

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

EDINÉA BANDEIRA RIBEIRO

O PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO
DO PARÁ E SEUS EFEITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE
ALTAMIRA

Belém-Pará
2007

EDINÉA BANDEIRA RIBEIRO

O PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO
DO PARÁ E SEUS EFEITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE
ALTAMIRA

Dissertação aprovada no Programa de Pós-
Graduação em Educação, do Centro de
Educação, da Universidade Federal do Pará,
na obtenção do título do Mestre em Educação.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Oliveira
Gemaque.

Belém-Pará
2007

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –

Biblioteca Profa. Elcy Rodrigues Lacerda/Instituto de Ciências da Educação/UFPA, Belém-PA

Ribeiro, Edinéa Bandeira.

O Programa de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará e seus efeitos na gestão educacional do município de Altamira; orientadora, Profa. Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque. _ 2007.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2007.

1. Educação e Estado – Altamira (PA). 2. Municipalização – Altamira (PA). 3. Descentralização na administração pública – Altamira (PA). I. Título.

CDD - 21. ed.: 353.8098115

EDINÉA BANDEIRA RIBEIRO

O PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO
DO PARÁ E SEUS EFEITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE
ALTAMIRA

Dissertação aprovada no Programa de Pós-
Graduação em Educação, do Centro de
Educação, da Universidade Federal do Pará,
na obtenção do título do Mestre em Educação.

Examinada em ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Oliveira Gemaque
Universidade Federal do Pará
(Presidente)

Prof. Dr. Emmanuel Ribeiro Cunha
Universidade do Estado do Pará
(Membro)

Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro de Oliveira
Universidade Federal do Pará
(Membro)

Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Monteiro
Universidade Federal do Pará
(Membro)

Belém-Pará
2007

**Para Esther,
com muito amor.**

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela luz.

Ao marido, pela companhia.

À família, pela união.

Aos amigos e amigas de mestrado, pela luta.

Aos professores e professoras de mestrado, pela troca.

Às amigas (aquelas que ficaram ao ladinho), pela força.

À orientadora, pelas sugestões.

À Banca de Qualificação e Defesa, pela contribuição.

À Diretora da Escola, pela compreensão.

Aos demais, pelo crédito.

RESUMO

O trabalho estuda a política de municipalização de ensino, através de um movimento histórico e interpretativo, cujo propósito é caracterizar as tendências municipalizadoras da educação brasileira que procuraram imprimir aos municípios o papel prioritário na oferta da educação infantil e do ensino fundamental no país. A partir desta incursão, o estudo parte para uma análise do programa de municipalização do ensino no Estado do Pará, mostrando os principais objetivos e características da proposta implementada pelo Governo do Estado no final da década de 1990, que, principalmente a partir da aprovação do Fundef, investiu na radicalização do processo de municipalização no estado. Para evidenciar os efeitos desse programa na realidade da gestão municipal da educação, esta investigação toma como campo de pesquisa o Município de Altamira, onde procurou desvelar quais os delineamentos tomados pela política educacional do município a partir da assinatura do Convênio de Cooperação Técnica acordado entre a Prefeitura Municipal e a Secretaria Executiva de Educação e que alterou os rumos da educação municipal. A pesquisa pretende contribuir para a compreensão da política de municipalização, relacionando-a com as injunções estruturais, visando refletir sobre as especificidades que demarcam a tríplice relação entre as políticas nacionais, o caráter estadual e o contexto municipal.

Palavras-chave: Descentralização – Municipalização – Política Educacional – Gestão Municipal

ABSTRACT

The work studies the municipalization politics which transfers the responsibility for educational administration to the municipal district, through a historical and interpretative movement, which purpose is to characterize these tendencies on the Brazilian education that tried to imprint to the municipal districts the priority paper in the offer of the infantile education and fundamental instruction in the country. From this incursion, the study part for an analysis of the “Municipalization of the fundamental instruction in the State of Pará Program”, showing the main objective and characteristics of the proposal implemented by the Government of the State in the end of the decade of 1990, that, mainly since the approval of Fundef, invested in the radicalization of the “municipalyzing” process of the lower education in the State. To evidence the effects of that program in the reality of the municipal administration of the education, this investigation takes as research area the Municipal district of Altamira, where it tried to unveil which were the ways taken by the educational politics of the Municipal district since the signature of the Agreement of Technical Cooperation dealt among the Municipal City hall and the Executive Clerkship of Education that has altered the directions of the municipal education. The research intends to contribute for the understanding of the municipalization politics, relating it with the structural injunctions, seeking to contemplate on the specificities that demarcate the triple relation among the national politics, the state character and the municipal context.

Keywords: Decentralization - Municipalization – Educational Politics - Municipal Management

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Pará - Distribuição percentual de matrículas na educação básica por dependência administrativa – 1996/2004	74
Gráfico 2	Pará - Distribuição percentual de matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa –1996/2004	76
Gráfico 3	Pará - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa – 1996/2004	79
Gráfico 4	Pará - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa – 1996/2004	82
Gráfico 5	Altamira - Distribuição percentual de matrículas na Educação Básica por dependência administrativa – 1996/2004	105
Gráfico 6	Altamira - Distribuição percentual de matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa –1996/2004	107
Gráfico 7	Altamira - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa –1996/2004	110
Gráfico 8	Altamira - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa –1996/2004	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Perfil do Município de Altamira	22
Quadro 2	Etapas de Transferência de Escolas da Rede Estadual para a Rede Municipal de Ensino	64
Quadro 3	Pará – Etapas Necessárias para a Municipalização do Ensino Fundamental	66
Quadro 4	Número de Municípios que municipalizaram o Ensino Fundamental – 1997/2004- por nível de atendimento	71
Quadro 5	Pará: Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996 – 2004	83
Quadro 6	Pará – Relação entre total Matrículas e número de Estabelecimentos de Educação Básica por Dependência Administrativa 1996 e 2004	84
Quadro 7	Município de Altamira - Indicadores Socioeconômicos - Ano 2000	91
Quadro 8	Altamira - Municipalização do ensino Fundamental – Dados a partir do início de cada ano	103
Quadro 9	Altamira: Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996 – 2004	113
Quadro 10	Altamira – Relação entre total Matrículas e número de Estabelecimentos de Educação Básica por Dependência Administrativa 1996 e 2004	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Pará - Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa-1996-2004	73
Tabela 2	Pará –Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa-1996-2004	75
Tabela 3	Pará – Matrículas do Ensino Fundamental Regular, por Dependência Administrativa-1996-2004	78
Tabela 4	Pará - Matrículas no Ensino Médio, por Dependência Administrativa-1996-2004	81
Tabela 5	Altamira – Evolução do Contingente Populacional – 1996/2004	90
Tabela 6	Altamira - Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa-1996-2004	104
Tabela 7	Altamira - Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa-1996-2004	106
Tabela 8	Altamira – Matrículas do Ensino Fundamental Regular por Dependência Administrativa-1996-2004	109
Tabela 9	Altamira - Matrículas no Ensino Médio da Rede Pública por Dependência Administrativa-1996-2004	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
OEA	Organização dos Estados Americanos
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
SEDUC	Secretaria Executiva de Educação
GEFIN	Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação
UFPA	Universidade Federal do Pará
USP	Universidade de São Paulo
EC	Emenda Constitucional
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Pará
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos “Anísio Teixeira”
MEC	Ministério da Educação
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
CF	Constituição Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
SEAD	Secretaria de Estado de Administração
IPASEP	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará
Promunicípio	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
Edurural	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural
Pronasec	Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural
Polonordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIN	Programa de Integração Nacional
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Altamira
SEPOF	Secretaria Executiva de Estado Planejamento, Orçamento e Finanças

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Questões Norteadoras e Objetivos do Estudo	17
Procedimentos Metodológicos	18
CAPÍTULO I: A Política de Municipalização do Ensino no Brasil	28
1.1 As principais tendências municipalizadoras da educação brasileira	28
1.2 A Municipalização no Contexto das Macro-políticas	34
1.2.1 Os determinantes políticos da década de 1970	34
1.2.2 A abertura democrática dos anos de 1980	38
1.2.2 As políticas de municipalização nas reformas da década de 1990	43
CAPÍTULO II: A Política de Municipalização do Ensino no Estado do Pará	56
2.1 Caracterização do Estado do Pará: aspectos demográficos e sócio-econômicos	56
2.2 Caracterizando a Política de Municipalização do Ensino Fundamental em território paraense	61
2.3 Os números da educação paraense antes e após o Programa de Municipalização do Ensino	72
2.3.1 Educação Infantil	74
2.3.2 Ensino Fundamental	77
2.3.3 Ensino Médio	80
CAPÍTULO III: Efeitos do Programa de Municipalização do Ensino na Gestão Educacional do Município de Altamira	88
3.1 Contexto Histórico, Demográfico e Sócio-Econômico	88
3.1.1 Aspectos Históricos	88
3.1.2 Aspectos demográficos e sócio-econômicos	89
3.2 Identificando as Especificidades da Política de Municipalização do Ensino Fundamental em Altamira	91
3.3 A Educação de Altamira em números	104
3.3.1 Educação Infantil	106
3.3.2 Ensino Fundamental	108
3.3.3 Ensino Médio	111
3.4 Os Caminhos da Política Educacional do Município de Altamira após a Municipalização do Ensino	115
3.4.1 O início: tempos de incertezas	115
3.4.2 Mudanças à vista? O Programa Escola Campeã entra em Cena	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	134
ANEXOS	143

INTRODUÇÃO

O interesse em estudar a política de municipalização do ensino fundamental, advém da necessidade de compreender como as iniciativas, que evocaram a responsabilidade dos municípios no atendimento à demanda do ensino fundamental de sua área de atuação, foram sendo incorporadas tanto pelos órgãos governamentais quanto pela sociedade civil.

Ao realizar-se um apanhado histórico da proposta de municipalização do ensino fundamental percebe-se que tal tendência não é recente, pois se apresenta como ponto de pauta de educadores brasileiros pelo menos desde a década de 1930, estando expressa no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e nas proposições municipalistas de Anísio Teixeira, quando a perspectiva central encontrava-se na expansão e fortalecimento do ensino primário¹. A partir de então, a intenção de configurar o Município como o novo espaço político responsável pela execução dos serviços educacionais veio tomando contornos bastante diversificados ao longo do contexto nacional.

Na década de 1970 foi concebida pelos governos militares como uma forma de manter o controle político sobre as instâncias subnacionais, como ficaram caracterizados os investimentos na educação municipal à época. Segundo Rosar (1999) as iniciativas do governo federal neste sentido, muito presentes na Região Nordeste do país, especialmente por conta da implantação de programas e projetos federais, tenderam a provocar um crescimento quantitativo na participação dos municípios na oferta do ensino de 1º grau, que não foi devidamente acompanhado pela melhoria na qualidade do funcionamento da rede.

A perspectiva de municipalização adotada na década seguinte tinha o fim de consagrar os preceitos democráticos incorporados e perseguidos pelos movimentos sociais num tempo de lutas pela redemocratização do país, em que se clamava pela “ampliação da fiscalização e do controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas” (BARRETO & VIGEVANI, 2004, p. 40). Dessa forma, a Constituição Federal, promulgada em 1988, promoveu mudanças significativas na tendência de municipalização do ensino, proporcionando maior autonomia à

¹ As expressões ensino primário, ensino de 1º grau e ensino fundamental nesta dissertação, em geral, possuirão o mesmo sentido. O uso diferenciado denota os contextos distintos em que tais nomenclaturas foram encampadas por força de prerrogativas legais. Para tanto, mesmo considerando a diferença no tempo de duração de cada um, via de regra, o ensino primário situa-se durante a primeira metade do século XX, modificado para ensino de 1º grau na década de 1970 e atualmente denominado ensino fundamental.

gestão municipal para a elaboração de leis orgânicas próprias e de sistemas municipais de ensino, reforçando a sua capacidade de auto-organização (CARDOZO, 2002). Assim, a partir desse momento o município passa a adquirir maior expressão no panorama político nacional, quando são impostos novos desafios à gestão municipal.

No entanto, o estabelecimento de uma relação direta entre descentralização da educação e democratização do ensino, que gerou uma idéia quase consensual acerca da importância da autonomia local para a ampliação dos mecanismos participativos, bem como para a preservação das identidades territoriais no campo educacional, embora tenha materializado algumas iniciativas inovadoras no estabelecimento das políticas sociais nos governos municipais, não foi suficientemente convincente para fazer com que a municipalização do ensino fosse assumida como uma tendência nacional. Somente a partir de meados da década de 1990, quando o governo federal estabelece um ciclo de reformas assentadas nos princípios da administração pública gerencial, entre os quais eficiência, eficácia, produtividade e controle externo estão em destaque, é que se passa a firmar mecanismos mais atraentes para convencer os municípios a assumirem a responsabilidade pelo atendimento educacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394 – aprovada no ano de 1996, não só ratificou a tendência de incumbir aos municípios tal responsabilidade, como em seu artigo 18 reforçou a possibilidade de constituição dos sistemas municipais de ensino, com autoridade para “credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, inclusive as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada”.

No cerne das reformas institucionais realizadas no país na década de 1990, a municipalização do ensino passa a desenvolver um papel político expressivo na consolidação do modelo gerencial assumido pelo Estado brasileiro. Segundo Silva Jr (2004), o papel da municipalização da educação brasileira em meio à Reforma do Estado instalada no Brasil, esteve centrado na reconfiguração da sociedade civil, realizando um novo pacto social orientado pelos valores definidos por agências internacionais, como o Banco Mundial, voltados a garantir a construção do Estado gestor. Para o autor, tais valores estão relacionados à adaptação, instrumentalização e consenso, pautados no princípio da racionalidade que marca a Reforma do Estado.

Neste sentido a Reforma também focalizou a intensificação de ações voltadas à reformulação da educação tanto nos aspectos administrativos como financeiros, incentivando rearranjo das responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no

provimento da educação básica. Para Azevedo (2002), é neste contexto que as municipalidades passam a responsabilizar-se pelo aumento nas matrículas de educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos, num progressivo cumprimento das determinações legais expressas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na LDB de 1996. A autora reforça ainda que as ações deliberadas pelo Governo Federal promovem uma tendência descentralizadora caracterizada como economicista-instrumental, assentada na eficácia, distanciando-se da perspectiva democrático-participativa conclamada durante a década de 1980. Além disso, as estratégias municipalistas têm sido acompanhadas de medidas limitadoras do financiamento e centralizadoras da definição dos padrões de qualidade, do acompanhamento e da avaliação do desempenho escolar, o que vai ocasionar uma dissonância nos atributos da educação a ser oferecida pelos Municípios.

Assim sendo, embora as prerrogativas legais instituídas com a LDB significassem uma certa autonomia municipal no estabelecimento e acompanhamento das políticas educacionais locais, foi a Emenda Constitucional 14/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – e a Lei 9424/96, que o regulamentou, os principais responsáveis pela expansão da municipalização do ensino no país, por estabelecerem uma vinculação direta entre a distribuição de recursos para o ensino fundamental e o quantitativo de alunos matriculados nas redes de ensino. Essa política preconizada pelo governo federal mostrou-se indutora de um acelerado processo de municipalização do ensino fundamental no país no final da década de 1990.

Para Azevedo (Idem), embora o FUNDEF² possa ser considerado uma iniciativa até certo ponto inovadora, por promover a subvinculação específica de recursos (vinculados constitucionalmente), imprimindo um caráter redistributivo e beneficiando municípios mais pobres (por isso a grande aceitação pela maioria das municipalidades), constitui-se numa fonte de problemas quando se trata da universalização do ensino, pois, sob a lógica da administração gerencial, sua criação esteve ligada à idéia de que as deficiências no setor educacional não eram decorrentes da falta de recursos, mas da competência administrativa, e, com isso, o montante de recursos aportados pelo Fundo não foram suficientes para viabilizar a solução para os muitos problemas da área da educação, além da gravidade na focalização do

² Esse Fundo é composto por recursos dos Estados e dos Municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar 87/96; Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exp. E ainda, complementação da União, quando for o caso, na forma prevista do art. 6º.

ensino fundamental em detrimento dos demais níveis e modalidades de ensino ofertados pelas redes municipais.

No Estado do Pará, o processo de municipalização do ensino seguiu a tendência nacional e expandiu-se de forma significativa nesse período. Esse processo foi iniciado em 1996 no primeiro mandato do Governador Almir Gabriel - PSDB - (1995-1998), continuou em seu segundo mandato (1999 a 2002) e foi seguido pelo Governador Simão Jatene (2003-2006), por meio do Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental no Pará. Desta feita, as ações encaminhadas pelos referidos governos em direção à municipalização do ensino fundamental no Estado, reforçaram a primeira diretriz básica do Plano Estadual de Educação proposto em 1995: descentralização e municipalização do ensino. Para justificar a implementação dessa política no contexto paraense, João de Jesus Paes Loureiro, Secretário Estadual de Educação à época, afirmou que desde o ano de 1995 os municípios paraenses não só apresentavam condições infra-estruturais para gerenciar suas redes municipais como vinham em processo de expansão do atendimento ao ensino fundamental.

Com isso, em 2005, dos 143 municípios paraenses, 67,1% haviam municipalizado o ensino fundamental. Estudo realizado por Gemaque (2004)³ concluiu que a municipalização do Ensino Fundamental foi o impacto de maior visibilidade do FUNDEF no Pará, tendo em vista que em 2001 63% dos municípios estavam com as matrículas sob a sua responsabilidade. Além disso, a autora coloca em xeque as possibilidades de a municipalização do ensino ter qualificado os serviços educacionais, visto que esse processo não garantiu as condições objetivas para tal. Dentre muitos outros aspectos abordados pela autora, é feita uma análise da política de municipalização do ensino, destacando que a preocupação que moveu o governo do Estado do Pará a municipalizar em ritmo acelerado se baseou mais em argumentos que seguem a lógica econômico-financeira da gestão gerencial do que pela intenção de democratizar a gestão das políticas educacionais nos municípios.

Recentemente, o Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação – GEFIN⁴ – vem desenvolvendo um estudo intitulado “Financiamento da Educação – atendimento às matrículas de Educação Básica e capacidade de financiamento dos municípios

³ Trata-se de uma Tese de Doutorado desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo que teve como objetivo avaliar impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) na educação do Estado do Pará, especificamente no Sistema Estadual de Educação, no Sistema de Ensino do Município de Belém e na Rede de Ensino do Município de Santarém. Para isso, foi analisada a magnitude dos recursos totais e adicionais mobilizados por esse Fundo, observando a sua redistribuição e efeitos nas receitas, na gestão e no valor *per capita*.

⁴ Grupo de Pesquisa, coordenado pela Profa Dra Rosana Gemaque, da Universidade Federal do Pará.

no Estado do Pará”, cujo objetivo consiste em analisar a relação entre o atendimento à Educação Básica e a capacidade financeira/técnico-pedagógica dos municípios paraenses que municipalizaram o Ensino Fundamental e a Educação Infantil. A intenção do referido Projeto é avaliar a política de Municipalização desenvolvida no Estado do Pará, questionando acerca das contribuições dessa política para o fortalecimento do sistema público de ensino e da política educacional do Estado (Projeto de Pesquisa, 2004).

Tal estudo envolve uma amostra de 10% dos municípios paraenses, correspondente a 14 municípios, definidos a partir da combinação das seguintes variáveis: (i) municípios que municipalizaram o ensino fundamental; (ii) contingente populacional; (iii) matrículas do ensino fundamental; (iv) localização geográfica.

