que elas foram designadas para o exercício de outras funções, sem prejuízo de vencimentos. Por fim, alegaram que as professoras substitutas contratadas foram selecionadas por concurso público, embora os contratos sejam por prazo determinado, e que não causou prejuízo à municipalidade, uma vez

que recebem suas remunerações pelo FUNDEF, não caracterizando ato de improbidade administrativa. Os requeridos pediram a total improcedência da Ação.

Quando questionamos o Prefeito Municipal sobre essa questão, ele relatou que não houve perseguição política e que o afastamento das professoras estaduais das salas de aula ocorreu porque elas não atendiam às determinações da administração municipal e estavam atrapalhando a gestão da escola municipalizada.

Não houve julgamento final da referida Ação.

Entretanto, em 28/05/2001, através do ofício 383/01, o Prefeito Municipal e o Secretário Municipal de Educação responderam o ofício da Câmara Municipal datado de 26 de março, comunicando que, a partir de 01/06/2001, às professoras em questão seriam atribuídas as classes que desejavam. Em junho de 2001, houve a atribuição de classes às professoras anteriormente afastadas e que ainda estavam na ativa, cessando administrativamente o problema e pondo fim à parte do objeto da Ação Civil Pública, pois com relação ao ato de improbidade administrativa (contratação por prazo determinado sem concurso público ou processo seletivo) deverá haver apreciação pelo Poder Judiciário.

3.7 O financiamento do ensino e a impossibilidade de ampliar a municipalização do ensino fundamental em Adamantina.

A partir de 1998, com a implantação do FUNDEF e o desencadeamento do processo de municipalização do ensino fundamental na maioria dos Municípios do Estado de São Paulo, inclusive no Município de Adamantina, ocorreram importantes mudanças nas regras de aplicação no ensino. As mudanças afetaram todos os Municípios brasileiros. No Estado de São Paulo, o manual básico intitulado *Aplicação no ensino. As novas regras* elaborado pelo Tribunal de Contas serviu de referência para os administradores públicos municipais.

A partir da vigência do FUNDEF, a aplicação no ensino (nos termos do artigo 212 da CF) e a aplicação dos recursos recebidos do Fundo, pelos Municípios que assumiram a gestão do ensino fundamental, são distintas. Os recursos que ficam retidos no FUNDEF (15% das receitas do FPM, da quota-parte do IPI, da quota-parte do

unesp

ICMS e da quota-parte do ICMS da Lei Kandir) são contabilizados como recursos aplicados no ensino fundamental, ou seja, compõem o percentual mínimo de 25% da receita de impostos que devem ser aplicadas no ensino, nos termos do artigo 212 da CF. Compõem também, o percentual mínimo de 60% (dos 25%) que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, nos termos do artigo 60 do ADCT, com redação dada pela EC 14/96.

Do restante das receitas provenientes das transferências constitucionais mencionadas (85%), cabe ao Município aplicar mais 10% no ensino, sendo no mínimo 60% no ensino fundamental. Além destas receitas, o Município deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino 25%, no mínimo, das receitas dos seguintes tributos: IPTU, ITBI, ISS, IR retido na fonte, quota-parte do ITR e quota parte do IPVA. No mínimo 60% dos 25% das receitas mencionadas devem ser aplicadas no ensino fundamental. Assim estará cumprida a obrigação constitucional de aplicação no ensino.

Com relação aos recursos recebidos do FUNDEF pelo Município que tem rede ou sistema de ensino fundamental, pelo menos 60% devem ser aplicados na remuneração de professores do ensino fundamental ou na capacitação de professores leigos (apenas durante os primeiros cinco anos da vigência da Lei 9.424/96 - artigo 7º e parágrafo único). O restante dos recursos devem ser aplicados na manutenção exclusiva do ensino fundamental.

Diante desta nova sistemática de financiamento do ensino fundamental, analisou-se a aplicação no ensino pelo Município de Adamantina, as dificuldades do Município, os problemas encontrados e a relação entre recursos e a ampliação da municipalização do ensino fundamental.

A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Conforme mencionado, desde o exercício de 1998, primeiro ano de vigência do FUNDEF, o Município não vem cumprindo o disposto nos artigos 60, § 5º do ADCT (com redação dada pela EC 14/96) e 7º da Lei 9.424/96. Esta questão foi objeto de Ação Judicial julgada improcedente em primeira instância.

unesp

Um dos aspectos que deve ser considerado ao tratar-se desta questão é que o convênio da municipalização no Município de Adamantina foi assinado sob a vigência dos Decretos Estaduais que não previam o ressarcimento do Estado pelo Município das despesas com a folha de pagamento dos professores estaduais cedidos à rede municipal de ensino fundamental. Assim, em 1998, o Município de Adamantina contava com 27 professores estaduais remunerados pelo Estado sem qualquer ônus para o Município, embora este recebesse os recursos do FUNDEF de acordo com os alunos matriculados no ensino fundamental municipal.

Desta forma, o valor do resíduo na conta do FUNDEF em 1998 foi razoavelmente alto, R$ 423.741,21. Segundo documento elaborado pela Secretaria Municipal de Finanças, deste saldo: R$ 347.463,59 são referentes à remuneração dos docentes estaduais e apenas R$ 76.277,62 representariam o resíduo da não-aplicação dos 60% na remuneração de professores. No início do processo, o Município não sabia como resolver o problema e o CACS chegou a formular consulta ao Presidente do Tribunal de Contas (ofício 43/99) a respeito do que fazer com o saldo na conta do FUNDEF. O Tribunal de Contas, com fundamento no seu regimento interno, não se manifesta sobre casos concretos. A dúvida manteve-se e o problema persistiu durante todos os exercícios (1998 –2001).

Menciona-se, mais uma vez, que o Plano de Carreira do Magistério Municipal instituído pela Lei Municipal nº 2.831/98 estabeleceu que "quando houver no final de cada ano letivo, resíduos provenientes do FUNDEF, o mesmo poderá ser repassado aos docentes, como prêmio de valorização do Magistério" (artigo 39). Esta disposição legal não foi regulamentada até a presente data.

Assim, o Município não vem aplicando 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do Magistério e passou a utilizar os resíduos para o pagamento de outras despesas de manutenção do ensino fundamental. No relatório do Tribunal de Contas – TC – 2368/026/00, cujo objeto foi a fiscalização do exercício de 2000, a auditoria apontou o problema:

unesp

Tabela 21 Resumo da Aplicação dos Recursos do FUNDEF no Magistério – Adamantina 1998/2000

A aplicar do exercício de 1998	423.741,22
A aplicar do exercício de 1999	236.928,04
A aplicar no exercício de 2000 (60% de 277.775,11 = 166.665,05)	166.665,05
Total a aplicar na capacitação e valorização do Magistério	827.334,32
Aplicado no exercício de 2000	-284.476,03
(=) montante não aplicado no decorrer dos três anos	542.858,30
(-) saldo existente em conta vinculada para aplicar em 2001	37.729,98
(=) montante desviado das finalidades	505.128,32

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Regional de Presidente Prudente

A conclusão do relatório da auditoria do Tribunal de Contas, elaborado em 13/06/2001, foi a seguinte:

> Pelo quadro acima, verifica-se o não atendimento dos dispositivos legais em referência, vez que a aplicação mínima obrigatória em remuneração do pessoal do magistério é de 60% dos recursos recebidos. Assim, observa-se que apesar de aplicados R$ 284.476,03 no exercício de 2000, não chegou a atender nem os percentuais de exercícios anteriores, **restando confirmado a não aplicação de recursos recebidos no exercício de 2000 na capacitação e valorização do magistério.**
> Tendo em vista que só resta R$ 37.729,98 em conta vinculada, fica demonstrado a utilização de R$ 505.128,32 de recursos recebidos do FUNDEF para pagamentos das demais despesas do Ensino Fundamental acima do máximo permitido de 40%, infringindo as disposições da Lei Federal nº 9424/96.
> (TC 2368/226/00, p. 296)

O Município está elaborando a sua defesa sobre a irregularidade apontada no relatório. O exercício de 2001 ainda não foi objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas, mas o Demonstrativo de Aplicação do FUNDEF, elaborado pela Secretaria de Finanças do Município, aponta que o problema persistiu no exercício:

unesp

RECEITA		VALOR
1. Saldo em Banco em 31/12/2000	R$	55.324,36
2. Receita do Exercício de 2001	R$	1.412.661,39
3. Rendimentos Financeiros até Novembro de 2001	R$	14.954,73
TOTAL ARRECADADOS	**R$**	**1.482.940,48**

CÁLCULO PARA APLICAÇÃO

A) 1.482.940,48 * 60%	R$	889.764,28
B) 1.482.940,48 * 40%	R$	593.176,20

VALOR APLICADO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2001

PERCENTUAL		APLICADO		FALTA APLICAR
A) 60% - Magistério	R$	617.500,31	R$	272.263,97
B) 40% - Manutenção	R$	465.642,76	R$	127.533,44
TOTAL	**R$**	**1.083.143,07**	**R$**	**399.797,41**

TOTAL GERAL ARRECADADO NO ANO DE 2001	**R$**	**1.482.940,48**

Quadro 3 Demonstrativo de Aplicação do FUNDEF – Adamantina - 2001

Fonte : Secretaria de Finanças do Município de Adamantina

Não resta dúvida de que o Município de Adamantina não vem cumprindo os artigos 60, § 5º do ADCT e 7º da Lei 9.424/96. A matéria é complexa. A legislação municipal não prevê critérios para distribuição de prêmios ou gratificações com o fim de valorizar o magistério e cumprir a disposição legal federal. Há decisão do Poder Judiciário no sentido de que não pode o Município simplesmente repartir os resíduos relacionados com os recursos do FUNDEF que devem ser aplicados na valorização do magistério entre o professores municipais (Processo nº 133/99 - 2ª Vara da Comarca de Adamantina).