Os resultados parciais (envolvendo 5 municípios⁵) apontam que: (i) apenas um possui sistema de ensino; (ii) somente dois possuem Conselho Municipal de Educação; (iii) apenas um possui Plano Municipal de Educação; (iii) e três dispõem de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Por fim, é destacado que há indícios fortes de que os municípios não foram fortalecidos financeira e politicamente com a municipalização do ensino, pois embora as receitas destinadas à educação tenham sido ampliadas, as despesas também foram ampliadas, os gestores da educação não têm controle dos recursos financeiros e não há política educacional específica.

A pesquisa proposta pelo GEFIN vem ao encontro do que é afirmado por Rosar (1999) de que com a radicalização do processo de ensino fundamental na maioria dos estados brasileiros, impulsionada pelo FUNDEF, é conveniente que sejam realizadas pesquisas visando ao acompanhamento dos mecanismos utilizados para a transferência dos encargos educacionais dos estados para os municípios e ainda uma avaliação dos impactos da política de municipalização no funcionamento das redes de ensino estaduais e municipais.

Considerando a minha inserção nesse Grupo de Estudo e a necessidade de aprofundamento de questões voltadas à gestão municipal e organização das redes de ensino para garantir o atendimento municipalizado às matrículas, o estudo propôs-se a analisar especificamente os efeitos do Programa de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará na política educacional do Município de Altamira, um dos municípios que compõem a amostra daquela pesquisa. Considerando que o Altamira iniciou o processo de municipalização, com assinatura do Convênio de Cooperação Técnica, em fevereiro de 1998,

⁵ Resultados apresentados no Seminário de Avaliação do Programa de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, organizado pelo GEFIN e realizado em 06/05/2006, envolvendo os municípios de Marabá, Oriximiná, Abel Figueiredo, Bujaru e Terra Santa

o recorte temporal da pesquisa inicia em 1996, dois anos antes da assinatura, para termos uma idéia de como se apresentava a rede de ensino altamirense antes da municipalização, e encerra em 2004, quando o município passou a ter total responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental local.

Questões Norteadoras e Objetivos

Segundo Casassus (2001), não é possível discutir estratégias de descentralização da gestão educativa, como a municipalização do ensino, considerando apenas o nível macro (políticas públicas nacionais) e micro (processos escolares). Para o autor é indispensável compreender a visão meso (gestão municipal), responsável pela articulação das redes locais, com autoridade para decidir aspectos da política, da administração e de viabilizar propostas encaminhadas pelas escolas. O autor alerta também para a complexidade com que se apresenta este nível de gestão, posto que muitas vezes suas competências estão confundidas, num mesmo espaço territorial, com as competências de outras esferas governamentais.

Assim, mesmo entendendo que a intensificação do processo de municipalização do ensino, ao imprimir uma nova realidade à rede municipal, põe em questão uma diversidade de competências para a gestão educacional no município, tanto de ordem política quanto pedagógica e financeira, a pesquisa centrou sua análise nas ações encaminhadas pela gestão municipal para o estabelecimento de uma política educacional que atendesse à nova demanda assumida com a municipalização do ensino no município.

Na intenção de organizar o processo de investigação, foram elaboradas as seguintes questões:

1. Quais os efeitos da política de municipalização implementada pelo governo do Estado do Pará na gestão educacional do município de Altamira, considerando a relação entre o atendimento às matrículas e a estruturação político-administrativa do ensino?

2. De que forma e em que condições ocorreu o processo de Municipalização do ensino no Município de Altamira?

3. Quais os delineamentos político-educacionais assumidos na gestão da educação do Município de Altamira a partir da municipalização do ensino fundamental altamirense?

Vale ressaltar que a política de municipalização do ensino fundamental foi assumida pelo governo do Estado a partir do ano de 1996, e sua universalização em solo paraense

passou a ser compreendida como uma das principais metas do Governo Almir Gabriel. As razões que levaram o Governo do Estado a expandir esse processo, criando equipes técnicas para circular todo o Estado mostrando as “vantagens” que os municípios teriam caso aderissem à proposta, foi argumentada oficialmente numa tradução equivocada acerca do preceito constitucional da progressiva responsabilidade dos municípios com a oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Segundo a proposta do governo estadual, os municípios eram obrigados a assumir estas etapas de ensino e o alto grau de participação da rede estadual vinha impedindo que a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC direcionasse seus esforços na melhoria do atendimento ao Ensino Médio e à coordenação da política educacional no Estado. Efetivamente, o governo lançou mão de outros mecanismos para cooptar as prefeituras de maneira mais eficiente: as relações políticas e o apelo financeiro do FUNDEF. Dessa forma, o perfil de atendimento no Estado em relação às responsabilidades das esferas governamentais pela oferta de matrículas foi substancialmente modificado no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Portanto, os questionamentos propostos neste estudo buscam alcançar os seguintes objetivos:

1. Analisar os efeitos da política de municipalização implementada pelo governo do Estado do Pará na gestão educacional do município de Altamira, considerando a relação entre o atendimento às matrículas e à estruturação político-administrativa do ensino.

2. Identificar a forma e as condições em que ocorreu o processo de Municipalização do ensino no Município de Altamira.

3. Investigar os delineamentos político-educacionais assumidos na gestão da educação do Município de Altamira a partir da municipalização do ensino fundamental altamirense.

Procedimentos Metodológicos

O pressuposto básico que norteou a construção da pesquisa foi a compreensão de que a educação se constrói como uma prática social histórica, portanto, é inerente à forma como o ser humano constrói sua sobrevivência e a concepção de mundo no qual está inserido, ou seja, o mundo social e a própria materialidade histórica desse fenômeno dinâmico que é a cotidianidade humana e suas transformações.

No cenário educacional, portanto, é o homem concreto situado historicamente e em constante relação com seus pares em seu ambiente de convivência que irá definir os rumos a

serem traçados pelas políticas educacionais que nortearão as gestões administrativas, pedagógicas e financeiras da educação.

Na busca da compreensão das dificuldades que vêm sendo encontradas na organização das redes de ensino, diante das novas exigências apresentadas aos municípios no que se refere à definição, ao acompanhamento e à avaliação das políticas educacionais em nível local, faz-se necessário discorrer acerca das reflexões de cunho teórico-metodológico que possibilitam o alcance dos objetivos pretendidos.

Na definição dos procedimentos metodológicos adotados na investigação do tema em questão, partimos da idéia de Salomon, (2000, p. 150) ao afirmar que:

Em sua expressão mais singela, a pesquisa supõe um mínimo de capacidade e o máximo de esforço. Em sua mais alta significação, além de capacidade e esforço, a imaginação criadora. Mas em todos os seus níveis, supõe sempre método, reflexão analítica e crítica, tanto em relação ao objeto que está sendo pesquisado como em relação aos métodos postos em prática no descobrimento e na prova dos resultados.

As discussões que se desejou travar em torno das questões norteadoras e dos objetivos conduziu-nos para a efetivação de uma pesquisa de caráter qualitativo que prima em observar e compreender a relação dinâmica entre o objeto real e o objeto estudado, compreendendo este como algo possuidor de “significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 2001, p.79).

Ao se utilizar esse procedimento insere-se a pesquisa nas linhas metodológicas presentes nas atuais produções científicas na área educacional, que segundo Costa (1994, p. 20):

[...] creio que podemos considerar superadas as abordagens tradicionais, tendo estas cedido lugar às metodologias que identificamos genericamente como qualitativas. Sem dúvida, apenas essas formas de investigação é que possibilitam a construção do arcabouço teórico de uma ciência da Educação, numa era de incertezas, pois, apenas no âmbito dessa concepção de ciência é possível pesquisar, tendo consciência da transitoriedade, das irregularidades, das rupturas, do esfacelamento dos grandes sistemas de sustentação do presente e da perda do futuro.

Tal mudança na forma de pesquisar revela que o percurso metodológico não pode ser tomado como algo inflexível, ao contrário, deve ser vivenciado de maneira habilidosa e na perspectiva de perceber as possíveis alterações decorrentes do próprio processo da pesquisa.

Entretanto, o estudo, ao procurar analisar os impactos da política de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará nas redes municipais de ensino, não pode prescindir do levantamento de dados quantitativos que indiquem a expansão de matrículas que vem ocorrendo nas redes municipais paraenses e sua relação com a reorganização das redes municipais de ensino, de modo a evidenciar os desdobramentos do Programa de Municipalização no Estado do Pará e no município de Altamira.

No encontro das duas abordagens metodológicas de pesquisa, tomou-se como referência Santos Filho (2001, p. 51) ao afirmar que “[...] os métodos quantitativos e qualitativos não são incompatíveis, pelo contrário, estão intimamente imbricados e, portanto, podem ser usados pelos pesquisadores sem caírem na contradição epistemológica”.

Entende-se, portanto, que tal suporte metodológico configurou-se como a opção que melhor respondeu a intencionalidade da pesquisa, que contou efetivamente com três momentos distintos, mas interligados, quais sejam: a construção de alguns indicadores teóricos – conceituais; coleta dos dados; sistematização e análise dos dados.

Partilha-se da idéia de Gatti (2002, p. 54-5), especialmente ao afirmar que:

Os métodos nascem do embate de idéias, perspectivas, teorias, com a prática. Eles não são somente um conjunto de passos que ditam um caminho. São também um conjunto de crenças, valores e atitudes. Há que se considerar o aspecto interiorizado do método, seu lado intersubjetivo, e, até em parte, personalizado pelas mediações do investigador. Ou seja, os métodos, para além da lógica, são vivências do próprio pesquisador com o que é pesquisado. Não são externos, independentes de quem lhe dá existência no ato de praticá-lo.

Essa internalização dos métodos de pesquisa indica que é fundamental percebê-la como processo intermitente de aprendizagem e construção de conhecimentos. Algo que se coloca para ser desvelado, construído e partilhado. Nessa construção permanente dos caminhos a serem percorridos para o desvelamento do objeto investigado, apresentamos alguns passos que se tornaram imprescindíveis na construção da pesquisa.

Revisão Bibliográfica

Inicialmente partiu-se de um levantamento bibliográfico visando contextualizar o objeto de pesquisa e ao mesmo tempo iniciar o processo de construção do arcabouço teórico que dá suporte à investigação. Trata-se de uma atitude que permeia todos os momentos do estudo.

Esse empreendimento bibliográfico centrou-se mais nas discussões acerca das seguintes temáticas: política educacional nacional e local; descentralização; municipalização do ensino; gestão municipal; e redes municipais de ensino, cuja produção constitui o primeiro capítulo deste estudo.

Seleção do lócus de pesquisa

Além do fato de fazer parte da amostra da pesquisa realizada pelo GEFIN, o município de Altamira foi escolhido também por apresentar especificidades relevantes no que se refere ao processo de municipalização do ensino no Estado, quais sejam: o governo municipal à época da municipalização pertencia ao mesmo partido do Governador do Estado, o que facilitou a adesão à proposta; o município, logo no primeiro ano (1998) de municipalização, mesmo sem qualquer experiência no atendimento de 5ª a 8ª séries, assumiu a integralidade das matrículas do ensino fundamental e ainda, em Altamira, devido às injunções político-administrativas que se fizeram a partir de 2001⁶, ocorreu um processo de “desmunicipalização”⁷ dos professores, mas sem reversão dos demais aspectos do contrato assinado entre a Prefeitura e o Governo do Estado.

No quadro 1 podemos observar o perfil do município no que se refere ao ano de criação, à extensão territorial, população, densidade demográfica e atendimento educacional, o que permite visualizar as principais características do município analisado.

⁶ Ano em que assume o governo municipal o Prefeito Domingos Juvenil (PMDB), que era oposição ao Governo Estadual.

⁷ Este processo refere-se ao fato de alguns professores que foram municipalizados a partir da assinatura do convênio de Municipalização no ano de 1998, terem sido reintegrados à rede estadual entre os anos de 2003 e 2004 como resultado das lutas travadas contra a Prefeitura Municipal de Altamira, por conta da redução salarial de até 50%, ocorrida a partir de maio de 2001. No capítulo III serão tecidos outros comentários acerca dessa situação específica.

Quadro 1 - Perfil do Município de Altamira

INDICADORES		DADOS
Ano de Instalação		1911
Área		160.755,00
População/2000		77.439
Densidade Demográfica/2000		0,48 hab/km ²
Taxa de Urbanização/2000		80,44
Matrículas/2004	Rede Estadual	4.881
	Rede Municipal	23.028
	Rede Particular	2.379
	TOTAL	30.288

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano (IBGE, MEC/INEP).

Localizado no sudoeste paraense, o município de Altamira apresenta uma extensa área territorial, sendo o maior do país. Esta vasta extensão em meio ao cenário amazônico faz com haja uma elevada taxa de urbanização, pois a maioria da população é encontrada na sede do município, sendo que o acesso às demais localidades muitas vezes somente é possível por via aérea. Assim, Altamira concentra 80,43% de sua população na área urbana.

Quanto ao atendimento educacional feito pelas diferentes esferas de ensino, observa-se que a demanda escolar está mais concentrada na rede municipal de ensino. Esse dado é característico em um município em que a transferência de matrículas da educação infantil e do ensino fundamental por parte da rede estadual é uma realidade desde o ano de 1998, quando da assinatura do convênio de cooperação técnica entre Governo do Estado e Prefeitura Municipal.

Assim, entre os municípios presentes na amostra da pesquisa realizada pelo GEFIN, Altamira mostrou indicadores relevantes para o aprofundamento da pesquisa sobre os impactos da política de municipalização do ensino fundamental em território paraense. É importante ressaltar que diversos dados e informações, incorporados ao estudo, advieram das atividades desenvolvidas no referido grupo de pesquisa, dentre os quais destacamos: os dados coletados junto à SEDUC; os encontros de formação realizados com a participação de representantes deste órgão; os seminários internos e o Seminário de Avaliação da Política de Municipalização do Ensino no Estado do Pará, promovido pelo grupo de pesquisa, em maio

de 2006. Portanto, esse contato com o Grupo de Pesquisa permitiu a ampliação da base de dados e a do referencial teórico deste estudo.

A visita ao município ocorreu no mês de abril de 2006, quando foram realizadas entrevistas individuais semi-estruturadas, entrevistas coletivas e a coleta de documentos disponíveis apenas in loco.

As Entrevistas

A escolha pela utilização de entrevistas como instrumento de coleta de dados pautou-se na natureza interativa desta técnica, pois a mesma permite a comunicação verbal, sem prescindir de um direcionamento das questões para os propósitos definidos para a pesquisa. Além disso, através das entrevistas foi possível obter dados objetivos e subjetivos acerca da municipalização do ensino em Altamira e que possibilitaram compreender mais amplamente os delineamentos dessa política no Município, por meio dos significados atribuídos pelos sujeitos envolvidos no processo, em relação a eventos, personagens e ações que o materializaram.

A flexibilidade da entrevista semi-estruturada, enquanto técnica de coleta de dados, permitiu a inclusão de questões previamente elaboradas e direcionadas à temática em estudo como também possibilitou aos entrevistados certa liberdade para discorrer sobre assuntos pertinentes ao tema.

As entrevistas individuais foram realizadas com as Secretárias Municipais de Educação – atual (2006) e da época de assinatura do convênio de municipalização (1998) – e as questões centraram-se em três eixos: (1) gestão; (2) política educacional; (3) valorização do Magistério. A intenção foi perceber como foi sendo viabilizada a educação municipal diante da expansão de matrículas após a municipalização e de conhecer a forma e em que condições ocorreu o processo de municipalização. As entrevistas ocorreram em clima de cordialidade e permitiram, a partir das falas daqueles que representam as autoridades constituídas na definição das políticas educacionais dos municípios, coletar informações relevantes sobre elementos determinantes na organização da rede de ensino do município, e, que, portanto, podem revelar algumas das intencionalidades, características, obstáculos e facilidades apresentadas pela gestão municipal, a partir da Municipalização do Ensino.

Foram realizadas, também, entrevistas coletivas com professores municipalizados, ou seja, aqueles pertencentes à rede estadual de ensino, que foram incorporados à rede municipal, a partir da adesão do município ao Programa de Municipalização. Tais entrevistas tiveram como eixos o processo de municipalização, a situação funcional e a política de valorização do magistério.

O contato com professores foi viabilizado por representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará - SINTEPP em Altamira, pois além de mostrarem-se bastante interessados na realização da pesquisa, tinham conhecimento e acesso tanto aos locais de trabalho, quanto aos professores a serem entrevistados, o que facilitou o encontro com o maior número possível de professores para as entrevistas, marcando hora e local para a realização das mesmas.

No município de Altamira encontrou-se uma situação peculiar: os profissionais municipalizados foram reintegrados à rede estadual por força de um processo de desmunicipalização. Deste modo, foi possível entrevistar um grupo total de apenas 06 (seis) professores que vivenciaram tal processo, sendo 01 (um) do sexo masculino e 05 (cinco) do sexo feminino. Os professores sentiram-se à vontade para discorrerem acerca de aspectos positivos e negativos da municipalização, abordando sobre a sua participação no processo, a situação funcional, as mudanças na organização da rede municipal, as relações estabelecidas com os professores do município e com a Secretaria de Educação entre outros temas.

Levantamento Documental

Na pesquisa de campo também foi realizado um levantamento documental referente: ao planejamento educacional municipal do período de 1996 a 2004; aos organogramas das secretarias de educação; à Lei Orgânica do Município; aos relatórios de atividades da SEMEC dos anos de 1998, 1999, 2000 e 2004; aos Projetos de Lei; Resoluções, atos de criação dos Conselhos e outros documentos que ajudaram a reconstituir a base legal e política da educação municipal.

Houve grande dificuldade na coleta de documentos, pois a foi-nos informado pela Secretária de Educação atual que o prédio da Secretaria Municipal de Educação encontrava-se totalmente desprovido de documentação, afirmando que os mesmos foram queimados pela administração anterior. O contato com a Secretária de Educação à época da municipalização

foi que permitiu a coleta de documentos importantes, como relatórios, planos de carreira, pauta de reuniões, entre outros. Infelizmente, o período que vai de 2001 a 2004 ficou um pouco descoberto em relação a esses documentos.

As informações referentes aos dados educacionais, quais sejam: matrícula; níveis e modalidades de atendimento; taxas de escolarização; número de estabelecimentos de ensino; entre outros, foram obtidos tanto nos levantamentos documentais realizados na pesquisa de campo, quanto em visitas aos sites do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira – INEP, da Secretaria Executiva de Educação – SEDUC e da Secretaria Executiva de Estado Planejamento, Orçamento e Finanças - SEPOF. Não houve grande dificuldade na obtenção desses dados, pois o Ministério da Educação - MEC realiza periodicamente censos educacionais junto às Secretarias Municipais de Educação, e disponibiliza dados atualizados para consulta.

Tais dados permitiram analisar questões importantes referentes às alterações ocorridas tanto no atendimento educacional da rede de ensino do Estado do Pará, quanto no município de Altamira, a partir da intensificação do processo de municipalização pelo Governo Estadual. Constituem-se, portanto, em dados indispensáveis ao desenvolvimento da pesquisa.

Sistematização e Análise dos Dados

A sistematização dos dados quantitativos foi realizada por meio da organização de tabelas e com o apoio do GEFIN. Em linhas gerais, foram divididos considerando os seguintes aspectos:

- **Caracterização do Estado/Município** (histórico, evolução do contingente populacional, indicadores sócio-econômicos, etc.);
- **A Política Educacional** - (matrículas na educação básica, por dependência administrativa; tipo e modalidades de ensino -1996-2004; documentos e entrevistas).

A análise dos dados existentes levou em consideração os objetivos expressos pelo Programa de Municipalização do Estado do Pará e seus efeitos na organização da rede municipal de ensino do município de Altamira. Este momento foi de suma importância na busca dos pontos de relevância, convergência e divergência nas informações coletadas, bem como possibilitou a confrontação do arcabouço teórico estudado com os dados levantados,

permitindo empreender uma investigação voltada tanto à descrição da realidade tal como se apresenta quanto ao desvelamento dos determinantes não explícitos, mas marcantes na definição das políticas educacionais estabelecidas no cenário pesquisado.

A intenção principal foi realizar uma análise qualitativa que permitisse uma apreensão global tanto dos dados quantitativos, quanto dos documentos coletados e das entrevistas realizadas, empreendendo a percepção dos seus aspectos dinâmicos e interativos, para trabalhar os dados na perspectiva de que se tratam de manifestações do fenômeno estudado. Assim, as apreensões realizadas buscaram promover um diálogo entre as configurações histórico-políticas e teórico-conceituais das temáticas da descentralização e da municipalização do ensino no Brasil e sua condução e materialização em território paraense e mais especificamente no município de Altamira.

Para tanto, a dissertação de mestrado foi organizada em três capítulos, a saber:

O Capítulo I - A Política de Municipalização do Ensino no Brasil - o objetivo deste capítulo é fazer uma contextualização histórico-política e conceitual das práticas descentralizadoras e municipalistas que vêm sendo afeiçoadas nas políticas educacionais brasileiras, procurando revelar as finalidades e características que a municipalização, entendida como uma das vias para a descentralização da educação nacional, vem apresentando-se como uma tendência no percurso histórico da educação brasileira. Com isso, também se mostrou necessária uma análise mais específica desta política no contexto das macro-políticas e das reformas de Estado ocorridas a partir do final da década de 1970, por serem consideradas determinantes na expansão da municipalização do ensino fundamental no país.

O Capítulo II - A Política de Municipalização no Estado do Pará – inicia com a apresentação dos aspectos demográficos e sócio-econômicos do Estado. Adiante tece a caracterização da política de municipalização adotada pelo Governo do Estado do Pará, revelando os resultados de estudos realizados e fazendo uma análise dos fundamentos, objetivos e etapas traçadas pelo governo estadual para a efetivação da Municipalização no Estado. Em seguida, faz um exame do movimento de matrículas no Estado entre os anos de 1996 e 2004, procurando apreender as mudanças ocorridas no perfil do atendimento educacional paraense com a intensificação do processo de municipalização. O Capítulo tem o propósito de mostrar como foi traçada e materializada a política de municipalização colocada como foco central da proposta de governo assumida a partir de 1995.

O Capítulo III – Efeitos da Política de Municipalização do Ensino na Gestão Educacional do Município de Altamira – evidencia inicialmente aspectos relacionados ao

Contexto Demográfico, Social e Econômico do município. O texto segue com uma análise do Convênio de Cooperação Técnica assinado entre o Governo Estadual e a Prefeitura. No encontro entre o conteúdo do documento e o teor das falas dos entrevistados, foi possível compreender a forma como ocorreu o processo de implantação da municipalização do ensino no município. Os dados de matrícula apresentados no capítulo servem para mostrar as alterações ocorridas no perfil do atendimento educacional do município pesquisado no decorrer do período de 1996 a 2004. A partir de então, passamos a empreender a investigação dos desdobramentos dessa política no perfil da gestão educacional do município, para compreender quais os contornos tomados pelas ações administrativas da SEMEC para responder às novas exigências da educação municipal.

Encerrando o texto, as considerações finais são construídas retomando aspectos centrais da pesquisa, cujo objetivo é refletir sobre como a extensão tomada pela política de municipalização do ensino fundamental, incentivada pelo Governo Federal e instituída pelo Governo do Estado do Pará, acarretando mudanças significativas nas redes municipais de ensino paraense, numa perspectiva corrente de transformar os municípios em principais protagonistas da educação básica nacional, necessita ser avaliada e analisada em seus fundamentos e condições de realização para que possa promover a dita autonomia da gestão municipal e a qualificação e democratização do ensino público.

CAPÍTULO I

A Política de Municipalização do Ensino no Brasil

A busca de compreensão acerca dos elementos constituidores da sociedade brasileira e em especial da educação, exige um exercício de reflexão sobre as políticas educacionais estabelecidas, seus elementos determinantes e o contexto em que elas são materializadas. A análise dessas políticas é de fundamental importância para um entendimento dos diversos caminhos que vêm sendo traçados na gestão do ensino público no território brasileiro e que têm implicação direta com o processo de municipalização do ensino.

Quando se analisa o processo de municipalização do ensino enquanto política pública, uma das marcas mais significativas do percurso que vem sendo tomado nos debates da educação nacional é a proposta teórica da descentralização do ensino brasileiro.

De modo geral, este capítulo ressalta alguns aspectos históricos, legais e conceituais sobre as políticas de centralização/descentralização que vêm sendo implementadas no país, buscando compreender o desencadeamento das reformas educacionais que procuram imprimir ao município um papel central na efetivação das políticas educacionais locais.

1.1. As principais tendências municipalizadoras da educação brasileira

As discussões sobre a temática da municipalização do ensino vêm sendo recorrentes nas políticas educacionais dos últimos 20 anos. Entretanto, não se trata de um tema novo, pois desde que se iniciou o processo de expansão do ensino primário (mais efetivamente a partir da década de 1920), vêm se discutindo formas de viabilização dessa política que se apresentava como campo de interesse de diversos movimentos sociais que se configuraram na Primeira República. Nagle (1976) aponta que tais movimentos se apresentavam como veículos de formulação e de disseminação de novos padrões culturais que exigiam mudanças na configuração de todos os setores da sociedade brasileira.

Oliveira, C. (2002) afirma que os estudos em torno da municipalização do ensino fundamental no Brasil mostram que a mesma apresentou tendências distintas, marcadas pelos

seguintes períodos: (1) propostas; (2) críticas e estabelecimento de condições; (3) desvelamentos; (4) municipalização induzida.

O primeiro período teve como expoente “Anísio Teixeira”, representando um movimento que marcou a discussão acerca da municipalização numa vertente que preconizava a expansão e o fortalecimento do ensino primário numa perspectiva regionalizada.

O ideário municipalista de Anísio Teixeira vem ao encontro dos interesses de democratização e reconstrução da educação nacional que caracterizaram a década de 1920, marcada pelo “entusiasmo pela educação” e pelo “otimismo pedagógico”⁸. Um período onde explodiram manifestações políticas, culturais e educacionais que estiveram represadas nas décadas anteriores do início da República. Como consequência desses movimentos, estabeleceram-se inúmeras discussões em torno das reformas educacionais, incluindo o tema da escolarização como um dos elementos centrais na problemática nacional, percebendo-a como um instrumento de aceleração histórica. Esse é um dos aspectos distintivos da última década da Primeira República.

A partir da Revolução de 1930 aumentou a euforia em torno de uma crescente conscientização dos problemas educacionais e conseqüente valorização dos embates visando à ampliação do atendimento educacional e de uma possível regionalização do ensino. É nessa perspectiva que se lançam as bases para perceber a educação como um problema nacional que requer um rigoroso estudo e objetivas proposições para a superação das dificuldades encontradas. E é nesse contexto que um grupo de educadores que aspiravam mudanças na educação do país, entre os quais encontrava-se Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, apresenta, em 1932, O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, que propõe, entre outros pontos, a descentralização da educação brasileira como uma forma de garantir não somente a expansão da escola pública primária, mas também a redistribuição das responsabilidades pelo ensino nacional, fortalecendo a articulação das esferas governamentais. Esse aspecto fica claro na seguinte passagem do Manifesto:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola

⁸ Na década de 1920, movimentos de intelectuais em torno da expansão do ensino primário, fizeram surgir o que se denominou à época de “entusiasmo pela educação”, caracterizado pela idéia de que seria necessária a multiplicação das instituições escolares como uma forma de garantir o acesso amplo à educação, seguido do “otimismo pedagógico”, quando se passa a entender que a reformulação das doutrinas pedagógicas garantiria a atualização histórica do Brasil.

aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos que buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos Estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, apud PENNA, 1987, p.191)

Os pioneiros da Escola Nova não se dissociavam, portanto, de seu contexto histórico e reforçavam a necessidade de uma escola com caráter mais regional, da idéia de cooperação entre as esferas governamentais e da unidade de fundamentos e diversidade de ações, propondo a descentralização como um meio de fortalecer a organização da educação brasileira, com princípios comuns, mas geograficamente articulada, atendendo aos interesses das demandas locais.

Segundo Teixeira (1994), a regionalização da escola que passaria pelo estabelecimento de administração local, programa local, professor local, ocorreria pela municipalização da escola. Sua proposta versa sobre o rompimento com a centralização e a imposição de modelos educacionais que não correspondiam às diversidades regionais de cultura e educação. Não se tratava de uma perspectiva simplificada que impunha aos municípios a responsabilidade pelo provimento da educação e desresponsabilizava os Estados e União. Ao contrário, pelo menos em duas de suas obras - Educação não é privilégio (1957) e Educação é um direito (1968)– Anísio Teixeira define a municipalização como elemento básico para a organização da educação nacional, colocando-a como amplo regime de colaboração entre as esferas governativas que garantiria a unidade da educação brasileira. Sobre isso, esse autor argumenta que:

A grande reforma da educação é, assim, uma reforma política, permanentemente descentralizante, pela qual se criem nos municípios os órgãos próprios para gerir os fundos municipais de educação e os seus modestos, mas vigorosos no sentido de implantação local, sistemas educacionais. Tais sistemas locais, em número equivalente ao dos municípios, constituirão em cada estado, o sistema estadual, o qual compreenderá além das escolas propriamente locais, de administração municipal, as escolas médias e superiores, inclusive as de formação do magistério, de sua própria administração. Pela formação do magistério e pela vigorosa e ampla assistência financeira e técnica aos municípios, exercerá o Estado a ação supervisora, destinada a promover a unidade do ensino sem perda das condições revitalizantes e construtivas do *genius loci* (Teixeira (1994, p. 66-67)

Segundo Azanha (1991) as propostas de Anísio Teixeira percebiam o reordenamento das responsabilidades municipal, estadual e federal como a única forma de fortalecer e consolidar o ensino primário. Mesmo analisando esta concepção como simplista e ingênua, por não considerar a complexidade do estabelecimento de políticas educacionais para um país, o autor destaca a clareza da proposta municipalista de Anísio Teixeira, que tinha essencialmente como foco central a melhoria do ensino primário.

Oliveira, C. (2002) aponta que embora as propostas de Anísio Teixeira não tenham sido efetivamente realizadas – talvez por preconizarem uma reforma radical na administração das questões educacionais em sua época – serviram de base para realização de pesquisas acerca da realidade municipal e da administração municipal, no período pós-57, quando a perspectiva do governo nacional passa a vincular educação e desenvolvimento, com ênfase no ensino técnico-profissionalizante e se evidenciam grandes embates entre os defensores do ensino público e do ensino privado (CARDOSO, M. L., 1978; SANTOS, 2000).

Tais pesquisas indicaram que havia precariedade nas condições favoráveis à municipalização, constatando sua inviabilidade pela existência de problemas como: ausência de recursos humanos e econômicos; imprecisão nas atribuições e competências entre esferas governativas; falta de controle social⁹; entre outros.

O segundo período, que compreende as críticas e estabelecimento de condições para a municipalização, é identificado a partir dos anos de 1970 em que as discussões sobre a municipalização do ensino giraram em torno das críticas ao modelo que atendia aos interesses das agências internacionais (OEA, UNESCO, BIRD, BID¹⁰) que passaram a influenciar o estabelecimento das políticas educacionais através dos Acordos MEC/BIRD.

Segundo Rosar (1999), a política de municipalização implementada nesse período foi fortemente impulsionada pela Reforma de Ensino introduzida pela Lei nº 5.692/71, e intensificada mediante a implantação de projetos como: Poloamazônia; Promunicípio; Edurural; Pronasec; Polonordeste¹¹. Predominava nesses projetos a estratégia da expansão do

⁹ Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados.

¹⁰ OEA - Organização dos Estados Americanos; UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento; BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

¹¹ Os Acordos MEC/BIRD estabelecidos durante os governos militares financiaram diversos programas e projetos voltados principalmente ao desenvolvimento da região nordeste do país, nos quais a educação estava incluída como um dos componentes, como por exemplo: Poloamazônia (Programa de Desenvolvimento da Região Pré Amazônia) iniciado em 1974; Promunicípio (Projeto de Coordenação e Assistência Técnico-Financeira ao Ensino Municipal, implantado em 1975; Pronasec (Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural; Polonordeste (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste),

ensino de 1º grau nos municípios, mas com centralização dos recursos e da administração nos governos federal e estaduais. Segundo a autora dessa tendência derivou uma expansão quantitativa daquele nível de ensino sem o acompanhamento da melhoria da qualidade no funcionamento da rede. (ROSAR, id., p. 106).

No contexto nordestino, observou-se uma transferência para o âmbito municipal dos encargos e serviços referentes ao ensino do 1º grau sem, contudo, o repasse de recursos para sua manutenção, sob a justificativa de descentralizar e democratizar o sistema educacional brasileiro. Desta feita, colocava-se a responsabilidade para os municípios, alegando-se que os mesmos estariam melhor aparelhados para administrar seus sistemas de ensino, identificar as necessidades locais e abrir espaços à participação popular.

O terceiro período pode ser identificado na década de 1980 e segundo Oliveira, C. (2002), foi marcado por estudos que desvelam os determinantes socioeconômicos das políticas de municipalização, apontando para as intenções políticas subjacentes.

Superada a tendência de acreditar que a existência de algumas experiências de administrações municipais democráticas na década anterior indicava que aquilo que fosse descentralizado levaria à democracia, houve uma preocupação maior em analisar as estratégias utilizadas pelos governos federal e estadual para conseguir a adesão dos municípios aos programas que previam a descentralização da educação. Mais especificamente, tornaram-se relevantes às análises feitas em torno do repasse de recursos financeiros, da cooperação Estado/Município e da relação centralização/descentralização.

Na década de 1990, vários acontecimentos políticos e econômicos fortaleceram as discussões sobre a municipalização do ensino. Esses acontecimentos dizem respeito à Reforma do Aparelho de Estado e as políticas de ajuste fiscal que apresentam os princípios fundantes de uma perspectiva que reforça a idéia de repassar aos Estados e municípios as responsabilidades pelo provimento das políticas sociais, apoiando-se no discurso da “descentralização” como possibilidade de democratização. Nesta perspectiva, é argumentado que a descentralização via municipalização é fundamental para fortalecimento econômico-político e social dos municípios e necessário para que os mesmos assumam a nova condição de entes da Federação, atribuída pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Tiramonti (1997), no campo das políticas educacionais, entre os elementos estruturantes do cenário político-educacional dos anos 1990, encontra-se a descentralização definitiva do sistema de ensino. Isto foi evidenciado em vários países da América Latina que

implantado em 1977; ou ainda voltados especificamente para o ensino de 1º grau, como foi o caso do Edurural (Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste), criado em 1980.

empreenderam um processo de reformas educacionais com essa intenção. Para essa autora, em vários países, essa descentralização de cunho eminentemente financeiro consistiu “em descarregar o gasto social nos níveis mais baixo do Estado e da comunidade” (Id., 1997, p.82). Além disso, é afirmado que, nessa perspectiva, “a descentralização permitiu a distribuição dos encargos financeiros e um redirecionamento das demandas para os distintos níveis do aparato estatal e para o mercado” (Ibid., 1997, p. 84).

No Brasil, a política de municipalização tomou novo impulso em meados da década de 1990, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, estabelecendo a subvinculação de 15% de alguns dos recursos financeiros destinados à educação para o ensino fundamental e inaugurando, segundo Oliveira, C. (2002), o período da **municipalização induzida**. Entretanto, não há como desconsiderarmos que na década de 1970, tal como nos mostra Rosar (2003), essa política também foi induzida.

A relação entre o FUNDEF e o período denominado por Oliveira, C. (2002) de municipalização induzida está no fato de que sem o FUNDEF a municipalização não ocorreria de forma acelerada, tal como afirmam os estudos de Daveis (1999), Pinto (2000), Oliveira, R. P. (2003), Gemaque (2004), Gutierrez (2005), considerando que o Fundo estabelece que a cada aluno matriculado nessa etapa da educação básica é destinado determinado valor, o que incentivou as prefeituras a assumirem os encargos pelo ensino fundamental na expectativa de um volumoso aumento na receita municipal.

Assim, a municipalização do ensino passa a ser uma realidade na maioria dos Estados brasileiros. A título de ilustração, enquanto, em 1996, as redes municipais de ensino no País estavam responsáveis por 33,1% do atendimento ao ensino fundamental, em 2005, esse percentual passou para 54,1%, segundo dados apontados por Gutierrez (2005).

A partir da análise empreendida por Oliveira, C. (op. cit.), onde o autor caracteriza os caminhos percorridos pela municipalização do ensino no Brasil, destacamos a necessidade de aprofundar as vertentes descentralizadoras da educação nacional advindas após o golpe militar de 1964, pois este momento será marcadamente tomado por uma forte tendência oficial de delegar aos municípios os encargos pela execução do ensino em nível local.

1.2. A Municipalização no Contexto das Macro-políticas

1.2.1. Os determinantes políticos da década de 1970

O processo de municipalização do ensino na década de 1970 tem início com a mudança ocorrida no cenário político-social brasileiro a partir de 31 de março de 1964, com o golpe militar. Nesse período, o Brasil irá experimentar um tempo de regulação e autoritarismo em todas as esferas da sociedade, uma vez que o poder político voltará a ser centralizado e as liberdades individual e coletiva cerceadas.

Na realidade, foi uma peculiaridade do regime militar, o estabelecimento de relações intergovernamentais que se aproximavam das características de um Estado unitário, onde foi cerceada a autonomia política de governadores e prefeitos que passaram a ser indicados pelos militares do poder. Outro aspecto relevante foi a também inexistência de uma autonomia fiscal, considerando que a reforma fiscal ocorrida em meados dos anos de 1960 fortaleceu o poder de centralização financeira do governo federal, que passou a deter sob seu domínio os principais tributos, controlando com rigidez as transferências feitas aos municípios. Caracterizava-se assim um Estado onde a autoridade política estava totalmente concentrada no governo central, que delegava limitadamente poderes aos governos locais.(ARRETCHE, 1999)

A autora segue afirmando que foi um Estado assim constituído que consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, afeiçoando-lhe como sua principal característica institucional: a centralização financeira e administrativa. Dessa forma, as políticas e programas das áreas de habitação, saneamento básico, assistência social, saúde e educação, de um modo geral, eram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dela dependentes. Era a concepção institucional do Governo Militar, que concebia Estados e Municípios como agentes de expansão do Estado e meros executores de políticas formuladas nas agências centrais, para as quais deveriam encaminhar projetos que estivessem de acordo com as premissas por elas instituídas.

Mais especificamente em relação ao financiamento da educação, as análises indicam reveses, principalmente pela forte tendência de descomprometimento da União em relação ao ensino público, por meio da supressão dos percentuais mínimos de recursos a serem aplicados

em educação pela União, Distrito Federal e Estados, mantendo a obrigatoriedade para os Municípios. Estes deveriam aplicar 20% da sua arrecadação de tributos ao ensino primário, conforme prescreve a Constituição de 1967, reiterada pela Emenda Constitucional de 1969.