Ao se manifestar sobre a denúncia efetuada por professoras estaduais (de não aplicação de 60% dos recursos do Fundo na valorização do magistério e da falta de

rateio de resíduos), o Tribunal de Contas posicionou-se sobre a questão (Expediente TC – 18.879/026/00 registrado no TC2368/026/00).

> Conforme comentado no item 2.2.1 – Despesas com Ensino, no exercício de 2000, o Município não atendeu a determinação expressa no artigo 7º da Lei Federal nº 9424/96, aplicando 31,74 dos recursos recebidos com profissionais do magistério.
> Quanto ao rateio de resíduos existentes em caixa e provenientes do montante de 60%, há entendimento nesta E. Corte de Contas de que tal prática não seria coerente com os ditames da Lei Federal nº 9424/96, pois existem meios próprios para se atender a aplicação mínima de 60% com o magistério. (TC2368/026/00, p. 25)

O Tribunal de Contas é favorável à aplicação dos 60% dos recursos do FUNDEF na Valorização do Magistério, mas é contrário à simples repartição de resíduos de recursos recebidos do Fundo. O Município deveria ter uma legislação com critérios estabelecidos para a distribuição dos recursos do FUNDEF entre os professores.

Em entrevista com o Prefeito Municipal, ficou claro que a aplicação dos recursos disponíveis constitui uma das maiores dúvidas do Município no processo de municipalização do ensino fundamental. Segundo ele, a norma legal fere o Princípio da Igualdade entre os servidores públicos:

> os professores sendo municipais, eles passam a ser como fosse um servidor braçal, como fosse um funcionário braçal, como fosse um funcionário aqui da prefeitura lá da contabilidade, a mesma coisa. Então eu não posso, no meu entender, eu acho no entender de várias pessoal do Tribunal, que o salário deles estão em dia, eles assinaram um contrato com a Prefeitura de tanto, se sobra dinheiro dos 60%, o que nós entendemos, a nossa dúvida é como aplicar este dinheiro, algumas Prefeituras repassou como abono ou coisas assim e nós não repassamos porque achamos que era injusto repassar se o professor já está ganhando o salário e o outro que é braçal não vai ter, então ele é funcionário municipal. Esta era uma de nossa preocupação. E como gastar o restante dos 60%? Então nós tivemos alguma orientação que nós podíamos gastar em reforma da escola, compra de computadores, curso de capacitação, e estas coisas todas foi o que nós fizemos.(Entrevista, jan. 2002)

O Secretário de Finanças, ao comentar o demonstrativo de aplicação do FUNDEF de 2001 (quadro 3), relatou outro problema relacionado com a aplicação dos 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração dos docentes: o limite de gasto com pessoal previsto no artigo 169 da CF. Esse limite foi estabelecido pela Lei

unesp

Complementar nº 82/95 (Lei Camata), posteriormente pela Lei Complementar nº 96/99 e atualmente é tratado pela Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A diferença da disposição legal atual é a previsão de sanções pelo não cumprimento da norma.

O artigo 18 da Lei Complementar 101/00 define como despesas com pessoal todos os gastos efetivados com o pagamento dos ativos, inativos e dos detentores de cargo eletivo, toda e qualquer espécie remuneratória, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como os encargos sociais recolhidos às entidades de previdência pelo Poder Público. O mesmo artigo estabelece que são consideradas despesas com pessoal "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos" (artigo 18 , § 1º).

Os Municípios não podem gastar mais do que 60% da receita corrente líquida com despesa de pessoal (artigo 19), sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo (artigo 20). A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos é realizada a cada quadrimestre (artigo 22). Caso a despesa total com pessoal esteja excedendo 95% do limite, o órgão responsável não pode conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação da remuneração. Outrossim, se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite, o excedente terá que ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro.

De acordo com a Constituição Federal e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, para se adequar ao limite de gasto com pessoal, de início devem ser reduzidas pelo menos em 20% as despesas com cargos e funções de confiança, através da extinção de cargos ou da redução da remuneração a eles atribuída (artigo 169, § 3º, inciso I da CF e artigo 23, § 1º da LRF). Caso as despesas ainda estejam excedendo o limite, deverão ser exonerados os servidores não estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II da CF). Por fim, se as medidas não forem suficientes para a adequação ao limite imposto pela lei, o estável poderá perder o cargo, devendo ser indenizado mediante o recebimento de um mês de remuneração por ano de serviço. Tal cargo deve ser extinto e a sua criação só poderá ocorrer após quatro anos da extinção (artigo 169, §§ 4º a 6º da CF).

unesp

A LRF criou a possibilidade da redução temporária da jornada de trabalho, com adequação dos vencimentos à nova carga horária (artigo 23, § 2º).

Se o atendimento do limite de gasto com pessoal não for alcançado, o ente público não poderá: I- receber transferências voluntárias; II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (artigo 23, § 3º da LRF).

A Lei 10.028/00 dispõe que é crime contra as finanças públicas: "Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura" . A pena é de reclusão, de 1 a 4 anos (artigo 2º).

A adequação ao limite de gasto com pessoal é outro problema que vem sendo enfrentado pelo Município de Adamantina. No relatório da auditoria do Tribunal de Contas do exercício de 1998 (TC 5611/026/98) foi apontado o percentual de despesas com pessoal de 58,62%, e no relatório referente ao exercício de 1999 (TC1612/026/99) a despesa total com pessoal foi de 57,67% da receita corrente líquida. Nesses exercícios, a LRF ainda não estava em vigor e o limite de gasto com pessoal do Município era de 60%, sem separação entre Legislativo e Executivo. Assim, embora bem próximo do limite, o Município não o excedeu. A partir de 2000, com a vigência da Lei Complementar 101/00, o limite de gasto com pessoal do Executivo passou a ser 54%, incluindo as entidades da Administração Direta e Indireta.

Em Adamantina, segundo dados constantes do TC 2368/026/00, a auditoria do Tribunal de Contas verificou que, somando as receitas correntes líquidas e as despesas com pessoal da Prefeitura Municipal, da Empresa Pública Municipal (EMDA) e da Autarquia Municipal (FAI), o gasto com pessoal do Executivo, em 2000, atingiu o percentual de 57,1323%, extrapolando o limite legal. O Secretário de Finanças do Município informou que em 2001 o limite máximo de gasto com pessoal foi atendido, mas ficou muito próximo dos 54%, e que no decorrer do exercício de 2001 recebeu alerta do Tribunal, pois a despesa total com pessoal havia excedido 95 % do limite.

Assim, segundo os administradores públicos municipais de Adamantina, o não atendimento da disposição legal, que estabelece que pelo menos 60% dos recursos do

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

FUNDEF devem ser aplicados na remuneração dos professores, deve-se às seguintes razões: as dúvidas sobre a sobra de recursos provenientes do não pagamento dos professores estaduais colocados à disposição do Município, a inexistência de normas para a distribuição de prêmios, a violação do Princípio Constitucional da Igualdade e o limite de gasto com pessoal, estabelecido pela LRF.

A aplicação dos 60% dos recursos do Fundo na remuneração do magistério deve ser analisada sob duas sistemáticas. Primeiramente, a simples repartição dos resíduos sem qualquer critério, assim como foi o pedido das professoras que entraram com a Ação Judicial mencionada. Entendemos que essa sistemática não condiz com o intuito de valorização do magistério previsto na nova legislação educacional. Este é o entendimento do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário (sentença do Juiz de primeira instância – processo nº 133/99 2ª Vara da Comarca de Adamantina). A segunda forma de cumprir a legislação federal é a distribuição de recursos do FUNDEF entre os professores através de mecanismos legais previamente estabelecidos.

No caso de Adamantina, deve-se reconhecer que parte dos resíduos do Fundo são oriundos do não-ressarcimento do Estado pelo Município dos professores estaduais cedidos à escola municipalizada. Esta questão não impede que algumas medidas sejam tomadas com o fim de valorizar o magistério. A ausência de critérios para estabelecer gratificações aos professores é um problema que o Município pode resolver, através da regulamentação do artigo 39 do Plano de Carreira do Magistério Municipal. É possível que a omissão se dê em virtude das duas outras questões: o Princípio da Isonomia e o limite de gasto com pessoal.