Sobre a política educacional implementada durante período militar – 1964/1985, Germano (2000) afirma que essa tendência de desresponsabilização com o ensino e a regulação dos requisitos necessários ao funcionamento do sistema educacional brasileiro vão ser características *sui generis* do modelo adotado pelo governo para as políticas de reformas educativas, como a reforma universitária de 1968 (Lei 4024/68) e a reforma do ensino de 1º e 2º Graus implementada em 1971 (Lei 5692).

O autor identifica diversas contradições na aplicação das políticas adotadas pelos governos militares, como por exemplo, o discurso em defesa da erradicação do analfabetismo e a expansão da educação escolar, quando na prática esse setor era penalizado com repressão política, insuficiência e diminuição de recursos consignada no orçamento da União, além de má administração dos recursos públicos para a área de educação. Nessa perspectiva, o Estado Militar “transformou a política educacional numa estratégia de hegemonia, num veículo para obtenção de consenso” (GERMANO, op. cit., p. 104).

Seguindo essa linha de raciocínio, observa-se que a política de educação desenvolve-se sobre os seguintes eixos: no controle político e ideológico da instrução escolar, abrangendo todos os níveis e modalidades; no estabelecimento de um vínculo entre educação e produção capitalista, fundamentado na Teoria do Capital Humano¹²; no incentivo da pesquisa articulada à acumulação do capital; e no descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, incentivando abertamente a iniciativa privada no provimento da educação pública, ao mesmo tempo em que desqualifica o ensino de 1º e 2º graus. Daí a necessidade das reformas de 1968 e de 1971, como forma de legitimar tais medidas.

A reforma do ensino de 1º e 2º Graus, implementada por meio da Lei 5.692/71, elaborada com o discurso da democratização e do acesso à escolarização básica e a garantia da igualdade de oportunidades a todos perante o mercado de trabalho, alicerçou-se basicamente em dois eixos centrais: a extensão da escolaridade obrigatória de 4 para 8 anos compreendendo todo o ensino do 1º grau (primário e ginásio) e a generalização do ensino

¹² A Teoria do Capital Humano é uma derivação da teoria econômica neoclássica e, ao mesmo tempo, uma atualização, do axioma liberal do indivíduo livre, soberano e racional. Seu prestígio é cíclico. Com a crise do modelo taylorista-fordista, ela ressurgiu, associada à redefinição das relações de trabalho na empresa e do papel do sistema educacional.

técnico-profissionalizante no nível médio ou 2º grau, revelando uma educação com viés mercadológico e utilitário.

Quanto à concepção de municipalização do ensino preconizada pelo governo militar fica clara no art. 58 da referida Lei, quando determina a progressiva passagem para a responsabilidade dos municípios os encargos e serviços educacionais, especialmente o 1º grau, para que os realize satisfatoriamente. Tal responsabilização sedimentava uma idéia de descentralização burocratizada, que sobrecarregava os municípios com tarefas administrativas, controladas pelo governo central.

A gestão burocrática assumida nos governos militares invocava uma perspectiva de administração que se torna extremamente racional, nos moldes de uma racionalidade instrumental, pois passa adotar o que considera os meios mais adequados (eficientes) para atingir os objetivos propostos. Por outro lado, é considerado também legal, na medida em que tanto a definição rígida desses objetivos quanto os meios para atingi-los são definidos em lei (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nos moldes dessa racionalização excessiva e legalista, Rosar (2003) considera o fenômeno da municipalização como uma estratégia do capitalismo para implementar o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, possibilitando melhor eficácia da globalização e descentralização nos países periféricos da América Latina, claro que sob a orquestra dos órgãos representantes do capital internacional como FMI, o Banco Mundial, concorrendo para a formação do Estado como instância mediadora das relações econômicas e políticas. Nessa perspectiva, o processo de municipalização emerge como solução racional para evitar o desperdício de recursos na educação brasileira.

Essa mesma autora ainda analisa a tendência descentralizadora por meio da municipalização do ensino no Brasil indicando que a mesma foi concretizada aliando a vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para aplicação em educação, ao avigoramento da estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional, tendo como marco dessa nova tendência de organização do sistema de ensino no país o Promunicípio, desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura em 1974, cuja intenção era resolver os problemas do ensino municipal, orientado pelo objetivo geral de promover o “aperfeiçoamento do ensino do 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal” (Id., 2003, p.114).

Diante disso, o Promunicípio funcionou como um mecanismo viabilizador das condições para o Município se responsabilizar pelo ensino do 1º grau, ficando à União a incumbência de definir as diretrizes gerais, de prestar assistência técnica e cooperação

financeira através do Departamento de Ensino Fundamental – MEC. Em relação aos Estados, coube-lhes a tarefa de estabelecer convênios com os municípios, orientando-os na criação de oferta e demanda dos serviços educacionais.

Ainda sobre o processo de municipalização do ensino durante ditadura militar, Rosar (Ibid. p.114) afirma que o mesmo sinaliza para “uma descentralização, que pretendia concretizar uma política de distribuição de recursos com a garantia de manter o controle sobre os Estados e Municípios”. Em outra obra, a autora afirma que ao mesmo tempo em que a ditadura apontava sua política educacional em direção ao fortalecimento do papel regulador do Estado nacional na educação formal do país, realizava ações de cunho centralizador que coexistiram com estratégias de descentralização, o que constituía, por certo, lançar mão mecanismos de participação popular intencionando uma legitimação compensatória (ROSAR & KRAWCZYK, 2001)

Conforme atesta Germano (2000) a municipalização do ensino pode ser apontada como uma das principais estratégias utilizadas pelo Governo Militar para manter os ditos “currais eleitorais” tão necessários no momento em que o Regime começa a evidenciar sinais de crise. Para o autor, a prioridade concedida à Região Nordeste nos programas realizados pelo Governo, especialmente o Promunicípio, tinha a intenção de fortalecer o “poder local” visando a garantia do apoio de seus correligionários. Neste sentido, o incentivo à municipalização do ensino contou com a forte estruturação das Secretarias Estaduais de Educação, ampliando recursos e criando cargos para privilegiados no setor educacional.

Ao citar a alocução proferida pelo então Ministro da Educação Eduardo Portella, no final de 1979, no “Seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura”, Germano (Ibid) destaca que no referido encontro a *descentralização e a regionalização* deveriam ser tomadas como palavras orientadoras, aliás uma tendência que vem aliada a um discurso crítico-participacionista¹³ que marcou o final dos governos militares.

Segundo Lima, R.N. (2000) o padrão de gestão que marcou o final dos governos militares esteve ligado à trajetória de uma centralização política que indicava sinais em direção à municipalização do ensino como um dos indicadores da política educacional, em tempos de “abertura política”.

¹³ Para Germano (2000), as palavras de Pedro Demo, assessor especial de Eduardo Portella, sobre o documento “Subsídios para a Política e Planejamento da Educação”, deixa clara uma crítica a “teoria do capital humano” assumida pelos críticos da educação capitalista, ao mesmo tempo que expressa a dimensão “participacionista” do período ao aliar o desenvolvimento do país à percepção da educação como um componente do complexo de políticas sociais que exige cada vez mais a participação da comunidade. Segundo o autor, essa apropriação do vocabulário crítico da sociedade civil através na fala oficial, embora avance com a crise do Regime Militar, neste momento acaba encobrindo a realidade educacional existente.

As iniciativas em direção à municipalização do ensino no período militar podem parecer contraditórias em meio a um regime caracteristicamente centralizador e burocrático, no entanto, Oliveira, C. (1999, p. 26) destaca isso não é verdade, pois:

[...] a União não abriu mão de seus controles: do ponto de vista curricular, assegurou-se 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.

Considerando esses imperativos, o governo federal reconheceu uma tendência de municipalização previamente existente e apenas limitou-se a discipliná-la legalmente, mantendo-a sob seu controle através do Planejamento Integrado, cuja responsabilidade estava com o poder central.

Em linhas gerais, as ações governativas desse período caracterizaram-se pela imposição de um modelo autoritário e burocrático racional, que não esteve preocupado com a consolidação da autonomia municipal, mas com a efetivação de bases corporativistas e de apoio político. Uma injeção de recursos nos municípios, marcada pelo controle centralizado da União, afirmada principalmente no caráter legislativo.

1.2.2. A abertura democrática dos anos de 1980

Com a reabertura democrática dos anos de 1980 é que o processo de descentralização retorna com mais vigor fomentado, sobretudo, por questionamentos da sociedade organizada em relação ao financiamento da educação, culminando com a aprovação da “Emenda Calmon”, a qual prescreve os investimentos na educação, cabendo à União a aplicação de pelo menos 13% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação.

É importante ainda ressaltar que o movimento em torno da adoção de políticas públicas pautadas na descentralização, como por exemplo a municipalização do ensino, respondia aos interesses dos mais diversos setores da sociedade, visto que passou a atender ao

mesmo tempo tanto o discurso neoliberal privatizante quanto as propostas de cunho democrático defendidas pelos setores de esquerda, o que deixa clara a ambigüidade do termo (STEIN, 1997).

Nesse sentido, a autora entende que as forças político-ideológicas que ascenderam no início dos anos de 1980, apontaram a descentralização como uma estratégia para diminuir a ação estatal na área do bem-estar social e ao mesmo tempo reduzir gastos públicos.

Em contraponto, vivenciava-se também o período de clamores para o envolvimento paritário do Estado e da sociedade na esfera pública. Ou seja, a descentralização, neste caso, seria necessária para aproximar a sociedade da gestão pública através da cidadania participativa, sem, no entanto, desobrigar o Estado de suas funções sociais (Cf. STEIN, 1997). Aqui se evidencia o caráter contraditório da descentralização, pois “em todas as dimensões – política, econômica e social – a descentralização implica poder político para as partes envolvidas. A questão é como o poder é utilizado”. (Ibid., p.92)

Na educação brasileira, o cenário observado durante os anos de 1980, permite vislumbrar algumas nuances de abertura política por meio de certos desdobramentos políticos, assinalando uma transitoriedade de um regime centralizado e autoritário para um regime político representativo, recuperando-se as bases do Estado federativo há muito esquecido.

Essa conquista pode ser creditada a densa presença de organizações de base e movimentos sociais que lutavam com veemência pela ampliação da participação da sociedade brasileira nas discussões de seus interesses e de suas necessidades básicas, exigindo mais empregos, melhores salários, saúde, educação em todos os níveis como forma de superar as desigualdades sociais e o processo maciço de exclusão social que se alastrava no país, ilustrando muito bem a situação sócio-política e econômica vivida no Brasil.

O movimento em direção à democratização da gestão é atestada por Mendonça (2000, p. 92) como resultado da perspectiva de redemocratização do país e que

na sua especificidade, porém, esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, como o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios.

Torna-se, portanto, característico desse período o combate às práticas autoritárias e centralizadas que marcaram os governos militares desde meados da década de 1960. Mendonça (Id., p. 92) segue afirmando que a proposta de uma gestão democrática surge como um “contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos”.

Dessa forma, a Gestão Democrática irá traduzir o anseio de uma sociedade que condena o autoritarismo, o centralismo, o clientelismo e as práticas assistencialistas e corruptas, propondo a criação de bases sociais e políticas pautadas na participação efetiva e no controle social. Prima-se por uma gestão promotora e defensora dos direitos sociais que visa à transformação da sociedade.

Em tempos de abertura política, a década de 1980, ao contrário da anterior, foi prodigiosa de embates democráticos e da pressão da sociedade civil para a democratização do espaço público. No cerne dessas discussões, a descentralização aparece como uma das vias para a conquista da cidadania participativa e do controle social. Como resultado, a Constituição Federal de 1988, traz consigo e recuperação das bases federalistas, textualizando a autonomia dos entes federados.

Segundo Lima, A. B. (2004), naquele momento a democratização estava embasada nas perspectivas de democracia como processo e formas de representação e de atuação direta. Neste sentido, a Constituição Federal, aprovada em 05 de outubro de 1988, irá consagrar tal preceito logo em seu artigo 1º, parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A defesa pela descentralização das políticas sociais também será absorvida na Carta Magna como fruto das crescentes mobilizações e reivindicações da sociedade civil organizada com apoio de alguns segmentos sociais e políticos progressistas que contribuirão significativamente para sua promulgação.

No que se refere à municipalização do ensino fundamental, embora não haja uma menção direta a essa política, pode-se afirmar que a Constituição inspirará a idéia de associação entre descentralização e democratização das políticas públicas, conferindo ao Município a condição de ente federativo autônomo ao estabelecer que “a organização política administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (Art.18).

Tomando como referência a autonomia educacional, a Carta Magna prevê aos Municípios a possibilidade de criarem seus próprios sistemas de ensino, o que amplia a responsabilidade das municipalidades em prover o atendimento em sua área de abrangência.

Essa perspectiva de responsabilização é indicada claramente quando é atribuída aos municípios autonomia na formulação das políticas educacionais referentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, conforme prescreve o art. 211;

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

[...]

§ 4º 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.

Segundo Oliveira, R. P. (1997), esta é a principal inovação do texto constitucional em se tratando de educação, pois concede estatuto jurídico à esfera da administração municipal desatrelando-a do governo estadual e possibilitando a autonomia política, administrativa e educacional das redes municipais, com a criação e organização de seus respectivos sistemas de ensino.

A CF de 88 também traça normas para o financiamento da educação, dispondo que a União aplicará anualmente nunca menos de 18%, os Estados e Municípios e o Distrito Federal, 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212).

É importante citar que estes elementos mostram que há decerto uma tendência descentralizadora no texto constitucional. Nas análises de Lima, R. N. (2000, p. 107)

está expresso na Constituição de 1988 a ampliação da autonomia dos estados e municípios, promovendo uma reforma tributária que aumenta a arrecadação dos estados e municípios, diminuindo os recursos do governo federal e aumentando os recursos estaduais, principalmente os municipais, reconhecendo o município como integrante da Federação. Isso demonstra a incorporação de propostas descentralizadoras com a distribuição de competências entre as três esferas de governo, estabelecendo critérios para a participação popular.

A autora também indica que além do que ficou expresso na Constituição, outras ações apontavam para a municipalização encampada pelo governo federal, entre as quais destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desenvolvido pela Fundação Nacional

ao Estudante (FAE), e que ampliava o atendimento da merenda escolar aos alunos de ensino fundamental e a crianças na faixa etária de 4 a 6 anos. Entre 1986 e 1989 ocorreu a implantação da primeira etapa da municipalização da merenda escolar, com experiências de descentralização em alguns municípios brasileiros.

Ressalte-se que tais experiências não se mostraram exitosas devido o PNAE apresentar algumas atividades descentralizadas, mas manter um caráter centralizado, pois as decisões cabiam ao poder central. Além disso, a FAE não possuía estrutura para agilizar o repasse dos recursos aos municípios, que também tinham dificuldades na prestação de contas. Lima, R. N. (op. cit., p. 163) afirma que além do PNAE não conseguir alcançar seus objetivos, ficou provado que “não basta descentralizar a atividade se a decisão continua centralizada”.

Os índices de aproveitamento educacional, os baixos salários e as exíguas condições dos prédios escolares, entre outros problemas do período mostraram que longe de significar a tão almejada democratização do ensino,

a descentralização dos anos 1980 provocou apenas uma expansão das instalações físicas, do número de docentes e discentes, sem garantir condições mínimas para um ensino com qualidade; que a descentralização, da forma como se concretizou perverteu sua própria meta: democratizar o ensino (VIRIATO, 2004, p. 42).

Ao analisar as tendências de idéias acerca da municipalização do ensino brasileiro, em meados da década de 1980, Paiva, V. & Paiva, C. (1986) chamavam a atenção para o fato de que mesmo sendo de suma importância o rompimento com o centralismo administrativo, pedagógico e financeiro dos governos federal e estadual, é necessário tomar cuidado para não incorrer num radicalismo que entende que somente através da municipalização do ensino será possível democratizar e descentralizar a educação.

Os autores preocupam-se com os rumos que poderia tomar a municipalização do ensino fundamental se a mesma estivesse limitada a uma visão legal-jurídica ou pedagogizante. Não se tratava apenas de uma modernização administrativa, de repasse de recursos ou de uma reforma tributária, embora tais elementos fossem fundamentais. Para Paiva, V. & Paiva, C. (Ibid., p.16) a discussão em torno de uma maior autonomia do município não podia prescindir da idéia de que:

a elevação do nível de participação de suas populações na condução dos assuntos de interesse comunitário – e aí se inclui a educação – não será possível sem que sejam acionados mecanismos (econômico-sociais e políticos) que conduzam à liquidação progressiva do autocratismo e do personalismo, que caracterizam as relações entre grupos e indivíduos em amplas regiões do país.

Nesta perspectiva, os autores afirmam que a municipalização compreende o fortalecimento do município, que ocorrerá a longo prazo e não se limita na pulverização de recursos ou atribuições das quais ele não terá capacidade técnica para utilizar ou que serão assumidas por governantes inaptos ao exercício democrático. Trata-se, segundo Paiva, V. & Paiva, C. (Ibid), de uma tarefa que não pode prescindir de uma ação coordenada a diversos níveis e que questione o grau de centralização e descentralização necessária à garantia do maior benefício para a educação local.

Outros estudos (OLIVEIRA, R.P., 1997; MENDONÇA, 2000) reforçam que a municipalização não é intrinsecamente democratizante, podendo assumir um caráter autoritário, através da utilização de mecanismos centralizadores em sua implementação. Por conseguinte, indicam a necessidade de que a implementação de políticas de descentralização, tal como a municipalização do ensino fundamental, sejam acompanhadas de uma “reestruturação da lógica de poder” (MENDONÇA, Ibid., p. 357) tanto no interior das escolas quanto nos sistemas de ensino, caso contrário correm o risco de se tornarem falsas conquistas.

1.2.3. As políticas de municipalização nas reformas da década de 1990

O final da década de oitenta e os anos noventa, irão marcar efetivamente a crise do modelo burocrático de gestão e distribuição de riqueza e renda. O caráter próprio da dinâmica do mercado e do mundo da produção se transnacionalizou. As revoluções tecnológicas e científicas traduzidas pela micro-eletrônica e pela automação informacional, não somente mudaram o paradigma produtivista da organização do trabalho, como passaram a exigir profundas transformações no conceito de produção e formação tecnológica. Ou seja, o caráter agora não se traduz mais na ênfase ao treinamento em série, e tampouco na lateralidade das funções, mas no discurso empresarial, da polivalência informacional do espaço e na complexidade das funções. Este momento é destacado como de significativas transformações e incertezas para o mundo contemporâneo.

Para Hobsbawm (1995, p.252):

Há momentos históricos que podem ser reconhecidos, mesmo entre contemporâneos, por assinalar o fim de uma era. Os anos por volta de 1990 foram uma dessas viradas seculares. Mas embora todos pudessem ver que o antigo mudara, havia absoluta incerteza sobre a natureza e as perspectivas do novo. Só uma coisa parecia firme e irreversível entre essas incertezas: as mudanças fundamentais, extraordinárias, sem precedentes que a economia mundial, e conseqüentemente as sociedades humanas, tinham sofrido no período desde o início da Guerra Fria.

Há, portanto, neste período, uma profunda modificação na relação estabelecida na tríplice dinâmica entre Estado, Mercado e Sociedade. Pois se até então, o aspecto central dessa relação se definia na presença efetiva do Estado-Nação como regulador, mantenedor e redistribuidor de renda e potencializador da cidadania, nos dias atuais, com a transnacionalização da economia e na reformulação do mercado de trabalho globalizado, tornou-se difícil a manutenção própria do paradigma social da cultura definida de Estado e cidadania, pois a “financeirização” econômica estruturada em tempos neo-liberais fragiliza o Estado e o seu poder soberano de manutenção dos direitos sociais e empreendedor do direito Público.