Quanto ao argumento de que tal disposição legal é inconstitucional por violar o Princípio da Igualdade ao privilegiar apenas uma classe de servidores públicos, entendemos infundado. A própria Constituição Federal trata de forma diferenciada os professores, quando dispõe sobre os requisitos de idade e de tempo de contribuição da aposentadoria (artigo 40, § 5º). Por outro lado, o artigo 39 da Lei Maior (com redação dada pela EC 19/98) prevê que o sistema remuneratório dos servidores públicos observará: I- a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – os requisitos para a investidura; III- as peculiaridades dos cargos. Desta forma, entendemos que inconstitucional é a omissão

unesp

da legislação municipal que não prevê formas efetivas de aplicação dos 60% dos recursos do Fundo na valorização do magistério, nos termos do artigo 60, § 5º do ADCT.

Quanto à questão do limite de gasto com pessoal, verificamos que se trata de um problema sério enfrentado pelo Município de Adamantina, assim como por muitas outras municipalidades brasileiras. A concessão de gratificações aos professores, com o fim de aplicar os 60% dos recursos do Fundo na remuneração do magistério, efetivamente irá aumentar as despesas com pessoal.

Embora seja nítida a falta de vontade em adotar uma política efetiva de valorização do magistério pelos administradores públicos municipais, devemos reconhecer que o referido argumento é legítimo. O Município de Adamantina, como a maioria dos Municípios, tem dificuldade de adequar as despesas com a folha de pagamento ao percentual legal de 54%. A ampliação das responsabilidades do Município, especialmente a partir da Carta de 1988, acarretou o aumento necessário do número de servidores públicos municipais, com o conseqüente aumento das despesas com pessoal.

Conforme mencionado, atualmente o Município de Adamantina é filiado ao regime geral de previdência social (INSS). Entretanto, já possuiu sistema próprio de previdência, arcando com benefícios de aposentadoria e pensão. O Município também é responsável pelo pagamento de complementação de pensões e aposentadorias para os servidores e seus dependentes que recebem esses benefícios concedidos pelo INSS, entre novembro de 1991 a 15 de dezembro de 1998, desde que inferiores ao salário que percebiam na ativa (Leis Municipais 2.373/91 e 2.988/2001) . Em 2000, os gastos com inativos foi de R$ 1.926.422,46, compondo o valor das despesas de pessoal (TC –2368/026/00).

Assim, o aumento necessário do número de servidores da ativa (como os profissionais do ensino fundamental — o qual antes não constituía um serviço público gerido pelo Município) — somado aos inativos (do regime próprio e do regime geral de previdência que recebem complementação) colocam o Município numa situação difícil com relação ao cumprimento do limite de gasto com pessoal.

unesp

Essa questão demonstra o emaranhado de disposições legais. Na administração pública municipal muitas vezes é impossível o cumprimento de todas as leis e o administrador público em muitas situações fica "amarrado", tendo que optar entre cumprir uma ou outra disposição legal que se chocam.

Os argumentos dos administradores públicos municipais podem ser legítimos ou não, porém não há qualquer intenção em cumprir os artigos 60, § 5º do ADCT e 7º da Lei 9.424/96. A política de valorização do magistério não está nos planos do governo municipal, pois a maior parte dos resíduos do FUNDEF que deveriam ser aplicados na remuneração do magistério (conforme aponta o Tribunal de Contas – tabela 21 – p. 160) foi desviada de sua finalidade, inclusive os recursos oriundos dos professores estaduais cedidos ao Município. O Prefeito Municipal relatou que os recursos foram aplicados em outras despesas de manutenção do ensino fundamental.

O Tribunal de Contas apontou a falta de cumprimento do artigo 7º da Lei 9.424/96 e o desvio dos recursos que compõem os 60% do Fundo para outras finalidades, como sendo uma irregularidade (TC 2368/226/00, p. 296). Apontou também o não cumprimento do limite com gasto de pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Município apresentará a sua defesa.

PROBLEMAS COM A APLICAÇÃO NO ENSINO EM 2000

No relatório da auditoria do Tribunal de Contas referente ao exercício de 2000, objeto do processo nº TC – 2368/226/00, outro problema grave foi apontado: o não cumprimento do artigo 212 da CF e do artigo 60 do ADCT. Consta no processo:

> Observada a instrução processual aplicável à espécie, para a posterior emissão do Parecer a que se refere o artigo 24 da Lei Complementar nº 709/93, a auditoria, na conclusão de seus trabalhos, aponta as seguintes irregularidades:
> 2.2.1– Despesas com Ensino:
> Não atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal (24,29%)
> Não atendimento ao artigo 60 dos A.D.C.T. (57,65%)
> Não encaminhamento dos demonstrativos exigidos no inciso IV, artigo 2º
> Não atendimento ao artigo 3º, inciso I das Instruções 02/98
> Não atendeu o artigo 7º da Lei Federal nº 9424/96, não aplicando os recursos recebidos com profissionais do magistério. (TC 2368/226/00, p. 27)

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

No anexo que trata da aplicação no ensino e acompanha o Processo 2368/226/00, o Tribunal de Contas apresentou uma síntese do apurado (p. 291):

Receitas oriundas de impostos:	R$ 10.737.415,64	
Aplicação no Ensino Fundamental:	R$ 1.547.576,34	14,41%
Aplicação na Educação Infantil/Especial:	R$ 1.060.250,38	9,87%
Total da Aplicação:	R$ 2.607.826,72	24,29%
Aplicação nos Demais Níveis	R$	0,00%

Receitas Oriundas do FUNDEF: (ex.2000)	R$ 277.775,11	100,0%
Aplicação com profissionais do Magistério:	R$ 284.476,03	0,00%
Demais aplicações com recursos do FUNDEF:	R$ 611.908,51	
Total da aplicação com recursos do FUNDEF:	R$ 896.384,54	

Obs: a aplicação acima contém recursos dos exercícios anteriores.

A auditoria do Tribunal de Contas, analisando os dados, entendeu que em 2000 não houve a aplicação dos 25% da receita de impostos no ensino, mas apenas 24,29%, e que o Município não aplicou 60% no ensino fundamental, bem como não aplicou 60% dos recursos recebidos do FUNDEF na valorização do Magistério, conforme mencionado.

A defesa do Município está sendo preparada, mas vale lembrar que durante a maior parte do exercício de 2000 (janeiro a setembro) o Município ficou desvinculado do FUNDEF, por força da liminar judicial mencionada, o que gerou problemas para as finanças municipais e certamente influenciou na aplicação no ensino e na sua prestação de contas. Caberá aos administradores públicos municipais demonstrar que cumpriram o artigo 212 da CF e o artigo 60 do ADCT, sob pena de as contas municipais não serem aprovadas, com todas as conseqüências legais, inclusive a responsabilidade administrativa dos agentes públicos envolvidos e, até mesmo, a possível intervenção do Estado, nos termos do artigo 35, inciso III da CF.

A APLICAÇÃO NO ENSINO, EM 2001

O total da receita de impostos do Município de Adamantina, em 2001, foi de 12.113.057,31. O Município teria que aplicar no ensino, no mínimo, R$ 3.028.264,33.

A esse valor devem ser somadas as receitas provenientes da aplicação dos recursos vinculados à educação. Em Adamantina, tal valor foi de R$ 2.568,14, elevando o valor mínimo que deveria ser aplicado no ensino para R$ 3.030.832,47, sendo no mínimo 60% no ensino fundamental.

Segundo dados disponibilizados no demonstrativo resumido dos recursos aplicados no ensino, elaborado pelo Departamento de Contabilidade, a aplicação no ensino em 2001 foi de R$ 3.220.744,67. Houve uma aplicação de 26,56% (3.220.744,67 – 2.568,14), que corresponde a R$ 189.912,20 acima do mínimo exigido constitucionalmente. A aplicação, de acordo com os balancetes municipais, foi a seguinte:

Tabela 22 Aplicação no Ensino no Município de Adamantina – 2001

Tipo de Receita do Ensino	Valor Receita do Ensino	Aplicação no ensino fundamental	Aplicação na Educação Infantil
FUNDEF	1.576.755,29	1.576.755,29	0,00
Não vinculado ao FUNDEF	1.451.509,04	535.893,81	1.108.095,57
Total	3.028.264,33	2.112.649,10	1.108.095,57
Percentual aplicado		69,76	36,59

Fonte : Departamento de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Adamantina.

Nota-se que os percentuais apontados na tabela consideram o valor que deveria ser aplicado no ensino - R$ 3.028.264,33 (excluídas as receitas provenientes da aplicação dos recursos vinculados à educação - R$ 2.568,14), mas, de acordo com o balancete, foram aplicados R$ 3.220.744,67, sendo:

-R$ 2.112.649,10 ou 65,60% no ensino fundamental;

- R$ 1.108.095,57 ou 34,40% na educação infantil.

Assim, embora a Ação Civil Pública nº 190/00 que tramita pela 2ª Vara da Comarca de Adamantina aponte irregularidade no atendimento da educação infantil e o Secretário de Finanças tenha relatado que efetivamente faltam recursos para a ampliação no atendimento de creches, verifica-se que houve uma aplicação de 5,60% a menos do que o permitido legalmente neste nível de ensino (considerando o valor

efetivamente aplicado). Esse índice corresponde a aproximadamente R$ 180.000,00, recursos suficientes para a reforma ou ampliação de creches municipais.