Em verdade, a tônica modernizadora empresarial dos dias atuais caminha na ênfase do mercado absoluto, do Estado mínimo e da cidadania pautada na ênfase do cidadão-consumidor própria do mundo do consumo e da polivalência do trabalho, fatos que são preponderantes para a compreensão das reformas sociais, do papel do Estado e da educação.

Torna-se fundamental perceber que a intensificação das discussões em torno do imperativo de se reformar o Estado, surge a partir de uma provável crise de governabilidade e credibilidade do modelo burocrático, que se tornara incapaz de dar conta das novas necessidades impostas pela reestruturação produtiva e pela mundialização da economia. Em decorrência dessa crise vivenciou-se um amplo movimento internacional de reforma do aparelho do Estado que teve início na Europa e nos Estados Unidos, alcançando, posteriormente, a América Latina.

Essa perspectiva de Reforma do Estado nos anos 1990 fica evidenciada no documento apresentado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (1998, p. 27):

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal.

No mesmo documento são tecidas críticas ao primeiro ciclo de reformas promovidas na América Latina que priorizaram o aspecto financeiro, centrando-se no mercado, na abertura comercial e no ajuste fiscal e que não deram conta de problemas básicos, evidenciando o imperativo de uma nova reforma para reconstrução do Estado, que se diferenciava tanto do modelo nacional-desenvolvimentista quanto do modelo social burocrático das décadas precedentes.

Além de preparar-se para competir economicamente no mercado internacional, alterando sua política econômica¹⁴, segundo o CLAD, o Estado latino-americano deveria voltar-se prioritariamente para a área social, universalizando os serviços de saúde e educação.

Ao analisar a política educacional adotada pelo Banco Mundial na década de 1990, Borges (2003) indica que o mesmo também reconhece explicitamente que o êxito do modelo de desenvolvimento adotado por esta agência está atrelado a significativas mudanças nos arranjos políticos e sociais. Considera que ao ressaltar a melhoria das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, as reformas sociais propostas pelo Banco Mundial, especialmente no campo educacional, têm o firme propósito de construir um consenso, colaborando para adaptar a democracia às demandas de estabilidade política próprias do modelo de desenvolvimento capitalista liberal.

Essas reformas, cujas diretrizes centrais tomam como base as orientações neoliberais, tiveram influência direta nas políticas públicas em geral. Como exemplo, as reformas educacionais propostas a partir da década de noventa tomam como referência o discurso onde a busca pela eficácia, competitividade, produtividade e excelência passam a ser os fios condutores.

Não se pode esquecer que tais discursos construíram-se a partir de acordos e recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco

¹⁴ De acordo com o referido documento: “o Estado deve alterar suas antigas políticas protecionistas, substituindo-as por medidas que induzam as empresas a serem mais competitivas no novo ambiente econômico mundial. Para atingir esta meta, é preciso ter um sólido projeto para o setor de comércio exterior, visando aumentar a participação dos países no fluxo de comércio mundial; além disso, os recursos públicos e privados devem ser canalizados estrategicamente para programas nas áreas de educação e ciência e tecnologia”. (CLAD, 1998, p. 27)

Interamericano de Desenvolvimento, que apontaram as prioridades e estratégias que garantiriam a modernização da educação e do ensino¹⁵. São estas recomendações que fornecem o arcabouço determinante para a formulação ou aperfeiçoamento das políticas vigentes e passam a delimitar as áreas prioritárias para a mudança.

No Brasil, no início nos anos de 1990, ainda no governo de Collor de Melo, era possível perceber indícios da intenção de incorporar à ação estatal os princípios da administração pública gerencial, ou nova gestão pública, ou new public management. Efetivamente, no entanto, a Reforma Administrativa do Estado ocorre no governo de Fernando Henrique Cardoso¹⁶, surgindo assim o novo modelo de gestão que se tornaria referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal. Na avaliação do então Presidente da República, as condições para a Reforma estavam sendo postas, o que deixa claro na seguinte afirmação:

É preciso melhorar a qualidade da gestão nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e é preciso uma ativação constante das comunidades para que participem mais ativamente do processo decisório. Tudo isso requer tempo, aprendizagem e organização. Mas o rumo está traçado (CARDOSO, F. H., 1998, p. 10).

O principal articulador e implementador da administração gerencial foi o ex-ministro Luís Carlos Bresser Pereira¹⁷. Em sua concepção, o modelo de gestão gerencial define-se como um contraponto tanto à administração patrimonialista quanto à administração pública burocrática, à medida que esses modelos vinham sendo superados, sendo “[...] necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 29).

¹⁵ Casassus (2001) destaca alguns marcos determinantes para a reforma empreendida na década de 1990, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, o Promedlac IV ocorrido em Quito, em 1991 (discussão do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe), a 24ª Reunião da Cepal feita em Santiago do Chile, em 1992, o Promedlac V, realizado em Santiago do Chile, em 1993 e o Seminário Internacional, organizado pela Unesco, também em Santiago do Chile, em 1993. Desses encontros, o autor afirma que foram delineados os objetivos das reformas educacionais a serem consolidadas na América Latina e que serão citados e comentados em momento posterior deste trabalho.

¹⁶ Presidente da República Federativa do Brasil no período de 1994 a 2001.

¹⁷ Ministro do Ministério da Administração e Reforma Agrária (MARE), no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Neste sentido, o autor ressalta que o Estado do século XXI deve mostrar-se “menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança” (Id., 1997, p. 10).

O objetivo da Reforma é consumir este Estado, o “Estado Social-Liberal”, que protege os direitos sociais e promove o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que utiliza “[...] mais os controles de mercado e menos os controles administrativos” (Ibid., p. 11). Além disso,

“[...] realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, [...] promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional [...] tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis” (Id., 1997, p. 11)

Bresser Pereira (Idem) ainda aponta quatro processos básicos para a realização da Reforma do Estado: (a) a delimitação das funções do Estado, que ocorrerá por meio de programas de privatização, terceirização e “publicização”; (b) a diminuição do nível de interferência do Estado somente ao estritamente necessário, por meio de programas de desregulação, tornando-o incentivador da competitividade internacional; (c) o aumento da governança¹⁸ que ocorrerá com ajuste fiscal (promoção da autonomia financeira ao Estado), reforma administrativa (em direção a administração pública gerencial) e separação (no âmbito das atividades exclusivas de Estado) entre a formulação de políticas públicas e a sua execução e; d) o aumento da governabilidade¹⁹, com a existência das instituições políticas e o aperfeiçoamento da democracia representativa.

Desta forma, a década de 1990 apresenta-se como um período de reordenamento das políticas públicas a partir da discussão de novos parâmetros sociais, econômicos, políticos e educacionais, provenientes tanto das exigências das agências reguladoras internacionais, que desde a década de 1970 se fizeram notar no cenário brasileiro e que se mantiveram nos anos subsequentes, intervindo e elaborando políticas e estratégias para o sistema educacional, como das demandas das organizações sociais, que forçaram uma reestruturação no Estado brasileiro (GANDINI e RISCAL, 2002).

¹⁸ Segundo Bresser Pereira (op.cit., p. 27) “Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”.

¹⁹ Para Bresser Pereira (Ibid., p. 31) “A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade”

O realinhamento de idéias e ações resultante de tais reformas tornou-se rico objeto de investigação por suscitar a discussão de temáticas como: esfera pública, políticas públicas, gestão, avaliação e financiamento, entre outras, que irão ser incorporadas nas discussões acerca da eficiência, do desempenho e da qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas diferentes esferas governamentais.

A intenção central de tais reformas no âmbito da educação estava em controlar a expansão das matrículas, identificar os problemas educativos, preparar orientações, objetivos e normas de rendimento da aprendizagem por meio de ajustes da qualidade, produtividade, eficiência e eficácia na gestão do sistema educacional público, bem como para orientações de investimentos adequados com a boa “intenção” de auxiliar à superação do *déficit* educacional do país, conforme atesta Silva (2002).

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a intervenção dessas instituições financeiras nas políticas públicas, de modo especial, nas políticas educativas teve a anuência e o consentimento do governo federal e de alguns setores políticos, mesmo enfrentando críticas e resistências de organizações e movimentos sociais, sindicatos, entidades não-governamentais, fato consagrado mediante a participação efusiva do Brasil na “Conferência Mundial de Educação para Todos” (1990), cuja focalização estava no fortalecimento da educação básica, com centralidade nos processos de aprendizagem de ensino, nos recursos para a qualidade baseada na relação custo/aluno e nos resultados.

Ao se propalar a reforma educacional, levantam-se questões como equalização social, através da promoção da igualdade de oportunidades e conseqüentemente ampliação da educação básica, financiamento público da educação, descentralização e autonomia escolar. Segundo Souza, A. L. L. (2002), a inclusão desses elementos no âmbito educacional indica uma tendência geral de reformulação da gestão política do Estado voltada para a flexibilização e adequação dos recursos humanos, financeiros e organizativos.

Além disso, conduz à racionalidade econômica, utilizando os mesmos padrões e critérios de produtividade e rentabilidade dos países ricos e ao mesmo tempo lançando mão de mecanismos de controle e avaliação dos resultados alcançados pelo sistema educacional público, o que leva o autor a apontar que a política educacional brasileira apresenta uma essência “modernizante” no que se refere aos princípios e da lógica da racionalidade atual, ao mesmo tempo em que se mostra conservadora da ordem econômica e social ao manter a dependência entre setores sociais e imperativos econômicos.

Segundo Casassus (2001) é possível identificar neste período as orientações e objetivos que marcaram a política educacional traçada. Nesse sentido, o autor afirma que se

pode mencionar o delineamento de três objetivos que orientaram as reformas educacionais na América Latina: a) colocar a educação e o conhecimento como elementos centrais e estratégicos para o desenvolvimento, incrementando recursos financeiros (tanto internos quanto externos) para o setor; b) imprimir mudanças na gestão, voltando-se “para a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças, os processos de descentralização e a ênfase na qualidade e equidade” (Id., 2001, p. 13) e; c) melhorar os níveis de qualidade na aprendizagem tanto em nível macro (através de sistemas nacionais de avaliação, de programas compensatórios de discriminação positiva e da reforma curricular), quanto em nível micro (focalização na escola: gestão, autonomia e adaptação curricular).

Com base nestes fundamentos também serão delineados os caminhos da educação brasileira no limiar da década de 1990. O Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 expressará notadamente estes novos rearranjos da política nacional no âmbito educacional:

A eficiência e eficácia da gestão exigem, portanto, uma política específica dirigida em termos das seguintes diretrizes: formação de quadros técnicos qualificados e permanentes no Ministério da Educação e nas secretarias estaduais e municipais e especialmente no que diz respeito aos sistemas de informação, avaliação e planejamento, a desburocratização e a descentralização da gestão, especialmente através de uma maior autonomia das escolas, às quais devem ser repassados, automaticamente, os recursos necessários à manutenção do cotidiano escolar, uma gestão democrática e participativa especialmente no nível das escolas, mas também através dos conselhos Estaduais e Municipais, que assegure a fiscalização do uso e destinação adequada dos recursos disponíveis (BRASIL, 2001, p.78).

Também fica expressa no Plano a tendência à descentralização da gestão através do repasse direto de recursos às escolas. Analisando as novas configurações do Estado Brasileiro na década de 1990, que passaram a adotar políticas sociais pautadas no princípio da descentralização, Souza, C. (1996, p. 103) lembra que:

esse novo formato do Estado modifica a agenda tradicional de integração social e regional e de coesão política, especialmente o papel de cada nível de governo no pacto federativo, gerando o desafio de redesenhar novas formas de organização e de gestão públicas.

A afirmação de Souza, C. (1996) indica as novas relações que passam a ser estabelecidas entre as esferas governativas e que vão gerar uma tendência à municipalização do ensino deflagrada ao final da década de 1990.

Ao citar Coraggio²⁰, Silva Jr. (2004) destaca sua afirmação de que as políticas sociais (especialmente as educacionais) adotadas a partir das reformas implementadas nos anos de 1990 atenderam aos interesses das agências internacionais (Unesco, ONU, Banco Mundial etc) e serviram como o *Cavalo de Tróia* para o alcance de seus objetivos que visavam principalmente a: a) reestruturação do governo, descentralizando-o (na verdade, desconcentrando-o); b) introjeção dos valores e critérios do mercado nas funções públicas e; c) elaboração de políticas setoriais subordinadas às políticas de ajuste estrutural.

É neste sentido que o autor destaca o papel marcadamente político desempenhado pelas políticas de descentralização e conseqüentemente da municipalização da educação no Brasil, pois ao promover uma suposta aproximação da sociedade civil no encaminhamento das políticas locais argumenta que:

A municipalização cumpre com competência aparente o que foi para ela pensado no âmbito das reformas educacionais, isto é, a construção de uma sociabilidade em cujo centro se encontra o *individualismo possessivo* de Macpherson ou a sua tradução brasileira: o cidadão produtivo, útil, só e mudo, competindo e ao mesmo tempo, de forma mercantil, “ajudando o próximo”, substituindo o Estado quando participa de organizações não-governamentais (SILVA JR, 2004, p. 82, grifos do autor).

Complementando essa idéia, Rosar e Krawczyk (2001) destacam também o surgimento de uma outra categoria: a dos “necessitados”. Segundo as autoras, no contexto de um Estado de Bem-Estar desconstruído, em que as forças de mercado são dotadas de uma função liderante, passa a ser de responsabilidade individual a competência ou não de competir e garantir os recursos para a sobrevivência. Na hipótese de não conseguir provê-la, surgirá o indivíduo reconhecido como “necessitado”, principal alvo de ações de instituições diversas, que em âmbito local estarão aptas a mediar a relação entre o Estado e esse grupo de “necessitados”, combinando práticas tecnocráticas eficientes com práticas clientelistas tradicionais. As autoras alegam que nesta conjuntura, tanto a descentralização como a democratização são reconfiguradas.

²⁰ CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: WARDE, M. J. et al. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996.

Em se tratando ainda do processo de discussão da municipalização do ensino fundamental, a partir das reformas da década de 1990, Krawczyk (2002) destaca que tais reformas irão refletir diretamente no cenário das responsabilidades e atribuições do Estado, do mercado e da sociedade no setor educacional. Para a autora, o modelo de organização e gestão assumido será estabelecido a partir de três dimensões da nova lógica de governabilidade da educação pública, pautadas na idéia de descentralização: relacionada às diferentes instâncias de governo (municipalização), à escola (autonomia escolar) e ao mercado (responsabilidade social).

Dessa forma, percebe-se que a questão da municipalização do ensino vai responder a uma das lógicas estabelecidas num cenário de reformas que tem como fio condutor imprimir um novo conceito de governabilidade no interior de um Estado Federativo que estabelece distintas responsabilidades aos entes federados, ao mesmo tempo que mantém sob a responsabilidade da União os principais mecanismos de controle das ações executadas pelas esferas subnacionais. Neste sentido,

indicava-se a descentralização de responsabilidades, mantendo-se, porém, centralizado o controle da avaliação. Assim, a necessidade de descentralização nos sistemas de ensino era justificada pela urgência de dotá-los de critérios de excelência, de eficácia, de eficiência, de competitividade e de outros aspectos da racionalidade econômica (SOUZA, A. L. L. 2002, p. 94).

As palavras de Souza, A. L. L (2002) asseveram uma das intenções apontadas como centrais na Reforma do Estado defendida por Bresser Pereira na ampliação da governabilidade do Estado: é necessário separar a formulação e a execução das políticas públicas.

A afirmativa de que o desencadeamento do processo de descentralização dos sistemas de ensino pautava-se na necessidade de responder à racionalidade econômica também é apontada por Souza & Faria (2004) que atestam que a otimização de recursos prevendo maior eficiência, agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, supõe, ainda, mais envolvimento direto do poder local na conquista das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas o que vai incentivar a tendência municipalizadora.

Essas orientações também serviram de base tanto nas discussões de elaboração da LDB 9394/96, quanto para a instituição pelo Governo Federal da Emenda Constitucional

14/96, promulgada em 12 de setembro de 1996 e que criou o FUNDEF (regulamentado pela Lei nº 9424/96), abrindo caminho fervoroso para a materialização do processo de municipalização do ensino, uma vez que este passa a ser compreendido como um de seus principais mecanismos de indução, por estabelecer e garantir condições financeiras para a gestão da educação pública, como também para as transferências de competências dos Estados para os Municípios (Cf. SOUZA e FARIA, 2003).

A LDB (9394/96) reforçou a prerrogativa constitucional prescrita no Art. 11 que indicava a possibilidade de responsabilização dos Municípios, definindo de maneira mais objetiva as competências dos municípios para a constituição de sistemas próprios (arts. 11 e 18).

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a 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.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

[...]

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

Para Souza & Faria (op. cit.), essa disposição em ampliar a responsabilidade dos Municípios na execução dos serviços educacionais, atribuindo-lhes maior autonomia colocou-os diante de desafios referentes à: participação no Regime de Colaboração, previsão da educação municipal, formulação de Leis Orgânicas (LOs); elaboração de Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição de Conselhos de Educação e também de Acompanhamento e Controle Social.

Segundo os autores a discussão em torno da capacidade dos Municípios em assumir tal responsabilidade e de que maneira esse processo foi concebido, deve incluir aspectos

concernentes tanto às relações estabelecidas entre as três esferas governamentais quanto ao binômio Estado- Sociedade, percebendo a qualidade democrática dessas relações. Somente dessa forma será possível determinar se ocorreu realmente transferência de poder decisório (descentralização) ou apenas deslocamento de encargos e problemas (desconcentração)²¹.

Por esse motivo, a municipalização do ensino passou a configurar-se como uma das mais importantes temáticas educacionais, haja vista que, principalmente a partir da implantação do FUNDEF, em 1996 (Lei 9424/96), instalou-se uma onda de transferência de responsabilidade de efetivação do ensino fundamental aos municípios, na maioria das vezes sem garantir-lhes a estrutura mínima para assumir tal encargo.

Através dessa série de prerrogativas regulamentaram-se ações que estabeleceram divisões e transferências de responsabilidades, antes centralizadas na União, para as esferas regionais, estaduais e municipais. No entanto o conteúdo de tais transferências em muito estiveram limitadas ao plano operacional, pois as de natureza financeira e curriculares, foram relativamente repassadas, visto que algumas dessas diretrizes ainda continuam a ser controladas pelo governo federal. Segundo Oliveira, R. P. (2000), isso é evidenciado quando a União ao mesmo tempo em que se refere à autonomia pedagógica das instâncias executoras, estabelece parâmetros ou meios de avaliação e controle das ações promovidas, centralizando decisões.

Considera-se, portanto que as associações entre municipalização e descentralização devem ser observadas com certa cautela. Para Souza, A. L. L. (2002), o que se tem na realidade é muito mais a desconcentração do poder e responsabilidades tutelada pelo poder central, do que a redistribuição de poder decisório compartilhado, uma vez que a municipalização existente no Brasil é concebida como parte de uma estratégia de desburocratização do aparelho estatal promovido pela Reforma do Estado e que representa uma redefinição e redistribuição superficial e ilusória de competências e de autonomia, pois o controle e a gestão dos processos decisórios permanecem centralizados no Governo Central.