A confiabilidade dos números apresentados no balancete municipal não é absoluta, haja vista que é possível contabilizar despesas no ensino fundamental, enquanto as aquisições são utilizadas na educação infantil. Por essa razão, afirmamos que a abertura de 08 salas de ensino fundamental no CEMA I, que até 2001 se destinava apenas ao atendimento de pré-escola, não é apropriada do ponto de vista financeiro, levando em consideração a nova sistemática legal. Portanto, a aplicação efetiva na educação infantil pode ter sido maior do que a contabilizada (R$ 1.108.095,57).

Contudo, o Município precisa rever a sua política de financiamento do ensino, pois os balancetes indicam que restaram R$ 127.533,44 dos recursos do FUNDEF que não foram aplicados na manutenção do ensino fundamental (quadro 3 – p. 161). Por outro lado, dos demais recursos que compõem os 25% previstos no artigo 212 da CF, houve uma aplicação maior do que os 60% que devem obrigatoriamente ser aplicados no ensino fundamental (69,76% - considerando o valor que deveria ser aplicado; 65,60% - considerando o valor que efetivamente foi aplicado).

Conclui-se que, se faltam recursos para educação infantil, aplicou-se mais no ensino fundamental do que o legalmente necessário, enquanto recursos do FUNDEF não foram aplicados. Compete ao Município equacionar as aplicações no ensino municipal.

FATORES QUE IMPEDEM A AMPLIAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ADAMANTINA.

Embora em 2001 tenha sobrado recursos do FUNDEF e o Prefeito Municipal, — conforme consta do Plano Plurianual de Educação — tenha intenção de ampliar o atendimento na rede municipal de ensino fundamental, assumindo, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, a gestão de outras escolas estaduais situadas no Município, há fatores que dificultam a medida. São eles: O novo Decreto Estadual que trata dos convênios de parceria entre Estado e Município (Decreto 43.072/98), o limite de gasto com a folha de pagamento e a extinção do FUNDEF.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Com o fim de avaliar a possibilidade de ampliação do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries em Adamantina, a pedido do Prefeito Municipal, a Secretaria Municipal de Educação efetuou um estudo cujos resultados apontaram a inviabilidade da ampliação da rede municipal, ainda que contando com a sistemática do FUNDEF.

A tabela 16 (p. 128) demonstra que, em 2001, 621 alunos de 1ª a 4ª séries estavam matriculados na rede estadual, cujas matrículas estavam distribuídas em duas escolas: Eurico Leite de Moraes (154 alunos) e Teruyo Kikuta (467 alunos). Pelas regras do convênio, disciplinadas pelo Decreto Estadual 43.072/98, a municipalização ocorre com a assunção pelo Município de determinada escola, incluindo prédio, mobiliários, funcionários estaduais efetivos e professores estaduais efetivos. O Município, com os recursos do FUNDEF, deve ressarcir o Estado com os gastos efetivados com a folha de pagamento dos servidores públicos estaduais colocados à sua disposição. Este ressarcimento é computado como despesas com pessoal do Município, nos termos do artigo 18 da LRF.

Os quadros seguintes representam uma síntese da simulação efetuada pela Secretaria Municipal de Educação nas escolas Teruyo Kikuta e Eurico Leite de Moraes. Foram feitas algumas alterações no número de alunos e no valor atual aluno/ano do Estado de São Paulo, por sugestão do secretário, com o fim aproximar os dados da realidade, o que não implicou em mudança no resultado final do estudo realizado pela secretaria. Os números utilizados para os cálculos são aproximados, mesmo porque a determinação exata do montante que o Município receberá do Fundo no exercício é muito difícil, haja vista a complexidade dos cálculos que determinam a distribuição dos recursos do Fundo entre o Estado e cada Município (coeficiente de distribuição - calculado de acordo com a fórmula estabelecida no anexo do Decreto Federal nº 3.326, de 31/12/1999 - x total dos recursos do fundo estadual - capítulo 2- p. 69).

Os resultados, embora não absolutos, indicam problemas na ampliação da municipalização do ensino em Adamantina.



Escola Teruyo Kikuta:

Total de alunos em 2001 – 467. Valor aluno ano R$995,68. O Município receberia aproximadamente R$ 464.982,56 (registra-se novamente que o valor é aproximado, pois o cálculo real do valor total recebido pelo Município considera outros fatores)

60% - aplicação na remuneração do magistério – R$ 278.989,54

40% - manutenção da escola municipalizada – R$ 185.993,02

Total de professores efetivos estaduais – 27 – Valor médio da remuneração percebida – R$ 1.057,18

R$ 1057,18 x 27 = R$ 28.543,86 (gasto aproximado com a folha de pagamento mensal dos professores estaduais efetivos)

R$ 28.542,86 x 13 (12 meses de vencimentos + 13° salário) = R$ 371.057,18

1/3 de férias = R$ 352,39 x 27 = R$ 9.514,53

R$ 371.057,18 + R$ 9.514,53 = R$ 380.571,71 (gasto aproximado com a folha de pagamento anual dos professores estaduais efetivos)

O total dos valores recebidos do fundo seriam utilizados quase que totalmente na folha de pagamento dos professores. Separando os percentuais de 60% (mínimo a ser aplicado na folha de pagamento) e 40% (manutenção da escola) – haveria um déficit de R$ 101.582,17 considerando os 60% (R$ 278.989,54 – R$ 380.571,71 = - R$ 101.582,17)

A utilização dos 40% (R$ 185.993,02) para cobertura do déficit acima mencionado implicaria em falta de recursos do FUNDEF na manutenção do ensino (outros funcionários, água, luz, telefone, material de expediente, material didático)

O total de gastos com funcionários estaduais efetivos na escola em questão, somado ao total de despesas com os professores seria suficiente para consumir quase a totalidade dos recursos recebidos do fundo pelo Município.

Total de funcionários efetivos estaduais – 11 – Valor médio da remuneração percebida – R$ 549,72

R$ 11 x 549,72 = R$ 6.046,92 (gasto aproximado com a folha de pagamento mensal dos funcionários estaduais efetivos)

R$ 6046,92 x 13 (12 meses de remuneração + 13° salário) = R$ 78.609,96

1/3 de férias = R$ 183,24 x 11 = R$ 2.015,64

R$ 78.609,96 + 2.015,64 = R$ 80.625,60 (gasto aproximado com a folha de pagamento anual dos funcionários estaduais efetivos)

Muito provavelmente o total dos valores recebidos do fundo (aproximadamente R$ 464.982,56), seriam utilizados quase que totalmente na folha de pagamento dos servidores públicos estaduais efetivos (R$ 380.571,71 + R$ 80.625,60 = R$ 461.197,31). As demais despesas de manutenção do ensino dependeriam de outras receitas do Município.

Quadro 4 Simulação das Despesas decorrentes da Municipalização da Escola Teruyo Kikuta.



Escola Eurico Leite de Moraes

Total de alunos em 2001 – 154. Valor aluno ano R$995,68. O Município receberia aproximadamente R$ 153.334,72 (registra-se novamente que o valor é aproximado, pois o cálculo real do valor total recebido pelo Município considera outros fatores)

60% - aplicação na remuneração do magistério – R$ 92.000,83

40% - manutenção da escola municipalizada – R$ 61.333,89

Total de professores efetivos estaduais – 9 – Valor médio da remuneração percebida – R$ 1.035,31

R$ 1035,31 x 9 = R$ 9.317,80 (gasto aproximado com a folha de pagamento mensal dos professores efetivos)

R$ 9.317,80 x 13 (12 meses de vencimentos + 13º salário) = R$ 121.131,40

1/3 de férias = R$ 345,10 x 9 = R$ 3.105,90

R$ 121.131,40 + R$ 3.105,90 = R$ 124.237,30 (gasto aproximado com a folha de pagamento anual dos professores estaduais efetivos)

O total dos valores recebidos do fundo seriam utilizados quase que totalmente na folha de pagamento dos professores. Separando os percentuais de 60% (mínimo a ser aplicado na folha de pagamento) e 40% (manutenção da escola) – haveria um déficit de R$ 32.236,47 considerando os 60% (R$ 92.000,83 - R$ 124.237,30 = - R$ 32.236,47)

A utilização dos 40% (R$ 61.333,89) para cobertura do déficit acima mencionado implicaria em falta de recursos do FUNDEF na manutenção do ensino (outros funcionários, água, luz, telefone, material de expediente, material didático)

O total de gastos com funcionários estaduais efetivos na escola em questão, somado ao total de despesas com os professores seria suficiente para consumir quase a totalidade dos recursos recebidos do fundo pelo Município.

Total de funcionários efetivos estaduais – 2 - Valor médio da remuneração percebida – R$ 615,04

R$ 2 x 615,04 = R$ 1.230,08 (gasto aproximado com a folha de pagamento mensal dos funcionários estaduais efetivos)

R$ 1.230,08 x 13 (12 meses de remuneração + 13º salário) = R$ 15.991,04

1/3 de férias = R$ 205,01 x 2 = R$ 410,02

R$ 15.991,04 + 410,02 = R$ 16.401,06 (gasto aproximado com a folha de pagamento anual dos funcionários estaduais efetivos)

Provavelmente o total dos valores recebidos do fundo (aproximadamente R$ 153.334,72), seriam utilizados quase que totalmente na folha de pagamento dos servidores públicos estaduais efetivos (R$ 124.237,30 + R$ 16.401,06 = R$ 140.638,36). As demais despesas de manutenção do ensino dependeriam de outras receitas do Município.

Quadro 5 Simulação das Despesas Decorrentes da Municipalização da Escola Eurico Leite de Moraes



Os estudos realizados pelo Município de Adamantina demonstraram a inviabilidade financeira de ampliar a municipalização do ensino fundamental, considerando o total aproximado recebido do FUNDEF e as despesas decorrentes da folha de pagamento do pessoal efetivo do Estado (insuficiente para atender o ensino, uma vez que existem nas escolas professores admitidos em caráter temporário que não foram considerados nos cálculos) e da manutenção do ensino fundamental. Ressalte-se que, mesmo considerando a possibilidade da substituição de professores e funcionários estaduais por municipais, isso não alteraria em muito a situação financeira, pois embora o salário inicial do professor de ensino fundamental municipal seja R$ 636,23, sobre este valor incide a contribuição patronal para o INSS (21%) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (8%), elevando-o para R$ 820,74 e consumindo mais de 60% dos recursos do Fundo com o pagamento de pessoal.

Soma-se a esta questão o problema do limite da despesa com folha de pagamento (54% das receitas correntes líquidas), que o Município tem apresentado dificuldade em atender.

Por fim, deve ser considerada a possível extinção do FUNDEF prevista na EC 14/96. A ampliação da municipalização modificaria a situação atual do Município na relação recursos retidos e recebidos do FUNDEF. Com a assunção da escola Teruyo Kikuta, o Município certamente estaria extrapolando a sua capacidade máxima de absorção de alunos e passaria a depender do FUNDEF, o que não é recomendável diante da indefinição no futuro do financiamento do ensino fundamental público.

A municipalização da escola Eurico Leite de Moraes, tomando como referência o total de recursos do Município retido no FUNDEF no exercício de 2001 (R$ 1.576.755,29) e o total recebido do fundo com apenas uma escola municipalizada (EEMF Navarro de Andrade – R$ 1.412.661,39), não significaria uma dependência do Fundo. Contudo, permaneceriam os problemas com o limite de gasto com pagamentos e insuficiência dos recursos do Fundo na manutenção do ensino. Este poderia ser ajustado, uma vez que tem sobrado recursos do FUNDEF a serem aplicados na manutenção do ensino fundamental, conforme aponta o quadro 3 (p. 161). Considera-se também que há outros recursos a serem aplicados nesse nível de ensino.

unesp

Assim, considerando os números indicados no quadro 5 e a sobra de recursos do Fundo indicada no quadro 3, somados aos demais recursos municipais vinculados ao ensino, poder-se-ía dizer que há viabilidade financeira na assunção pelo Município da escola Eurico Leite de Moraes. Todavia, uma questão importante foi levantada pelo Secretário de Educação: nunca se sabe ao certo quanto custa a manutenção de uma escola pública. Reconhecendo esse fator e as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Município, já não subsiste a certeza de que haveria condições financeiras de ampliar a municipalização do ensino fundamental, com a assunção da escola Eurico Leite de Moraes.

Portanto, considerando as incertezas apontadas e o fato de que o Município não tem condições de assumir todo o ensino fundamental de 1ª a 4ª séries (escola Teruyo Kikuta e a escola Eurico Leite de Moraes), e que, de qualquer forma, a rede de ensino fundamental no Município permanecerá fragmentada, melhor o processo de municipalização parar aonde começou e permanecer com apenas uma escola municipalizada (EMEF Navarro de Andrade).

O rompimento da parceria com o Estado e a criação do sistema municipal de ensino não acarretaria a possibilidade de ampliar o ensino fundamental em Adamantina, em razão dos problemas legais (limite de despesas com pessoal), da falta de recursos para construção de prédios próprios e da indefinição sobre o futuro do financiamento do ensino.

O sistema municipal de ensino fundamental não está nos planos do Município, a ampliação da municipalização por ora está afastada. O Município acertadamente continuará, ao menos durante 2002, com a gestão apenas da Escola Municipal de Ensino Fundamental Navarro de Andrade.

unesp

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

> Esse é o triste cenário do ensino no Brasil, em especial do ensino básico, no limiar de um novo século, do chamado "século do conhecimento", na abertura dos anos de um novo milênio. Na contabilidade social, a conta Educação continua no "vermelho", registrando enorme dívida na somatória das subcontas que quantificam situação de penúria em todos os níveis de ensino. Mensurada em números ou significados, em termos de desenvolvimento humano, essa dívida expressa um rotundo fracasso nacional, que clama por providências e soluções: um chamamento da História aos brios de todo um povo. Por certo, o resgate de tal dívida também define o maior obstáculo a ser transposto, para que o Brasil se transmude na nação independente, próspera e justa que todos almejam. No mundo globalizado da telemática, uma nova civilização emerge, moldada pela revolução tecnológica. Nesse novo mundo, nessa civilização emergente, o lugar que desejamos ocupar não é espaço reservado. Antes, é espaço a ser conquistado. Para a conquista, a Educação é fator decisivo; seu alicerce é o ensino fundamental universalizado e de qualidade. São verdades repisadas, são lugar-comum. (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997, p. 20)

A presente pesquisa destacou vários aspectos da municipalização do ensino fundamental a partir da nova legislação educacional. Verificou-se que o Município de Adamantina decidiu municipalizar apenas uma escola de ensino fundamental, através de convênio com a Secretaria Estadual de Educação, cujo número de alunos absorvidos pela rede municipal não implica dependência do FUNDEF. Este é um ponto positivo do processo de municipalização em Adamantina, uma vez que o Fundo tem prazo pré-estabelecido (10 anos da vigência da EC 14/96) para ser extinto.

Registraram-se controvérsias acerca da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 14/96. Entendemos que ao criar o FUNDEF e estabelecer a retenção automática de receitas tributárias municipais, a EC 14/96 feriu a autonomia municipal. O recebimento, por alguns Municípios (aqueles que extrapolam a sua capacidade máxima de absorção de alunos), de recursos do Fundo que pertencem a outros Municípios por força da Constituição é, sem dúvida, uma inconstitucionalidade. Todavia, conforme foi visto nesta pesquisa, tal matéria já foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal que se manifestou pela constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 14/96.

Ressalte-se que tramita pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo a Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 18/2001, de autoria da bancada governista liderada pelo Deputado Estadual Edson Aparecido. Tal proposta visa modificar o artigo 149, inciso III e acrescenta o artigo 255 e parágrafos. Este artigo cria, no âmbito estadual, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A proposta contempla a mesma

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

sistemática adotada pela EC 14/96, a retenção das mesmas receitas municipais e estaduais e a previsão das mesmas vinculações. Se nos posicionamos pela inconstitucionalidade da EC 14/96, a situação se agrava com relação à proposta estadual. Não pode a Constituição Estadual criar dispositivo que retém automaticamente transferências constitucionais pertencentes aos Municípios, previstas na Carta Federal. Por outro lado, é juridicamente impossível a Constituição Estadual tornar definitivo o fundo de emergência criado pela Constituição Federal, que restringe a autonomia municipal.

Assim, o futuro do financiamento do ensino fundamental está indefinido.

O estudo das políticas públicas adotadas pelo Município de Adamantina frente à nova legislação educacional nos levou as seguintes conclusões:

- O Município de Adamantina apresenta endividamento, dificuldade de cumprir dispositivos constitucionais e regras impostas pela Lei 9.424/96 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).
- O processo de municipalização do ensino fundamental iniciou-se no Município em razão do impacto financeiro causado pela nova legislação educacional e pela força da política de descentralização do governo estadual.
- Há, até aqui, cautela com relação ao número de alunos assumidos pela rede municipal de ensino fundamental. Está sendo observada a capacidade máxima de absorção de alunos pelo Município (GUIMARÃES, 1998).
- As parcerias entre Estado e Município na gestão do ensino fundamental se resumem à cessão do prédio, à transferência dos servidores públicos e àquelas que já existiam: transporte, merenda, reformas de prédios. Não há um projeto de cooperação de natureza pedagógica, voltado para a melhoria da qualidade do ensino, que contemple a experiência estadual de modo a evitar improvisos e erros desnecessários.
- O Município construiu uma estrutura razoável para o atendimento do ensino fundamental, mas todas as decisões sobre a escola municipalizada são centralizadas nas mãos dos empregados de confiança do Chefe do Executivo. Por outro lado, a formulação das políticas educacionais, através do exercício da autonomia municipal, contemplando problemas e experiências geradas na escola municipalizada e

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

permitindo a participação da comunidade local, fica comprometida com a transferência de muitas ações a entidades especializadas que prestam assessoria, estranhas à localidade.