Mediante isso, as políticas de municipalização têm encontrado muita resistência por parte de alguns estudiosos da temática e de educadores, por notarem nesse movimento uma

²¹ Autores como Oliveira, C. A. (1999) e Viriato (2004) fazem uma clara distinção entre **descentralização** e **desconcentração**. A primeira refere-se ao alcance de um grau de autonomia por parte das entidades locais que lhes permita decidir sobre as formas de organização e administração da educação em seu âmbito de ação, estando, portanto diretamente ligada a uma efetiva distribuição de poder decisório. A segunda limita-se à delegação de funções às comunidades locais, mantendo uma dependência administrativa, financeira e pedagógica do poder central.

forma dos Estados e União se desobrigarem de seus deveres para com o ensino fundamental, ou ainda como um caminho promissor para a privatização da educação pública.

Essa tensão se justifica por conta dos próprios significados atribuídos ao processo de descentralização nas políticas educacionais, que se utilizando da estratégia de conseguir a democratização da educação formal por meio de uma modernização da gestão educacional pública, imprimiram uma “nova racionalidade” aos sistemas de ensino no que tange à eficiência, qualidade, autonomia administrativa, financeira e pedagógica às instituições escolares, remetendo por um lado, a uma conseqüente redução da interferência governamental no setor educacional e, por outro lado, um aumento de responsabilidade tanto das gestões municipais quanto da comunidade escolar e local para com a gestão da educação.

Essa idéia é fortalecida por Oliveira, D. A. (2004) ao discutir o processo de democratização da educação nos anos de 1990. Segundo a autora, o Estado tem respondido às pressões por maior autonomia por parte das escolas com a possibilidade de descentralização administrativa e até certo ponto financeira, entretanto continua limitando a autonomia pedagógica ao determinar critérios de produtividade e avaliação aos projetos que poderão ser desenvolvidos.

Na realidade é bastante controvertida a idéia acerca da descentralização, principalmente ao considerarmos que a mesma vai responder às intenções dos agentes políticos e sociais que irão determinar sua materialização.

Stein (1997, p.86) destaca que estudos mostram a descentralização em grande parte sendo utilizada “como estratégia de redução do gasto público “[...] como necessidade política de neutralizar as demandas sociais, desconcentrando os conflitos e envolvendo a população na busca de solução para os seus próprios problemas”, o que a encaixa no discurso privatizante dos setores liberais. A autora ressalta que para que a descentralização atue como elemento de democratização das políticas sociais é necessário que existam certas precondições, lembrando que:

a primeira delas é a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão, dificultado pela burocracia; outra é garantia de assento aos segmentos menos poderosos da sociedade na composição dos conselhos de direção e, por último, a transparência dos processos de gestão e tomada de decisão. (Id., p.85)

Nesta perspectiva, percebe-se o caráter ambíguo da temática, o que nos permite avaliar que ao mesmo tempo em que não é possível apontar uma relação direta entre descentralização

e democratização, também não se deve negar que a mesma pode contribuir para a viabilização de espaços de participação popular, como os conselhos municipais, reforçando a construção da cidadania, mostrando-se inclusive como uma necessidade política e social, cuja materialização vai estar intrinsecamente ligada às dinâmicas locais.

Azevedo (2002, p. 56) assinala que o crescimento da municipalização representa uma das dimensões da nova lógica que vem direcionando as políticas educativas e que, portanto, pode ser entendida como uma externalidade da adoção do princípio da descentralização numa perspectiva teórica que a concebe como um “instrumento de modernização gerencial da gestão pública”.

Neste sentido, a autora inclui a municipalização adotada no país, durante a década de 1990, no rol de ações estatais que, pautadas numa lógica economicista-instrumental, re-significam a intenção de democratização da educação. Embora admita que os resultados da municipalização do ensino fundamental e da execução de programas federais por parte das municipalidades possam apresentar características diversificadas de acordo com o grau de articulação social e política das localidades, a autora adverte que a possibilidade de democratização é bastante restrita por questões como os limites do financiamento da educação e da persistência de uma cultura local baseada no clientelismo e no favorecimento político.

Em linhas gerais, a autora indica que a municipalização do ensino da maneira como vem sendo materializada no país, incorporada pelo discurso oficial, pouco tem contribuído para que se efetive a universalização da educação fundamental com qualidade, como previam as forças progressistas organizadas da sociedade civil quando da luta pela redemocratização do país. A idéia foi completamente re-significada.

O estudo travado neste capítulo teve como fio condutor a tentativa de lançar elementos históricos e teóricos que auxiliem na análise dos delineamentos alcançados por um processo de descentralização e municipalização que tem sido consolidado como uma das principais políticas educacionais dos últimos anos.

CAPÍTULO II

A Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará

A tendência à municipalização do ensino se expandiu por todo o território nacional consolidando-se como uma política educacional que, em diferentes contextos históricos, atendeu a interesses políticos, sociais e econômicos diversos. Por conta dessa heterogeneidade de sentidos e conjunturas em que são estabelecidas as políticas educacionais, é cogente empreender neste capítulo uma análise da configuração assumida pelo processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará, onde a mesma foi incluída como uma diretriz básica no Plano Estadual de Educação elaborado em meados da década de 1990, em um ambiente minado de reformas nos mais variados setores e que visavam empreender um novo papel ao Estado brasileiro.

2.1. Caracterização do Estado do Pará: aspectos demográficos e sócio-econômicos

O Estado do Pará é o segundo maior Estado brasileiro e está situado no centro da Região Norte, tendo como limites o Suriname e o Amapá a Norte, o oceano Atlântico a Nordeste, o Maranhão a Leste, Tocantins a Sudeste, Mato Grosso a Sul, o Amazonas a Oeste e Roraima e a Guiana a Noroeste. Apresenta uma área geográfica total de 1.247.702,70 Km², o que corresponde a cerca de 32% da Região Norte e mais de 14% do território nacional. A população paraense chega a 6.201.306 habitantes, distribuída em 143 municípios, sendo a capital a cidade de Belém, localizada no nordeste do Estado.

A partir da década de 1990, a economia do Estado vem sendo firmada no extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, caucário, ouro estanho) e vegetal (madeira), na agricultura, na pecuária e nas criações, e na indústria, com certo incentivo também no campo do turismo.

Na região sudeste do Estado, a mineração é a atividade de maior destaque, tendo o Município de Marabá como a principal cidade que desempenha tal atividade. A atividade agrícola está mais presente na região nordeste do Estado, sendo mais preponderante no município de Castanhal, mas também se fazendo presente, desde a década de 1960, ao longo

da malfadada rodovia Transamazônica (BR-230). A pecuária é mais atuante no sudoeste do Estado. A área industrial do Estado concentra-se mais na região metropolitana de Belém, especialmente no distrito industrial de Icoaraci e no Município de Ananindeua. Pela própria característica natural da região, destaca-se também um forte ramo da economia do Estado, a indústria madeireira e moveleira, a exemplo do pólo moveleiro instalado no município de Paragominas.

Nos últimos 15 anos, com a expansão da demanda pela cultura da soja por todo o território nacional, e também pela falta de áreas livres a se expandir na região sul, sudeste e até mesmo no centro-oeste do país (onde a soja se faz mais presente), a região sudoeste do Pará tornou-se uma área promissora para a proliferação desta atividade agrícola, ao longo da rodovia Santarém-Cuiabá (BR 163), impulsionando a própria economia de Santarém²².

No Mapa de Exclusão do Estado do Pará (2007), a SEPOF - traça um perfil social do Estado, tomando como base os seguintes indicadores: i - expectativa de vida; ii - renda; iii - desemprego; iv - educação; v - saúde; vi - saneamento básico; vii - habitação; viii - população em situação de risco nas ruas; ix - segurança. Alguns índices apresentados pela Secretaria, podem ser destacados para que se expresse as principais características da população paraense em alusão ao desenvolvimento social, considerando que o referido mapa tem por objetivo indicar o desenho apresentado pelos principais indicadores que determinam o atendimento às necessidades básicas do cidadão.

Em relação à expectativa de vida, definida como número médio de anos que um indivíduo pode esperar viver, se submetido, desde o nascimento, às taxas de mortalidade observadas no momento (ano de observação), o Pará apresentou em 2004, um índice de 71,1 anos, ligeiramente superior ao ano de 2003, que foi 70,8 anos. Esse pequeno crescimento pode ser atribuído a uma relativa melhoria no acesso da população a alguns serviços de infraestrutura de saneamento básico, uma pequena redução na mortalidade infantil, entre outros fatores, algo que se apresenta tanto a nível nacional como regional.

No indicador renda, onde são considerados os quesitos PIB “per capita”²³ ajustado ao custo de vida local, indicadores de concentração de renda e número de pessoas abaixo da linha da pobreza, o Pará apresentou em relação PIB “per capita, um acréscimo de 3,87% entre 2003 e 2004. A soma dos bens e serviços dividida pelo número de habitantes resultou, no ano

²² Os dados sobre o Estado do Pará foram consultados no site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1>. Acessado em 15 de abril de 2007, as 15:00.

²³ O Produto Interno Bruto *Per Capita*, que deriva do PIB, é a somatória dos bens e serviços finais produzidos num espaço geográfico para um ano de referência dividido pela população.

de 2004, em R\$ 4.536 em comparação com 2003, que foi de R\$ 4.367, sendo inferior à média brasileira que em 2004, de R\$ 8.993 quase o dobro da média paraense. O Mapa afirma que os índices apresentados indicam que tanto pela ótica do PIB, quanto pela visão dos rendimentos, é constatada a concentração de renda da população paraense, o que gera a necessidade de políticas cada vez mais intensivas e eficazes para redução das desigualdades, juntamente com um crescimento econômico mais intenso e distributivo. A exemplo, somente em 2005, o número de pessoas que convivem em família com renda mensal abaixo de ½ salário mínimo *per capita*, no Estado, alcançou um total de 3.056.019, com um aumento de 383.890 pessoas em relação ao ano de 2004, o que corresponde a um incremento de 12,56% no número de pessoas com renda insuficiente para custear suas necessidades mínimas. Com isso observa-se no Estado do Pará um desempenho negativo no combate às desigualdades, embora o PIB *per capita* tenha aumentado 3,87% no período analisado. Assim, note-se que somente o crescimento econômico do Pará não foi suficiente para reduzir de maneira significativa os problemas sociais, mostrando ser urgente o investimento prioritário em políticas públicas que aliem o crescimento econômico a uma maior desconcentração de renda, com o objetivo de reduzir o alto índice de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza.

No item desemprego, em que se toma como base o percentual médio de população economicamente ativa, o Pará apresentou uma taxa de desocupação, em 2005, que alcançou 7,24%, com elevação em relação ao ano anterior que foi 6,33%, com um incremento de mais 33.839 pessoas sem ocupação, ou seja, uma elevação de 0,91 ponto percentual na taxa de desemprego do Estado. Embora o percentual das categorias que representam o “mercado informal” (empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria) no total da população ocupada tenha apresentado uma ligeira redução em 2005 (48%) em relação ao ano de 2004 (50%), tal índice ainda indica um patamar bastante elevado de informalidade, o que gera prejuízos sociais, considerando que na maioria das vezes estes trabalhadores estão fora de ocupações que garantam seus direitos sociais e trabalhistas, além dos retornos tributários que o Estado deixa de receber, reduzindo sua capacidade de oferecer maiores e melhores serviços de educação, saúde, saneamento e outros a sua população.

O indicador educação é analisado pelo Mapa a partir da média entre a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula no ensino fundamental, médio e superior). Em relação à proporção de pessoas alfabetizadas no Estado do Pará, em 2004, este índice alcançava 85,92%, elevando-se para 87,29%, em 2005, atingindo um crescimento de 1,37%. Quando se observa a participação dos estudantes por nível de ensino, os dados revelam que tanto no Pará quanto no Brasil, o ensino fundamental ainda é o nível de maior

acesso aos estudantes, seguido do ensino médio e do superior, onde o Estado do Pará apresentou concentração no ensino fundamental superior a média nacional. Tais indicadores acima analisados sinalizam melhorias que podem ser explicadas, em parte, como resultados de políticas como o FUNDEF, entretanto deve-se reforçar a necessidade de investimentos em políticas de educação voltadas para o ensino médio e o ensino superior.

A saúde paraense, considerando o número de postos de saúde, de leitos hospitalares e de agentes comunitários de saúde em relação ao número de habitantes, não apresentou índices muito promissores nos últimos 5 anos. Em geral as médias mantiveram-se constantes, não havendo crescimento significativo no atendimento. Mesmo na taxa de mortalidade infantil, a redução foi bastante tímida: de um coeficiente de 22,3 para cada 1.000 nascidos vivos, em 2003, houve uma redução leve deste coeficiente para 22,2 no ano de 2004. Com isso, apesar de algumas regiões paraenses terem conseguido diminuir os níveis de mortalidade infantil, a redução da média do Estado do Pará foi pouco significativa, o que sugere o imperativo de uma melhor atenção a essa realidade através, de reforços nas políticas que visem métodos de prevenção, a exemplo de imunizações contra doenças infecto-contagiosas, serviços de pré-natal com qualidade, saneamento básico, entre outras.

O quesito saneamento básico (percentual de domicílios com água tratada, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo) no estado do Pará também apresenta diversos problemas, como o decréscimo no percentual de domicílios com abastecimento de água através da rede geral de distribuição que registrou uma queda de 0,93 ponto percentual de 2004 em relação ao ano de 2005, na média para o Estado do Pará. Esse percentual negativo justifica-se, em parte, por problemas no abastecimento de água potável, a exemplo de: irregularidade do fornecimento, custo de acesso ou ausência de redes distribuidoras de água local, concorrendo para a utilização de abastecimento alternativo, tais como perfuração, escavação de poços e a execução de ligações não oficiais, conectadas à rede de distribuição local. A preocupação em relação a esse problema grave centra-se no fato de que tais fontes não passam por nenhum tipo de tratamento, o que pode gerar sérias contaminações para a população. Considere-se também que em geral, por questões culturais e sociais, o esgotamento sanitário é feito através de fossas sépticas, agravando ainda mais o problema. Quanto ao serviço de coleta de lixo, apesar de certo incremento no atendimento, ainda está aquém das necessidades da população, especialmente no interior do Estado. Avaliando que tais aspectos são essenciais para garantir a qualidade de vida da população, o saneamento básico no Estado do Pará está longe de atingir esse objetivo.

Em termos habitacionais, outro indicador analisado pelo Mapa de Exclusão Social da SEPOF, o déficit habitacional²⁴ do Estado apresentou um decréscimo de 1,39% entre os anos de 2004 (50,54%) e 2005 (49,15%). Ainda assim, é um índice extremamente elevado requerendo novas moradias na proporção de quase a metade dos domicílios existentes. O que confere a urgência de políticas que superem este quadro, a exemplo: viabilização do acesso à moradia das famílias de baixa renda, elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas e rurais, por meio de intervenções em áreas degradadas ou de risco, ocupadas por sub-habitações, ou ainda, construção de unidades habitacionais, em terreno regularizado dotado, no mínimo, de soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.

O número da população paraense em situação de risco nas ruas, ou seja, aquela com total exclusão social, que não tem acesso à moradia, serviços básicos de saúde, educação, saneamento, etc., tratando-se de uma população vulnerável, que vive sob circunstâncias alheias às suas vontades psicológicas e emocionais, apresentou um incremento de 1,64%, em 2005, considerando os dados do ano anterior, passando a representar 0,5% do total da população do Estado. Não há dúvidas que se trata de um resultado conseqüente da combinação de exclusão social em vários aspectos como: desemprego, falta de acesso à educação, condições inadequadas de moradia, êxodo rural, migração, etc.

O último fator analisado pelo Mapa é o quesito segurança, tomando por base o número de ocorrências policiais “per capita”, que indica o nível de violência de uma localidade. Somente na capital do Estado o índice foi elevado de 146 ocorrências a cada 1.000 habitantes, em 2004, para uma média de 159 em 2005, equivalendo a um aumento de 12% nas ocorrências da Grande Belém. Indiscutivelmente, a reversão deste triste cenário de violência, só será possível com a redução da exclusão social, ou seja, com políticas de inclusão social, principalmente para a população de baixa renda, nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação, emprego e renda.

O quadro mostrado pela SEPOF indica que o Estado do Pará ainda apresenta significativas deficiências no setor social, exigindo políticas públicas mais eficientes no atendimento às necessidades prioritárias da população. Mesmo apresentando melhores índices no setor econômico, o Governo Estadual precisa aliar tal crescimento a garantia de

²⁴ **Déficit Habitacional** indica a necessidade imediata de construção de novas moradias para resolução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo ponto no tempo, considerando as necessidades de incremento ou reposição no estoque habitacional.

indicadores sociais mais aceitáveis e que ponham em menor risco a qualidade de vida da população paraense.

2.2. Caracterizando a Política de Municipalização do Ensino Fundamental em território paraense

No Estado do Pará a política de municipalização foi acelerada no final dos anos de 1990, a partir do governo de Almir Gabriel (PSDB). É inconteste afirmar que a Constituição do Estado do Pará de 1989 apresentava uma vertente municipalizadora expressa no artigo 280, que trata da organização da rede estadual e das redes municipais, quando estabelece que:

I – o ensino público será organizado em redes estadual e municipais, em regime de colaboração, obedecendo aos princípios desta Constituição e visando:

I - ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória

II – a responsabilização progressiva do município no atendimento em creches, pré-escola e ensino fundamental.

[...]

§ 1º. A responsabilização progressiva referida no inciso II, far-se-á a partir da educação infantil e do primeiro ciclo do ensino fundamental e, à medida que os Municípios assumam as escolas fundamentais, o Estado será obrigado a, concomitantemente, expandir o ensino médio, através da criação de escolas técnicas, agrícolas ou industriais e de escolas de formação de professores para o primeiro grau, priorizando, em qualquer caso, o interior do Estado²⁵.

A Constituição paraense deixava claro que a responsabilização dos municípios pela educação infantil e o ensino fundamental deveria ocorrer de maneira progressiva, mantendo-se a responsabilidade também da rede estadual pelo atendimento à escolarização obrigatória. Essa tendência de transferência de encargos educacionais aos municípios é seguida no Plano Estadual de Educação (1995/1999) elaborado no governo Almir Gabriel, onde a primeira das diretrizes básicas para a melhoria do ensino no Pará é:

²⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/99, de 03 de agosto de 1999, publicada no DOE de 10.08.1999.(redação anterior: § 1º. A responsabilização progressiva referida no inciso II, far-se-á a partir das primeiras séries do ensino fundamental e, à medida que os Municípios assumam as escolas fundamentais, o Estado será obrigado a, concomitantemente, expandir o ensino médio, através da criação de escolas técnicas, agrícolas ou industriais e de escolas de formação de professores para o primeiro grau, priorizando, em qualquer caso, o interior do Estado.)

Consolidar a diretriz definida nas Constituições Federal e Estadual no que concerne à municipalização do ensino. Significa dizer que deverá ser transferida de forma gradual para a administração dos municípios a gerência do ensino do 1º Grau, enquanto que na mesma medida a administração estadual, através da SEDUC, direcionará suas ações para o desenvolvimento do ensino do 2º Grau, ampliando sua ação em todo o Estado. Tal diretriz deverá se dar, sobretudo, pela transferência da gerência do 1º Grau para os municípios assimilado a longo prazo e sempre, em consonância com as possibilidades financeiras dos municípios (p.35).

No mesmo plano ficava estabelecido o Programa 5 – Descentralização e Municipalização das Atividades Educacionais - cujo objetivo centrava-se na implementação das bases físicas e organizacionais para a concretização do processo de descentralização e municipalização administrativa da educação, o que permitiria superar as dificuldades relacionadas à extensão do território paraense, especialmente a deficiência de comunicação entre a Secretaria Estadual de Educação e os municípios.

Para consolidar essa proposta de municipalização o governo estadual traduziu o que seria o preceito constitucional de uma *progressiva responsabilização* do município pelo atendimento às séries iniciais do ensino fundamental, no entendimento que a mesma significava “a obrigatoriedade da implantação do processo de municipalização do Ensino Fundamental, como forma de organização, gerenciamento e desenvolvimento dessa faixa de ensino” (PARÁ, 1996, p. 10).

Tal entendimento serviu de base para a elaboração da proposta intitulada “Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará”, publicada em agosto de 1996, que teve também como justificativa a necessidade do governo estadual em expandir o Ensino Médio, especialmente no interior do Estado, algo que, segundo o documento, vinha sendo inibido pelo excessivo número de matrículas do ensino fundamental assumidas pela SEDUC²⁶.

A proposta apontava algumas questões como relevantes para que se agilizasse um processo de municipalização no Estado, como por exemplo: a necessidade de cooperação e planejamento conjunto do sistema educacional dentro do município, a ser assumido pela Secretaria Municipal de Educação; a localização de escolas estaduais em zonas rurais, o que dificultava a gerência das mesmas por parte do Governo do Estado; a falta de diversidade na metodologia de ensino adotada pela SEDUC, não contemplando as especificidades do

²⁶ Em tópico seguinte serão apresentadas tabelas e gráficos ilustrando o movimento de matrículas no Estado do Pará, nos anos de 1996 a 2004, por etapas de ensino e esferas administrativas.

contexto municipal; e, por último, a disparidade entre os recursos destinados à rede estadual e às redes municipais de educação, e até mesmo entre os próprios municípios.

Ainda segundo o que consta na referida proposta, essas dificuldades poderiam ser superadas à medida que se intensificasse o processo de municipalização, que seria viabilizado com a implantação do FUNDEF, posto que o mesmo garantiria a redistribuição dos recursos disponíveis em cada esfera administrativa.

É importante destacar que a proposta da SEDUC estabelecia alguns princípios que eram apontados como indispensáveis para que a municipalização do ensino conseguisse promover a integração entre as esferas governativas. Os princípios eram: constituir-se como um processo; respeitar a autonomia municipal; ocorrer a partir do interesse do município; visar à melhoria da qualidade de ensino local; garantir a valorização do magistério; assegurar a participação de entidades da sociedade civil ligadas à educação e prever a vinculação de recursos financeiros²⁷.

A proposta foi divulgada em todo o Estado. Segundo o secretário, a equipe técnica da Secretaria Executiva de Educação percorreu os municípios para apresentar a proposta e procurar garantir sua aplicabilidade quando da aprovação do FUNDEF. A adesão inicial de 42 municípios a essa proposta foi considerada condição *sine qua non* para que a Seduc iniciasse o movimento para municipalizar as escolas estaduais, pois segundo Loureiro (2001) era necessário respeitar a autonomia municipal, observando o interesse do município. Entretanto, em atenção ao que se chama de “autonomia municipal” deve-se observar o fato de que o próprio secretário afirmou que as visitas dos técnicos aos municípios serviram para apresentar e esclarecer sobre “as vantagens dessa proposta” (Id., 2001, p. 125) o que possivelmente gerou o “interesse” por parte dos municípios.

Outro aspecto cogitado na proposta era a parceria entre as esferas governamentais com a intenção de beneficiar a população escolar. Literalmente, seria “o compromisso de administração conjunta do ensino básico” (PARÁ, 1996, p. 19). Com a concretização do processo de municipalização, esta parceria significou que a rede estadual administraria especificamente o Ensino Médio, ao encargo das administrações municipais a responsabilidade pelo atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, pois a partir da assinatura dos convênios de cooperação técnica (municipalização), o Estado iniciou um processo acelerado de eliminação de matrículas dessas duas etapas da educação básica.

²⁷ No Capítulo III, ao analisarmos o impacto da municipalização do ensino no Município de Altamira, poderemos tecer melhores comentários sobre a materialização destes princípios.

O documento ainda apresentava as estratégias de ação, prazos e metas previstas para a transferência gradual das escolas que estavam sob a responsabilidade da rede estadual. Neste sentido, previam-se três etapas discriminadas no quadro a seguir:

Quadro 2 - Etapas de Transferência de Escolas da Rede Estadual para a Rede Municipal de Ensino

Etapas	Nível de Ensino	Nº de escolas	Prazo
1ª etapa	Pré-escolar/1ª a 4ª séries (exclusivamente)	2.479 (77,6%)	1996/1999
2ª etapa	1ª a 4ª séries associadas a 5ª a 8ª e/ou pré-escolar	554 (17,3%)	2000 a 2002
3ª etapa	5ª a 8ª séries (exclusivamente)	163 (5,1 %)	a partir de 2003

Fonte: PARÁ. Secretaria de Estado de Educação. **Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará.** Série Planos e Projetos Educacionais – nº 2. 1996.

Em relação aos prédios escolares, a proposta elaborada pela Seduc, em 1996, previa a transferência em forma de doação dos mesmos, em caráter definitivo e de maneira irreversível. Naqueles prédios que não pertencessem à Secretaria Estadual, apenas os alunos, servidores e equipamentos seriam transferidos. Os de propriedade do Município seriam devolvidos. No caso de convênios, haveria o cancelamento imediato com a Secretaria Estadual, ficando tal responsabilidade a cargo da Secretaria Municipal. Em prédios alugados, a SEDUC assumiria o pagamento durante dois anos e a partir de então a atribuição seria do Município.

No caso dos servidores, o programa previa a incorporação dos servidores efetivos à rede municipal, mas mantendo sua vinculação funcional com o Estado. Para tanto, os convênios assinados entre o Governo Estadual e as Prefeituras, eram firmados também mediante a ciência da Secretaria de Estado de Administração - SEAD e do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará - IPASEP²⁸. Em se tratando de

²⁸ No capítulo 3 será feita uma análise do Convênio de Cooperação Técnica assinado entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Altamira, onde poderemos ter uma melhor apreensão das cláusulas definidas junto à Prefeitura.

servidores temporários, estes seriam distratados²⁹ da SEDUC, ficando a cargo das prefeituras o estabelecimento de um novo contrato cujos encargos seriam totalmente assumidos pela Secretaria Municipal de Educação, podendo dispor para tanto dos recursos transferidos através do FUNDEF.

Ainda estavam expressos no documento vários benefícios a serem atingidos com a consolidação do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará. Aos municípios, “a condução unificada do gerenciamento do Ensino fundamental em seu próprio território” (PARÁ, 1996, p.34); à SEDUC, além do direcionamento de seus esforços para o ensino Médio, “ampliando sua atuação e melhorando seus cursos técnicos ao longo do Estado” (Ibid., p.35), seria possível concentrar-se no

estabelecimento e desenvolvimento de políticas educacionais no Estado, reforçando e complementando a atuação das secretarias municipais, apoiando-as na capacitação dos professores e demais servidores, e até mesmo voltando-se para o financiamento de novas ações caso seja necessário.

Outro benefício atribuído à municipalização seria a ampliação da atuação do próprio governo federal, por intermédio do Ministério da Educação – MEC, nos municípios, fortalecendo o atendimento ao Ensino Fundamental, que a partir de então estaria sob a coordenação das Secretarias Municipais de Ensino.

Diante desse rol de elementos que faziam parte da proposta de municipalização elaborada pela Secretaria Estadual de Educação, o quadro a seguir, apresentado pelo próprio Secretário Estadual de Educação à época de sua elaboração, sintetiza as etapas necessárias à realização do processo de municipalização no Estado do Pará:

²⁹ Os professores temporários assinavam contratos por tempo determinado com a Seduc. Com a municipalização, tais contratos eram anulados e caberia à Prefeitura avaliar a necessidade da assinatura de novos contratos temporários.

Quadro 3 - Pará – Etapas Necessárias para a Municipalização do Ensino Fundamental

1ª ETAPA	Apresentação do projeto Discussão Realização do Fórum sobre municipalização
2ª ETAPA	Trabalhos de campo que antecederam a municipalização (após a adesão da prefeitura) Reorganização de todas as escolas estaduais da cidade, vilas e zona rural Análise da documentação escolar Preparação do processo de regularização da escola (autorização etc.) Conferência do número de alunos (censo) e reajuste de turmas Levantamento da situação patrimonial (física e dos equipamentos e mobiliários da escola) Diagnóstico da situação pedagógica da escola Assessoramento técnico-pedagógico para as equipes da escola Levantamento da situação dos servidores Servidores ocupantes de cargos efetivos e com funções permanentes, por escola Servidores efetivos licenciados e à disposição (conferência dos atos legais) Servidores temporários
3ª ETAPA	Análise dos instrumentos legais pelas prefeituras e Semecs Assinatura do convênio de municipalização Cessão, em comodato, de imóveis móveis e equipamentos
4ª ETAPA	Transferência de recursos do FUNDEF de acordo com o número de alunos transferidos

Fonte: LOUREIRO (2001).

As análises realizadas por Gemaque (2004) e Gutierrez (2005) acerca da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará indicam que as dificuldades enfrentadas pelos municípios paraenses a partir da intensificação deste processo vão desde os aspectos político-administrativos (organização administrativa, planejamento e coordenação de políticas educacionais), quanto financeiros (captação e aplicação de recursos) e pedagógicos (projeto pedagógico, objetivos educacionais).

Ao contrário do que vinha sendo afirmado por Loureiro (2001), as conclusões de Gutierrez (op.cit.), indicam que a própria SEDUC, ao avaliar os problemas conseqüentes desse processo de municipalização, atribuiu aos Municípios uma incapacidade técnica para o gerenciamento das redes de ensino municipalizadas, pois não apresentaram condições de viabilizar propostas educacionais que garantiriam a unidade da política para a educação local.

Contrariando os discursos oficiais, os estudos desenvolvidos por Gemaque (op.cit.), e Gutierrez (op.cit.), no Pará, por Rosar (1999) no Maranhão, Martins (2003) em São Paulo, e muitos outros pesquisadores nos Estados brasileiros, têm revelado que a relação entre Municipalização e qualidade do ensino não ocorre de maneira linear, bem como são diversas as dificuldades enfrentadas pelos municípios na efetivação do atendimento às suas demandas educacionais. Como exemplos dessas dificuldades destacaram: o incipiente planejamento da educação municipal; falta de regulamentação dos sistemas municipais de ensino; ausência de colaboração por parte das demais esferas governamentais, ou ainda, falta de envolvimento da sociedade no encaminhamento das propostas educacionais a serem desenvolvidas nos municípios.

Ao analisar a configuração tomada pelo processo de municipalização promovido pelo Governo do Estado em solo paraense deve-se estar atento ao fato de que

[...] nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente (ARRETCHE, 1999, p.112).

Portanto, no caso do Estado do Pará, as políticas educacionais empreendidas pelo Governador Almir Gabriel (1995/2002) e seguidas pelo Governador Simão Jatene (2003/2006) coincidiram com as intenções de reforma do aparelho do Estado que vinham sendo efetivadas pelo Governo Federal. Da mesma forma, a municipalização empreendida no Estado do Pará reforça a estratégia de desburocratização do aparelho estatal prevendo uma redefinição de competências que finda por se tornar aparente, pois a transferência de matrículas deu-se muito mais por meio de um apelo financeiro, via um trabalho de convencimento, que indicava apenas vantagens às prefeituras, mas que não lhes dava suporte suficiente para elevar a qualidade do ensino, conforme atestam os estudos feitos por Gemaque (2004) e Gutierrez (2005).

A concepção do Governo estadual, diante do novo quadro que se desenhou na política educacional ficou clara no Plano Estadual de 1999/2003 quando expressa que

[...] os municípios despontam como a rede de ensino que possui condições mais adequadas para aumentar o nível de investimento na qualidade do ensino no Pará, realidade esta condizente com a nova política educacional que tem privilegiado e atuado no sentido de converter os municípios no principal agente de transformação da educação, reservando à SEDUC o papel de gerenciador e formulador da política educacional do Estado (PARÁ, 1999, p. 21).

A idéia de responsabilização dos municípios pelo investimento na qualidade do ensino era avigorada pelo Governo estadual considerando a transferência dos recursos do FUNDEF, que daria aos governos municipais uma condição privilegiada. Reforçava-se então a acuidade das administrações municipais em gerenciar os encargos e recursos que lhes foram transferidos. Essa indicação fica clara no Plano Estadual de 2004, quando define que:

A municipalização do ensino consiste na transferência de escolas, mobiliários e equipamentos e recursos humanos da rede estadual de ensino fundamental para o gerenciamento dos municípios. No Pará a municipalização está ocorrendo de forma gradativa sendo que, 64% do ensino fundamental está municipalizado. Entretanto, é imprescindível que se registre que *o alcance da eficácia depende, agora muito mais, do adequado gerenciamento por parte das administrações municipais*, principalmente pela necessidade de superar os benefícios gerados pela concomitante transferência de recursos financeiros (PARÁ, 2004, p. 17 grifo nosso).

A perspectiva de municipalização expressa no referido documento limita-se a concebê-la como transferência de encargos aos municípios reforçada pelo aporte de recursos financeiros contabilizados com essa transferência.

Para o secretário estadual de educação, a proposta de municipalização do ensino fundamental do Governo do Estado foi o resultado do conhecimento acerca de algumas experiências iniciais de municipalização ocorridas em outros Estados e foi concebida dentro das especificidades da rede estadual de ensino e “com base nas diretrizes que estavam sendo definidas para a implantação, no país, do FUNDEF” (LOUREIRO, 2001, p. 124).

O Estado do Pará foi pioneiro na implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (Cf. GEMAQUE, 2004), o que induziu fortemente à aceleração do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado. Trata-se de um Fundo de natureza contábil, funcionando em âmbito estadual, que estabeleceu a subvinculação de recursos para o ensino fundamental, com valores determinados a partir do número de alunos matriculados nas redes de ensino.

Aprovada a antecipação da implantação do FUNDEF no Estado do Pará (Lei nº 6.044/97)³⁰, o Governo Estadual (Cf. LOUREIRO, 2001) estimulou as prefeituras municipais a assumirem a responsabilidade pelas matrículas do ensino fundamental, o que possibilitaria aumento na receita municipal pela transferência de recursos federais e estaduais, tendo em vista que a lógica do FUNDEF é vincular os recursos ao número de matrículas. Portanto, quanto maior for o número de matrículas no ensino fundamental maior será a possibilidade de aumentar o repasse de recursos.

Para Loureiro (Ibid. p. 134) a Seduc compreendeu que o FUNDEF “seria o instrumento para solucionar os graves problemas que têm impedido a educação brasileira – e, sobretudo, a educação paraense – de alcançar o nível de qualidade desejado”, pois garantiria um adicional de recursos financeiros aos municípios que o Estado não teria condições de aportar, o que possibilitaria a redução das desigualdades regionais.

A municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará, incentivada pelo discurso do governo com base na aprovação do FUNDEF, materializou-se certamente como uma **municipalização induzida**, nos termos utilizado por Oliveira, C. (2002) para identificar o impacto do FUNDEF nessa política.

Assim, o discurso de Loureiro (op.cit) acerca dos aspectos positivos da implementação do FUNDEF no Estado do Pará, bem como à municipalização por ele alavancada, condiz com as afirmações de Castro (2001), presidente do Inep/MEC no ano de 1998, que destaca que o FUNDEF constitui-se num marco decisório na história do financiamento da educação por “garantir” os seguintes elementos: transparência nas ações, continuidade nas políticas, equidade sócio-econômica, promoção do federalismo, gestão compartilhada, mais recursos para os municípios.

Na realidade, tais interpretações confirmam também as afirmações de Arretche (1999) ao analisar as políticas de descentralização implementadas em Estados federativos, como no caso brasileiro. Segundo a autora, nestas condições há uma redefinição de competências e atribuições na gestão das políticas sociais, que passam a se realizar sob bases institucionais distintas daquelas utilizadas nos governos militares. Como reflexo dessa mudança aponta-se o que a autora denomina “barganha federativa”, ou seja, as agências federais, sem a mesma

³⁰ Acerca da tramitação do Projeto de Lei nº 18/97, que criava o Fundo Estadual e que foi encaminhado pelo Executivo à Assembléia Legislativa, em fevereiro de 1997, consultar GEMAQUE, Rosana M. Oliveira. *Financiamento da educação. O FUNDEF no Estado do Pará: feitos e fetiches*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2004. Cap. 3.

autoridade política centralizada, passa a utilizar mecanismos cooptadores e “sedutores” para conseguir a adesão dos governos locais para assumirem a gestão das políticas sociais.

Sobre o acelerado processo de municipalização do ensino brasileiro a autora lembra que o mesmo pode ser explicado especialmente pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Ou seja, a partir da aprovação do FUNDEF, entendeu-se que a única tática plausível para garantir as receitas municipais passou a ser o aumento da oferta de matrículas no ensino fundamental pelas redes municipais de ensino. Dessa forma, a municipalização mostra-se como o resultado da estrutura de incentivos legais para atrair a decisão dos governos subnacionais a assumirem as responsabilidades pela execução do ensino local. (ARRETCHE, 2002)

Ao analisar o padrão de financiamento, gestão e qualidade assumido pelo Governo do Estado a partir de 1995, Lima, R. N. (2000) conclui que o pioneirismo do Estado do Pará na implantação do FUNDEF teve como mote as relações político-partidárias estabelecidas entre o Governo estadual e o Governo Federal, pois ambos pertenciam ao mesmo partido (PSDB). Segundo a autora, a intenção do governador Almir Gabriel em “chegar logo ao Governo federal” (Ibid., p. 345) provocou uma mudança significativa na política estadual e municipal paraense. Nessa perspectiva, dois elementos apresentam-se como decisivos na tomada de decisão das prefeituras em direção à municipalização: o apelo financeiro do FUNDEF e os interesses políticos-partidários.

As etapas previstas pela Proposta lançada pelo Governo não foram obedecidas na efetivação do processo de municipalização. Na realidade, a perspectiva de atingir nos quatro anos iniciais apenas escolas que atendessem exclusivamente educação infantil e 1ª a 4ª série, para em seguida alcançar as de 1ª a 4ª associadas com 5ª a 8ª e findar municipalizando escolas com exclusivo atendimento de 5ª a 8ª, não passou de uma proposta. O quadro 4 apresenta o que ocorreu de fato em relação à municipalização no Estado.

Quadro 4 - Número de Municípios que municipalizaram o Ensino Fundamental – 1997/2004- por nível de atendimento

ANO	1ª a 4ª	1ª a 8ª	5ª a 8ª	TOTAL
1997	4	27	0	31
1998	2	28	0	30
1999	0	6	0	6
2000	0	17	0	17
2001	1	5	1	5
2002	0	1	0	1
2003	0	4	0	4
2004	0	1	0	1
TOTAL	7	85	1	95*

Fonte: Coordenação de Municipalização – Seduc/Pa.

Nota: * O Município de Pau D'Arco foi municipalizado em duas etapas: de 1ª a 4ª série, em 1998, com a assinatura do Convênio de Cooperação Técnica 008/98; e de 5ª a 8ª série, em 2001, por meio do 4º Termo Aditivo.

No quadro acima fica evidenciado que no ano de 1997 a municipalização do ensino fundamental de 1ª a 8ª série atingiu um total de 27 municípios, o que estava previsto para ocorrer somente a partir do ano 2000. O principal impulsionador dessa aceleração foi o FUNDEF, pois embora durante a elaboração da proposta de municipalização estivesse prevista a aprovação do Fundo, isto ainda não era um fato.