- Não vislumbramos um diferencial entre a escola municipalizada e as demais escolas estaduais de ensino fundamental existentes no Município, ou algo que poderia justificar a transferência da gestão do ensino para a municipalidade. Verificou-se uma queda anual, a partir de 2000, no atendimento da escola municipalizada. Contudo, qualquer conclusão definitiva a respeito da queda de matrículas teria que levar em conta a evolução da população escolarizável e o número total de matrículas nas duas redes (estadual e municipal) existentes no Município.
- A política de valorização do Magistério é negativa: o Município não estabeleceu critérios para a aplicação dos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos professores. Por razões diversas não está aplicando esse percentual e vem desviando parte dos recursos para outras finalidades. O Plano de Carreira reforça direitos previstos para os professores na Constituição Federal, na CLT e na Lei Orgânica Municipal, além de estabelecer formas de progressão funcional, mas as remunerações estabelecidas pela lei local, que refletem a realidade do Município, não significam valorização do magistério ou incentivo para a busca de melhor qualificação profissional. A forma de capacitação dos professores adotada pelo Município, através da contratação de uma entidade privada, distante da realidade dos trabalhadores municipais da educação, não assegura o cumprimento do intuito legal de valorização do magistério. O regime previdenciário é injusto e há muitas contratações temporárias de professores, o que impede um envolvimento efetivo do profissional com a escola municipalizada.
- A atuação dos Conselhos Municipais pouco tem influenciado nas decisões do Chefe do Executivo. Atualmente o desrespeito à forma de escolha dos membros que constituem os Conselhos compromete a realização de suas funções.
- Não há uma política coerente de utilização dos recursos vinculados à educação, através do planejamento da distribuição e aplicação de recursos no ensino básico.
- O Chefe do Executivo tem pretensão de ampliar o atendimento do ensino

fundamental de 1ª a 4ª séries. Preferiu-se não fazer uma ampliação aleatória, como tem ocorrido em muitos Municípios. A questão foi estudada e os dados, embora nada absolutos, somados a outras dificuldades enfrentadas pelo Município, levaram à decisão de manter apenas uma escola municipalizada.

O Município enfrenta muitos problemas, alguns advindos de falhas da administração pública municipal e outros impostos por dispositivos legais incompatíveis entre si. A principal contribuição dada pelo Município de Adamantina ao ensino fundamental público consiste na responsabilidade de assumir uma única escola e iniciar com cautela a nova experiência de gestão .

As demais ações do Município, muitas das quais certamente requereram e requerem esforços dos administradores públicos municipais (estruturação da rede municipal de ensino fundamental, realização de concurso público, elaboração do plano de carreira do magistério municipal, constituição dos Conselhos Municipais, elaboração de plano anual e plurianual de educação, atribuições de aulas, solução de problemas diários na gestão da escola municipalizada, envolvendo alunos, pais de alunos, membros da comunidade, aplicação no ensino) não representam um marco para o ensino fundamental. O Município tem desenvolvido ações, mas nada que a rede estadual não pudesse fazer.

A fragmentação da rede de ensino fundamental e a coexistência de duas redes, num Município de pequeno porte como Adamantina (33.497 habitantes -IBGE-2000), só se explica pela necessidade de ajustes financeiros. Isto demonstra claramente que a reforma educacional desencadeada a partir de 1996 contemplou apenas o aspecto financeiro, a melhoria ou não da qualidade do ensino público é apenas conseqüência.

Devemos reconhecer que no Brasil há problema na relação existente entre as entidades que compõem o pacto federativo; os governos nacional, estaduais e municipais, movidos por diferenças e pretensões políticas, enfrentam-se e competem entre si. A luta não é para a melhoria na prestação dos serviços públicos. Falta colaboração e trabalho articulado com vistas a esse fim.

Somos favoráveis a projetos de descentralização política responsáveis, acreditamos no potencial das municipalidades. Contudo, considerando a estrutura

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

financeira dos Municípios conferida pela Carta Maior e a forma como os processos de descentralização política vêm sendo desencadeados no Brasil, vemos o Município muito frágil.

Utilizando a expressão de SILVA JUNIOR (1995), podemos dizer que a autonomia municipal vem sendo tratada como uma "autonomia de conveniência". Quando interessa aos poderes centrais utilizar a autonomia municipal para a transferência de responsabilidades, ela é invocada; quando ao mesmo tempo se modificam, via Emendas Constitucionais, a estrutura, os recursos e as competências do Município, sem consultá-lo, já não prevalece a sua autonomia.

Reconhecemos ainda que a administração pública municipal ganha força com a Constituição Federal de 1988 e apenas a partir daí tem início a sua organização com vistas ao exercício dos poderes inerentes à autonomia municipal. Assim, dependendo da estrutura financeira do Município, não o vemos preparado administrativamente para o exercício de certas atribuições.

O efetivo exercício da autonomia municipal consiste também em saber reconhecer quando o Município não tem condições de gerir determinados serviços públicos. Menciona-se a propósito, que na condição de assessora jurídica da Prefeitura Municipal de Flórida Paulista, participamos da tomada de decisão contrária à municipalização do ensino fundamental.

Acreditamos que a educação básica é a atribuição mais importante do Estado. Apenas o ensino de qualidade pode assegurar dignidade ao povo brasileiro. Por essa razão, mesmo reconhecendo a competência da Administração Pública Municipal, opinamos pela não municipalização do ensino fundamental no Município de Flórida Paulista, cujo Prefeito assessoramos, pois nem mesmo o descompromisso do governo federal para com este nível de ensino, evidente na nova legislação educacional, e a intenção manifesta do governo estadual de transferir a sua gestão, poderiam justificar a assunção pelo Município de tamanha responsabilidade, para a qual no momento, ainda não tem condições de se desincumbir sozinho a contento.

De qualquer forma, o processo de municipalização do ensino fundamental está sendo implementado na maioria dos Municípios do Estado de São Paulo. Esperamos que o presente estudo de caso possa contribuir para a implementação do processo de

unesp

municipalização do ensino de outros Municípios paulistas, de forma a se aproveitarem os acertos e se evitarem erros cometidos, sobretudo para a superação de problemas administrativos existentes e para o aprimoramento da legislação educacional. A adoção de políticas públicas educacionais que permitam uma gestão participativa, que busquem meios efetivos de valorização do magistério, que respeitem a autonomia da escola e incentivem o trabalho coletivo, é essencial para que as escolas públicas municipais de ensino fundamental possam oferecer um bom serviço educacional.

unesp

REFERÊNCIAS

ADAMANTINA. *Lei Orgânica do Município de Adamantina*, 1990.

ADAMANTINA. *Lei Complementar nº 28, de 31 de março de 2000.* Reajusta os vencimentos, proventos e pensões dos servidores, funcionários, inativos, pensionistas e autarquias e empresa pública do município e dá outras providências. Adamantina, 2000.

ADAMANTINA. *Lei nº 1.752, de 30 de setembro de 1980.* Dispõe sobre a criação da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Adamantina - EMDA e dá outras providências. Adamantina, 1980.

ADAMANTINA. *Lei nº 1.866, de 27 de dezembro de 1984.* Altera a Lei nº 1752/80 e amplia os objetivos da EMDA. Adamantina, 1980.

ADAMANTINA. *Lei nº 2.722, de 04 de junho de 1997.* Cria o Conselho Municipal de Educação de Adamantina e dá outras providências. Adamantina, 1997.

ADAMANTINA. *2.735 Lei nº, de 19 de agosto de 1997.* Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Adamantina, 1997.

ADAMANTINA. *Lei nº 2.736, de 19 de agosto de 1997.* Dispõe sobre autorização para que o Chefe do Executivo possa celebrar convênio com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, objetivando a municipalização do ensino fundamental e dá outras providências. Adamantina, 1997.

ADAMANTINA. *Lei nº 2.819, de 18 de junho de 1998.* Dispõe sobre alterações na Lei nº 2.718, de 20 de maio de 1997, que trata da Unificação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Adamantina, criada pela Lei nº 853, de 29 de junho de 1967 e Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia de Adamantina, criada pela Lei nº 1.547, de 18 de março de 1980 e dá outras providências. Adamantina, 1998.

ADAMANTINA. *Lei nº 2.831, de 01 de julho de 1998.* Dispõe sobre o Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Adamantina e dá outras providências. Adamantina, 1998.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

ADAMANTINA. *Lei nº 2.988, de 13 de dezembro de 2001.* Revoga a Lei nº 2.373/91 que dispõe sobre a complementação de aposentadoria aos servidores públicos municipais e pensão aos seus dependentes. Adamantina, 2001.

ADAMANTINA. *Lei nº 3.000, de 28 de dezembro de 2001.* Dispõe sobre alteração do artigo 4º, da Lei nº 2.289, de 30.07.90, alterada pela Lei nº 2.716, de 20.05.97, que especifica. Adamantina, 2001.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.192, de 17 de junho de 1997.* Dispõe sobre a nomeação do Conselho Municipal de Educação de Adamantina. Adamantina, 1997.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.246, de 25 de setembro 1997.* Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Adamantina, 1997.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.281, de 27 de novembro de 1997.* Aprova e homologa o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Adamantina e dá outras providências. Adamantina, 1997.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.322, de 12 de janeiro de 1998.* Dispõe sobre a criação da Escola Municipal de Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo ao Município de Adamantina. Adamantina, 1998.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.638, de 28 de março de 2000.* Dispõe sobre revogação do Decreto nº 3.192, de 17 de junho de 1997. Adamantina, 2000.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.639, de 28 de março de 2000.* Dispõe sobre revogação do Decreto nº 3.246, de 25 de setembro de 1997. Adamantina, 2000.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.642, de 30 de março de 2000.* Dispõe sobre nomeação do Conselho Municipal de Educação de Adamantina. Adamantina, 2000.

ADAMANTINA. *Decreto nº 3.713, de 29 de novembro de 2000.* Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Adamantina, 2000.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

ADAMANTINA. *Portaria nº 179, de 18 de setembro de 1998.* Dispõe sobre abertura de concurso público. Adamantina, 1998.

ADAMANTINA. Secretaria Municipal de Educação. *Plano municipal de educação – 2001.* Adamantina, 2001.

ADAMANTINA. Secretaria Municipal de Educação. *Plano de trabalho – 2001.* Adamantina, 2001.

ADAMANTINA. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Plurianual de Educação (2002 – 2005).* Adamantina, 2001.

ADAMANTINA. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Plurianual de Educação – Prioridades para 2002.* Adamantina, 2001.

ALVES, Odair Rodrigues. *O município:* dos romanos à nova república. São Paulo: Editora Nacional, 1986.

ANDRÉ, Marli; LUDKE, Menga. *Pesquisa em educação:* abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

APEOESP. APEOESP critica a municipalização de escolas. *O Estado de São Paulo*, 27 mar. 1996.

APEOESP. A quem interessa a municipalização? *Jornal da APEOESP.* São Paulo, nov. dez. 1996.

APEOESP. APEOESP amplia debate sobre municipalização. *Jornal da APEOESP.* São Paulo, mar. 1997.

APEOESP. Construir um sistema público de ensino básico – uma alternativa à municipalização. *Jornal da APEOESP.* São Paulo, set. 1997, Suplemento Especial.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA Cleiton de, et al. *Municipalização do Ensino no Brasil*: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-89.

ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. O rombo e o roubo da previdência. *Tribuna Judiciária*, São Paulo, v. 13, n. 22, mar/abr.1999.

AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: AZANHA, José Mário Pires. *Educação:* temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 105-115.

AZANHA, José Mário Pires. Algumas orientações para a municipalização do ensino no Estado de São Paulo. In: AZANHA, José Mário Pires. *Educação:* temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 205 – 213.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal. *Revista Estudos Avançados,* n. 42, maio/ago. 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro Bastos. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BELLINI, Luzia Marta. *Ensino fundamental*: entre a descentralização política e a centralização de poder. Londrina: UEL, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGHI, Raquel Fontes. *A municipalização do ensino fundamental em processo:* um estudo de caso em três municípios do interior paulista. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação*: uma contribuição para um novo paradigma de gestão de ensino fundamental. Campinas: Papirus, 1997.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

BRANDÃO. Carlos Rodrigues. *O que é educação*. 35. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1967.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 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.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 1961.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Estabelece as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 ago. 1971.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <*http:// www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

unesp

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 fev. 1967.

BRASIL. Decreto Federal nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei 9.424/96. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Decreto Federal nº 2.440, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 1998. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Decreto Federal nº 2.935, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 1999. Disponível em <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999 . Fixa o valor Mínimo a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2000. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.742, de 01 de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo anual de que trata o art. 6º, § 1º da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2001. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em abr. 2001.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*: guia para sua operacionalização. São Paulo: CEPAM, 1997.

unesp

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Manual de Orientação*: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: MEC, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Carta dos Técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o FUNDEF*. Brasília: MEC, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº 13, de 05 de janeiro de 2000. Dispõe sobre os Coeficientes de Distribuição dos Recursos do FUNDEF. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº 2.188, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os Coeficientes de Distribuição dos Recursos do FUNDEF. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *FUNDEF:* conheça e acompanhe. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 06, de 13 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a estimativa da complementação da União para o FUNDEF em 2000. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 28, de 30 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a estimativa da complementação da União para o FUNDEF em 2001. Disponível em: <*http://www.mec.gov.br*>. acesso em: abr. 2001.

CALLEGARI, Cesar; CALLEGARI, Newton. *Ensino fundamental*: a municipalização induzida. São Paulo: Senac, 1997.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CERDÔNIO, Quadros (org.). *Responsabilidade fiscal:* estudos e orientações: uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?. In: HADDAD, Sérgio; TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1988, p. 75-121.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Gestão educacional e descentralização*. 2. ed. São Paulo: Cortez , 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DOSSIÊ EDUCAÇÃO. Educação hoje: questões em debate. *Revista Estudos Avançados*, n. 42, maio/ago. 2001.

Escola Municipal de Ensino Fundamental Navarro de Andrade. *Normas Regimentais*. Adamantina, abr. 2001.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, v.1/2, 1975.

FARENZENA, Nalú. A prioridade financeira ao ensino fundamental na reforma constitucional da educação de 1996: um olhar sobre o funil parlamentar. Disponível em: <*http://www.anped.org.br*>. acesso em out. 2001.

FELIX, Maria de Fátima Costa. Municipalização do ensino: instrumento de democratização? *Didática*, São Paulo, v.22/23, p. 31-36, 1986/87.

FERNANDES, Florestan. *A constituição Inacabada*: vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Edipro, 1997.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). *O Município em perguntas e respostas*. São Paulo: Malheiros, 1997.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1989.

GENTILI, Pablo (Org). *Pedagogia da exclusão*: critica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GUIMARÃES, José Luiz. *Desigualdades regionais na educação*: a municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

GUIMARÃES, José Luiz. *A municipalização do ensino fundamental e o impacto da emenda constitucional n. 14 sobre os municípios paulistas*. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

HADDAD, Sérgio; TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998.

HAIDAR, Maria de Lurdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. A educação básica no Brasil: dos primórdios até a Primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998, p. 59-101.

HUET, Bernard. *Tentativas de municipalização do ensino pelo governo de São Paulo* : 1983-1990. 1992. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

KRUPP, Sonia Maria Portella. O banco mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. Disponível em: <*http://www.anped.org.br*>. acesso em: out. 2001.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa,* nº 74, ago. de 1990.

LOPES, Antonio. *O processo de transição de duas escolas estaduais de ensino fundamental para a gestão do município de Votuporanga:* um estudo de caso de descentralização política. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros,1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores e Associados, 1997.

MELLO, Celso Antônio de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Guiomar Namo de. *Cidadania e competitividade*: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez,1993.

MEYNAUD JEAN. *A Ciência Política*. Rio de Janeiro: FGV, 1960.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. 2. ed. Ceilândia: Idéa, 1998.

MONROE, Paul. *História da educação*. 18. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1987.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

MONTORO, Franco. Descentralização e participação: caminhos da democracia. In: CEPAM. *O Município no Século XXI*: cenário e perspectivas. ed. especial. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 297-304.

MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa*: emenda constitucional nº 19/98. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NEUBAUER, Rose. Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org). *Descentralização da educação*: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001, p. 168-187.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA Cleiton de, et al. *Municipalização do Ensino no Brasil*: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. O processo de municipalização do ensino fundamental, da primeira à quarta série, em Piracicaba. In: GIUBILEI, Sonia (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas.* Campinas: Alínea, 2001, p. 93-138.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Efeitos do FUNDEF nos municípios mineiros: equidade social? Disponível em: <*http://www.anped.org.br*>. acesso em: out. 2001.

RAMA, Leslie Maria José da Silva. *Legislação do ensino*: uma introdução ao seu estudo. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987.

ROCHA, Milton Almeida. A nova administração municipal: desafios históricos. In: *SEMINÁRIOS PARA PREFEITOS E DIRIGENTES MUNICIPAIS*. São Paulo: IBAM, 2000, p. 01-07.

ROMANELLI, Otaíza. *História da educação no Brasil*. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

ROJAS, Francisco José Villar. *Privatización de servicios públicos*. Madri: Montecorvo, 1993.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

SANTOS, Heloisa Occhiuze. *Municipalização do ensino em São Paulo*: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira. 2000 . Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1.996. Institui o Programa de Parceria Estado/Municípios. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 fev. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.889, de 10 de junho de 1996. Altera o Decreto nº 40.673/96. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 jun. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 31 dez. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 43.072, de 04 de maio de 1998. Disciplina os Convênios de Municipalização do Ensino Fundamental. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 04 maio 1998.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo. *Descentralização e reformas no ensino fundamental*: unindo forças para construir, com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo. São Paulo: SEE/SP: Fundap, set. 1997. 3 v.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo. *Você Sabia? - 4 anos de governo*: 1995-1998. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Equipe de Municipalização. *Programa de parceria Estado/ Municípios*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1996.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação e o Município de Adamantina, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental (processo nº 1809/97- SE). São Paulo, 1997.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Aplicação no ensino: as novas regras. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Aplicação no ensino*: as novas regras. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Lei de responsabilidade fiscal:* manual básico e instruções 01/2000. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação*: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SILVA, Carmem Silvia Bissolli da; MACHADO, Lourdes Marcelino. (orgs.). *Nova LDB*: trajetória para a cidadania?. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SILVA JUNIOR, Celestino Alves da. *A escola pública como local de trabalho*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIQUEIRA, Angela Carvalho de. O novo discurso do banco mundial e o seu mais recente documento de política educacional. Disponível em: <*http://www.anped.org.br*>. acesso em: out. 2001.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, Sérgio; TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 15-38.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. *Como entender e aplicar a Nova LDB*: Lei nº 9.394/96. São Paulo: Pioneira, 1997.