Da mesma forma, a exclusão da educação pré-escolar (incluída no quadro 2) nos dados apresentados pela Seduc, também ocorreu devido ao fato do Fundo não encampar esta etapa de ensino. Isso não significa que a rede estadual tenha mantido as matrículas de educação infantil sob sua responsabilidade, ao contrário, o Estado apresentou sucessivas diminuições no atendimento, fazendo com que os municípios assumissem, mesmo sem recursos vinculados ao Fundo, a demanda oriunda da rede estadual.³¹

Não há dúvidas de que no Pará o feitiço da composição administrativa em relação às responsabilidades pelos níveis de ensino foi totalmente alterado após a municipalização. Ao observar o movimento de matrículas na rede de ensino paraense no período de 1996 a 2004, será possível perceber como ocorreu o crescimento e/ou a diminuição da participação das

³¹ As tabelas apresentadas em tópico seguinte irão ilustrar essa “transferência imposta” nas redes de ensino do estado

esferas governativas e da rede particular de ensino tanto na educação infantil, quanto no ensino fundamental e médio.

Considerando a proposta de municipalização encampada pela Secretaria Estadual de Educação, apontando uma necessidade premente de municipalizar o ensino fundamental no estado, percebe-se que as ações encaminhadas pouco se preocuparam com as condições estruturais, físicas ou pedagógicas dos municípios paraenses para assumirem a responsabilidade pela oferta daquele nível de ensino. Mais que isso, em linhas gerais, a forma como foi sendo materializada a municipalização do ensino em território paraense, caracterizou-se pela incorporação de um discurso oficial que apregoava a universalização da educação fundamental com qualidade, mas efetivamente o que ocorreu foi a transferência de responsabilidades educacionais aos municípios, sem um atento cuidado com futuro da educação no Estado, pautando-se em questões meramente políticas e financeiras, o que reforça a afirmativa apontada por Azevedo (2002) acerca da re-significação da idéia de municipalização do ensino a partir das reformas da década de 1990.

2.3. Os números da educação paraense antes e após o Programa de Municipalização do Ensino

O perfil do atendimento à educação básica paraense dos últimos 10 (dez) anos esteve assentado num ensino preponderantemente público, contanto com uma participação da rede particular sempre abaixo de 10%. No entanto, no que se refere à distribuição de matrículas entre as esferas governativas na efetivação do ensino no Estado, o quadro apresenta mudanças significativas do decorrer do período.

A tabela 1 apresenta os dados de matrícula na educação básica paraense e a evolução de cada rede de ensino (estadual, municipal, federal e particular) indicando o crescimento absoluto e percentual em relação às matrículas de educação básica do ano de 1996 até 2004.

Tabela 1 - Pará - Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Estadual	NºÍndice 1996=100	Municipal	NºÍndice 1996=100	Federal	NºÍndice 1996=100	Privada	NºÍndice 1996=100
1996	1.712.093	100,0	994.289	100,0	591.004	100,0	9.338	100,0	117.462	100,0
1997	1.848.839	108,0	1.044.193	105,0	668.127	113,0	12.035	128,9	124.484	106,0
1998	1.926.356	112,5	799.623	80,4	1.016.622	172,0	5.868	62,8	104.265	88,8
1999	1.998.964	116,8	799.494	80,4	1.083.192	183,2	10.175	109,0	106.100	90,3
2000	2.022.154	118,1	708.715	71,3	1.199.551	203,0	10.052	107,6	103.836	88,4
2001	2.090.857	122,1	706.983	71,1	1.254.848	212,3	9.438	101,0	119.588	101,8
2002	2.138.836	124,9	699.012	70,3	1.315.802	222,6	9.173	98,2	114.849	97,8
2003	2.169.387	126,7	695.734	70,0	1.355.032	229,3	8.196	87,8	110.630	94,2
2004	2.183.557	127,5	684.965	68,9	1.376.037	232,8	2.983	31,9	119.572	101,8

Fonte: SEPOF MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN

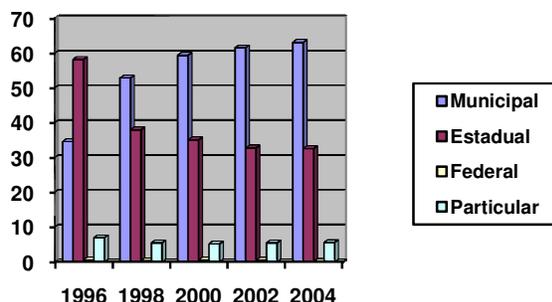
Pela tabela pode-se notar que referente ao total de matrículas, o Estado apresentou no período um aumento de 27,5 %, totalizando 471.464 alunos a mais na educação básica. Este aumento está diretamente ligado a maior participação da rede municipal que cresceu um total de 785.033 matrículas no período, atingindo uma evolução percentual de 132,8%.

Verifica-se que a rede municipal não somente assumiu as matrículas repassadas pela rede estadual como expandiu o atendimento à educação básica posto que houve diminuição na demanda atendida pelas outras esferas.

Na esfera estadual, apesar de um pequeno crescimento no ano de 1998, e rede foi seguidamente subtraindo matrículas até chegar a 2004 com 309.324 alunos a menos, equivalente a uma retração de 31,1%. A rede federal teve oscilações durante a série histórica observada atingindo um crescimento máximo de 28,9% no ano de 1998 e fechando o período com uma queda de 68,1%. A rede particular também apresentou pequenas oscilações, mas fechou a série com um acanhado crescimento de 1,8% .

Para analisar o índice de participação das redes de ensino no total de matrículas da educação básica no período em questão, utiliza-se o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Pará - Distribuição percentual de matrículas na educação básica por dependência administrativa – 1996/2004



Fonte: SEPOF MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN

O gráfico 1 mostra nitidamente a evolução das matrículas na rede municipal. Se em 1996 o atendimento correspondia a 34,5% do total, em 2004 chega a assumir 63%, mantendo uma seqüência de crescimento em todo o período. Inversamente, a rede estadual vai reduzindo o seu índice de participação, que de 58,1% em 1996 passa a 32,5% em 2004.

Não se percebem grandes mudanças nos índices apresentados pelas redes federal e particular de ensino, que mantém percentuais abaixo de 1% e 10%, respectivamente.

A evolução de matrículas da educação básica no Estado do Pará na série histórica analisada segue o planejamento estabelecido pelo Plano Estadual de Educação de 1995, que define como uma das condições básicas para o alcance das metas propostas não só a continuidade como a intensificação do processo de municipalização do ensino.

As tabelas seguintes, com dados de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio mostrarão de maneira mais específica esses movimentos.

2.3.1. Educação Infantil

Conforme assinalado anteriormente, a proposta “Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará” previa em sua primeira etapa, a transferência de matrículas de educação infantil da rede estadual para a rede municipal (vide quadro 2), De fato, na

consolidação da proposta os convênios de cooperação técnica assinados com as prefeituras nem sempre incluíram esta etapa de ensino. Considera-se que isto esteja diretamente ligado ao fato do FUNDEF não prever a vinculação de recursos destinados a esse nível de ensino.

Em relação ao movimento de matrículas na educação infantil, a tabela 2 mostra como esta etapa evoluiu no período em questão.

Tabela 2 - Pará –Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Estadual	NºÍndice 1996=100	Municipal	NºÍndice 1996=100	Federal	NºÍndice 1996=100	Privada	NºÍndice 1996=100
1996	179.296	100,0	69.709	100,0	83.049	100,0	111	100,0	26.427	100,0
1997	173.224	96,6	59.285	85,0	88.388	106,4	432	389,2	25.119	95,0
1998	148.302	82,7	27.714	39,5	98.947	119,1	454	409,0	21.209	80,3
1999	145.267	81,0	24.933	35,8	96.559	116,3	366	329,7	23.406	88,6
2000	151.148	84,3	19.826	28,4	108.786	131,0	366	329,7	22.170	83,9
2001	191.609	106,9	25.035	35,9	137.479	165,5	329	296,4	28.766	108,8
2002	210.870	117,6	11.919	17,1	170.125	204,8	255	229,4	28.571	108,1
2003	213.459	119,1	6.088	8,7	183.335	219,8	267	240,4	23.974	102,3
2004	227.099	126,7	5.385	7,7	191.717	230,8	228	205,5	29.769	112,6

Fonte: Inep/MEC –Asplan/SEDUC

Observe-se que em relação ao total de matrículas, a educação infantil apresenta até o ano de 2000 quedas no percentual de atendimento em relação ao início da série histórica analisada. De um total de 179.296 matrículas realizadas em 1996 chega a perder 34.024 (19%) em 1999, recuperando apenas 5.881 no ano seguinte, quando retoma um pequeno crescimento.

Esse dado é resultante principalmente da redução no atendimento da esfera estadual que de um total de 69.709 matrículas realizadas no ano de 1996, passa receber 19.826 crianças no ano 2000, uma queda de 71,6%. Daí em diante, apesar de um pequeno crescimento em 2001, a rede estadual apresentou sucessivas reduções em sua demanda chegando a 2004 com um atendimento de 7,7% do total de alunos acolhidos em 1996.

Da mesma forma, observa-se no período de 1996 a 2000 uma redução no atendimento da rede particular em 16,1%, com um total de 4.257 alunos a menos. A partir de então, esta rede elevou o número de matrículas fechando a período em análise com 12,6% de alunos acima do apresentado em 1996. Quanto às matrículas na rede federal, estas alcançaram seu maior índice em 1998 (454), mas não chegaram a representar percentuais significativos em relação ao total.

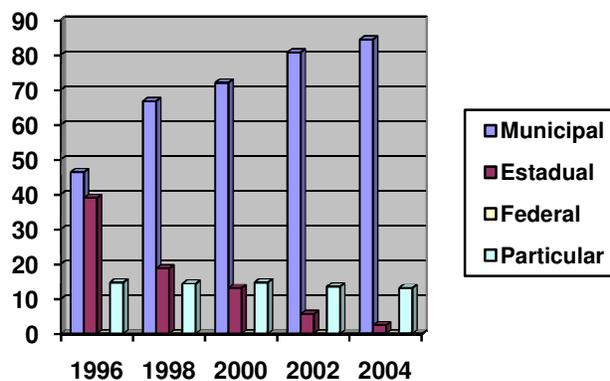
Os dados revelam que embora a rede municipal tenha elevado o atendimento entre 1996 e 2000 em 25.737 matrículas (31%), esse número não foi suficiente para evitar a queda no total de crianças que foram inseridas na escola durante esse período.

Não se pode negar que a rede municipal está muito mais propensa a ser cobrada pela sociedade civil para promover o atendimento à educação infantil, por conta de vários fatores, entre os quais se destacam a proximidade entre a comunidade local e os órgãos municipais de educação e a prerrogativa legal estabelecida na LDBEN que indica aos municípios a responsabilidade progressiva pelo atendimento a esta etapa da educação básica.

Conseqüentemente, a rede municipal foi elevando sucessivamente a oferta de educação infantil e conforme expresso na tabela 2 fechou o período de 1996 a 2004 alcançando um percentual de crescimento de 130,8% , correspondente a 108.677 matrículas a mais.

O gráfico seguinte irá mostrar como esse movimento modificou o perfil de distribuição do atendimento à educação infantil entre as redes de ensino no Estado do Pará.

Gráfico 2 – Pará - Distribuição percentual de matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa –1996/2004



Fonte: SEPOF MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN

Observando o gráfico é possível perceber que até o ano de 1996 havia certo equilíbrio no percentual de crianças atendidas nas redes estadual e municipal, onde as mesmas apresentavam, respectivamente, 38,9% e 46,3%. Daí em diante o Governo do Estado foi sistematicamente reduzindo sua demanda, enquanto os municípios viram-se forçados a assumi-la.

No ano de 2004, a rede estadual não superou o percentual 2,4% matriculando apenas 5.385 alunos em todo o Estado, enquanto a esfera municipal alcançou 84,4%, num total de 191.717 crianças. Em relação às redes federal e particular não se observam grandes alterações em seus percentuais durante o período, pois a rede particular manteve-se entre 11,2% e 16,1% do total de matrículas e a rede federal não alcançou índices representativos.

Vale a pena ressaltar que embora o perfil mostrado pelo gráfico revele objetivamente a tendência da rede estadual em desobrigar-se da educação infantil, induzindo a uma municipalização por ausência, o Plano Estadual de Educação elaborado em 2004, ano em que os índices de participação dessa esfera chegam a ser quase insignificantes, aponta como um dos objetivos do Governo Estadual em relação a esta etapa de ensino:

Garantir que a rede estadual continue a promover, inclusive com financiamento, este nível de ensino e que os municípios ampliem este atendimento, respeitando as demandas e o orçamento de cada localidade geográfica, incluindo também as crianças das sociedades indígenas e os remanescentes dos quilombos, para cumprir com os dispositivos legais e com a ampliação do atendimento a uma educação, com qualidade, aos cidadãos deste Estado; (PARÁ, 2004, p. 40)

Pode-se dizer que esse objetivo é bastante questionável considerando os números apresentados pela tabela 2 e pelo gráfico 2. Foi visível a saída de cena da rede estadual no que se refere à educação infantil. Segundo o Plano Estadual de 1999 (PARÁ, 1999), a responsabilidade pela oferta desta etapa da educação básica estava delegada aos municípios por conta da LDB (9394/96), que condicionou a eles a prioridade para esse atendimento e a quem caberia garantir a qualidade educacional.

2.3.2. Ensino Fundamental

O ensino fundamental foi a mola mestra da municipalização do ensino. As alterações ocorridas no fluxo de matrículas nesta etapa de ensino a partir de 1997 são bastante significativas, estando expressas na tabela abaixo:

Tabela 3 - Pará – Matrículas do Ensino Fundamental Regular, por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Estadual	NºÍndice 1996=100	Municipal	NºÍndice 1996=100	Federal	NºÍndice 1996=100	Privada	NºÍndice 1996=100
1996	1.369.430	100,0	788.288	100,0	505.127	100,0	4.534	100,0	71.481	100,0
1997	1.475.856	107,8	816.692	103,6	577.333	114,3	4.579	101,0	77.252	108,1
1998	1.585.239	115,8	601.452	76,3	916.713	181,5	4.072	89,8	63.002	88,1
1999	1.614.743	117,9	561.310	71,2	986.275	195,2	3.848	84,9	63.310	88,6
2000	1.606.537	117,3	451.382	57,3	1.089.490	215,7	3.825	84,4	61.840	86,5
2001	1.609.733	117,5	421.938	53,5	1.116.199	221,0	3.771	83,2	67.825	94,9
2002	1.620.039	118,3	409.710	52,0	1.144.917	226,7	3.426	75,6	65.052	91,0
2003	1.624.301	118,6	388.698	49,3	1.170.294	231,7	3.323	73,3	61.986	86,7
2004	1.614.942	117,9	365.884	46,4	1.184.001	234,4	1.907	42,1	63.150	88,3

Fonte: MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN

Em termos gerais, o atendimento ao ensino fundamental foi ampliado ao decorrer da série histórica analisada. Até o ano de 1999, esse crescimento foi elevado em 17,9%, com um total absoluto de 245.313 alunos a mais nas redes de ensino. Entretanto de 1999 a 2004 as alterações são bastante tímidas, oscilando entre uma certa retração nos anos de 2000/2001 e pequenos avanços em 2002/2004, para fechar o período com o mesmo índice obtido em 1999.

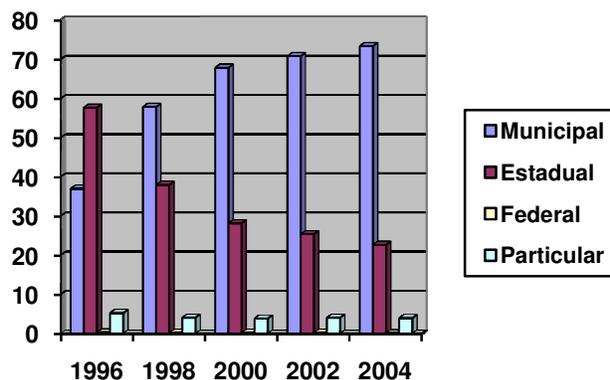
Em relação à rede estadual o quadro é diferenciado. Até o ano de 1997 ainda é possível perceber um crescimento, embora com alcance de apenas 3,6% (28.404). A partir de então o Estado passa a apresentar quedas sucessivas no atendimento, fechando 2004 com 53,6% de retração, o que indica que deixaram de ser atendidos pela esfera estadual um total de 422.404 alunos.

Esse movimento é resultante do processo de municipalização do ensino fundamental empreendido pelo Governo Estadual, pois inversamente observa-se que os municípios ampliaram suas redes de ensino, especialmente a partir de 1998, quando alcançaram 81,5% de aumento no atendimento, um incremento de 411.586 alunos. Ao final do ano 2000, a rede municipal havia ultrapassado o dobro de matrículas geradas em 1996. Em 2004, ano final da série em questão os municípios incorporaram a mais em sua esfera 678.874 discentes, um aumento de 134,4%.

Embora a rede federal tenha uma participação acanhada no ensino fundamental (inferior a 0,5%) também é possível perceber uma diminuição em sua demanda que alcança 57,9% (2.627). Um decréscimo também é observado na rede privada, que em 1996 atendia 71.481, e em 2004 alcançou um total de 63.150, uma queda de 11,7%, deixando fora 8.331 alunos.

Quanto à distribuição do total de matrículas do ensino fundamental entre as redes de ensino, o gráfico 3 vai indicar o movimento ocorrido no Estado do Pará.

Gráfico 3: Pará - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa –1996/2004



Fonte: SEPOF MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN

A participação das esferas de ensino da promoção do ensino fundamental apresentou mudanças significativas no período em questão. Embora as redes federal e privada não apresentem grandes alterações, o mesmo não se observa em relação ao atendimento ofertado pelo governo Estado e pelos municípios. Até 1996, a rede estadual aparecia como a principal via de acesso a esse nível de ensino na rede pública. Com o incremento da municipalização a partir de 1997, o panorama é alterado.

Como afirmado anteriormente, a proposta lançada pela SEDUC teve a intenção de incentivar os municípios a assumirem a responsabilidade na oferta do ensino fundamental. Desde o plano Estadual de 1995, o estímulo à municipalização figurava como uma diretriz básica do governo estadual. Com o lançamento da proposta, em agosto de 1996, foi iniciado o trabalho de convencimento junto às prefeituras municipais para que aderissem a esse compromisso. A ação foi fortalecida com a aprovação do FUNDEF no final de 1996, quando o governo passa a utilizar o discurso do aumento de recursos nas contas municipais como um dos principais meios para conseguir tal adesão, conforme atesta o estudo de Gemaque (2004).

Esses elementos serão determinantes para entender o quadro do ensino fundamental apresentado do gráfico 3. No ano de 1998, a rede estadual foi superada pela rede municipal, que passou a atender 57,8% do total de alunos desta etapa, enquanto o Estado encampa 37,9%. Daí em diante a linha de crescimento da oferta de ensino municipal mantém-se. Ao mesmo tempo, verifica-se o retraimento da esfera estadual. Ao final do período analisado, os

municípios apresentam-se como os principais responsáveis pela promoção do ensino fundamental público no Estado do Pará, alcançando significativos 73,3% dos discentes atendidos.

2.3.3. Ensino Médio

A necessidade de expansão do Ensino Médio pela rede estadual de ensino foi anunciada pelo Governo do