TANURI, Leonor Maria. A administração do ensino no Brasil. *Didática*, São Paulo, v. 17, p. 5-21, 1981.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

TANURI, Leonor Maria. A nova LDB e a questão da administração educacional. In: SILVA, Carmem Silvia Bissolli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (orgs.). *Nova LDB*: trajetória para a cidadania?. São Paulo: Arte & Ciência, 1998, p. 33-38.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação não é privilégio*. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação e o mundo moderno*. 2. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em questão. São Paulo : Atlas, 1987.

UNDIME. *Ensino municipal*: qualidade & participação. Brasília: UNDIME,1998.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Desconstrução da escola pública estatal: a publicização enviesada. Disponível em: <*http://www.anped.org.br* >. acesso em out. 2001.

ANEXOS

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Roteiro de Entrevista - DIRETORA REGIONAL DE ENSINO - ADAMANTINA.

1- Caracterização da Diretoria de Ensino – Região de Adamantina.
a) Municípios que compõem a diretoria;

2- Quais as principais causas que motivaram os Municípios a assinar convênios com a SEE/SP?

3- Antes da entrada em vigor da E.C. 14/96 e da criação do FUNDEF, a Secretaria já havia preparado um plano de parceria Estado/Municípios. Nesse período algum Município se interessou pela municipalização do ensino fundamental?

4- Qual tem sido o papel da DE neste processo de municipalização?

5- Quais foram as principais reações dos dirigentes municipais no início do processo?

6- As escolas municipalizadas permanecem ligadas à DE?

7- Quais são as formas de parcerias entre o Estado e os Municípios no processo de municipalização do ensino fundamental?

8- A oficina pedagógica continua assessorando os professores das escolas municipais?

9- A municipalização do ensino fundamental prejudica a organização da educação infantil?

10- Em Adamantina, quais são os resultados da municipalização do ensino fundamental:
a) com relação à organização da rede municipal ?
b) com relação ao aspecto pedagógico (material, treinamento, profissionais)?
c) Com relação à política salarial e ao plano de carreira do Magistério?

11- A seu ver, quais os grandes problemas com os quais a municipalização vem se defrontando? (Adamantina)

unesp

12-Você saberia dizer como tem funcionado o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social em Adamantina?

13- Em Adamantina existe apenas uma escola de ensino fundamental de 1ª a 4ª série municipalizada. Esta escola participa das avaliações do SARESP? Existe alguma avaliação da escola municipalizada feita pela SEE?

14-Em Adamantina e na maioria dos Municípios do Estado de São Paulo coexistem duas redes de ensino fundamental, uma municipal e outra estadual. Qual a vantagem desse processo para o ensino?

15- A seu ver, a municipalização aumenta a participação popular na gestão do ensino?

16-O FUNDEF tem uma existência de apenas 10 anos. Com o seu término, quais serão as conseqüências para o financiamento do ensino fundamental?

17-Qual a sua opinião a respeito da municipalização do ensino fundamental?

18-Quais medidas poderiam beneficiar a municipalização?

unesp

Roteiro de Entrevista - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - ADAMANTINA.

Número de Escolas de ensino fundamental existentes no município (1ª a 4ª séries – 5ª a 8ª séries).
Quais Escolas foram municipalizadas?
Número de alunos do ensino fundamental matriculados na rede estadual e na rede municipal.
Número de Escolas e Creches que compõem a estrutura da educação infantil municipal.
Número de crianças atendidas pelo Município nas creches e pré-escolas.
Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação.
Estrutura organizacional das Escolas Municipais (Creche – pré-escola e ensino fundamental)

1- Discorra sobre como ocorreu o processo de municipalização do ensino fundamental no Município de Adamantina?

2- No Município de Adamantina foram criados os Conselhos de Educação e de Acompanhamento e Controle Social? Como eles têm funcionado?

3- Como foi elaborado o Plano Municipal de Educação?

4- Como foi elaborado o Plano de Carreira do Magistério?

5- Como ficou a situação dos professores estaduais efetivos que estavam na escola municipalizada? E dos ACTs?

6- O Município realizou concurso para professor? Qual o salário inicial dos professores municipais?

7- Qual é o regime de trabalho dos servidores públicos municipais (celetista ou estatutário)?

8- Qual é a jornada de trabalho dos professores e como ela está dividida (horas-aula, horas-atividade, HTPC)?

9- Como ficou a situação sindical dos profissionais municipais da educação ?

unesp

10-O Município de Adamantina tem interesse em ampliar a municipalização?

11-O FUNDEF tem uma existência de apenas 10 anos. Com o seu término, quais serão as conseqüências para o financiamento do ensino fundamental? Essa é uma preocupação do Município?

12-O Município tem realizado algum tipo de capacitação dos profissionais das escolas municipalizadas?

13-Quais as formas de parceria existentes entre Estado e Município de Adamantina no processo de municipalização do ensino fundamental?

14-A escola que foi municipalizada é avaliada de alguma forma pelo Estado (SEE)?

15-Que tipo de ações o Município vêm fazendo para melhorar a qualidade da educação no Município?

16-Quais as maiores dificuldades encontradas até o momento neste processo de municipalização?

17-Você conhece alguma conquista da escola pública estadual que se perdeu com a municipalização do ensino fundamental?

18-Você considera que faltam a este Município condições econômicas, políticas e/ou técnico-pedagógicas para o desenvolvimento de um melhor trabalho na área educacional? Quais?

19- Em Adamantina e na maioria dos Municípios do Estado de São Paulo coexistem duas redes de ensino fundamental, uma municipal e outra estadual. Qual a vantagem desse processo para o ensino?

20- A seu ver, a municipalização aumenta a participação popular na gestão do ensino?

21- Qual a sua opinião a respeito da municipalização do ensino fundamental?

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Roteiro de Entrevista - PREFEITO MUNICIPAL DE ADAMANTINA.

01- Antes do FUNDEF, o Município de Adamantina já havia se interessado pela municipalização do ensino fundamental?

02- Discorra sobre como ocorreu o processo de municipalização do ensino fundamental no Município de Adamantina? Quais foram as principais dúvidas? Qual foi o papel da SEE?

03- Por que, ao assinar o Convênio, o Município decidiu municipalizar apenas uma escola de 1ª a 4ª série?

04- Com a assinatura do Convênio, o Município recebeu algum recurso financeiro do governo do Estado de São Paulo?

05- Quais são as principais parcerias entre Estado/Município?

06- A cooperação entre o Estado e o Município existe na prática?

07- Quais as maiores dificuldades encontradas até o momento neste processo de municipalização do ensino fundamental?

08- O Município pretende ampliar a municipalização do ensino fundamental?

09- O FUNDEF tem uma existência de apenas 10 anos. Com o seu término, quais serão as conseqüências para o financiamento do ensino fundamental? Essa é uma preocupação do Município?

10- Em 1999 o Município de Adamantina ingressou com uma Ação com o fim de não ter os seus recursos retidos no Fundo. Por que?

11- Quais foram as principais conseqüências que decorreram desse processo?

12- Existe uma Ação Judicial movida por algumas professoras pleiteando a distribuição entre elas de um resíduo do FUNDEF. Qual é a sua opinião sobre essa questão?

unesp

13- No início desse ano houve uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público contra o Prefeito Municipal de Adamantina em razão do afastamento das professoras estaduais que estavam à disposição do Município e a contratação pelo Município de novos professores. O que levou a Prefeitura a tomar essa decisão? Como está essa questão atualmente?

14- Como tem sido a atuação dos Conselhos Municipais (Conselho Municipal de Educação e CACS)?

15- Que tipo de ações o Município vêm fazendo para melhorar a qualidade da educação no Município?

16- Qual a sua opinião a respeito da municipalização do ensino fundamental?

17- Quais medidas poderiam beneficiar a municipalização?

unesp

Roteiro de Entrevistas – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS – ADAMANTINA.

01- Qual é o orçamento anual atual do Município de Adamantina?

02- Qual é a participação da arrecadação própria na receita municipal?

03- Qual é o gasto atual do Município com a folha de pagamento?

04- Qual foi o impacto do FUNDEF e da nova LDB nas finanças municipais?

05- Antes de assinar o convênio da municipalização, foram efetuados cálculos para se determinar o número de alunos que seriam absorvidos pelo Municipio?

06- No ano de 2001, qual foi o total de recursos do Município retido no FUNDEF e o total recebido do FUNDEF?

07- A nova legislação educacional acarreta falta de recursos para a educação infantil?

08- O que o Município tem feito para aplicar 60% dos recursos do FUNDEF na valorização do Magistério?

09- Do ponto de vista financeiro, é possível ampliar a municipalização do ensino fundamental em Adamantina?

10- Quais são os maiores problemas enfrentados pelo Município de Adamantina com a municipalização do ensino fundamental?

11- Como tem sido a atuação dos Conselhos Municipais (Conselho Municipal de Educação e CACS)?

12- O que tem sido feito pelo Município para a melhoria do ensino fundamental?

13- Qual é a sua opinião sobre a municipalização do ensino fundamental?

unesp

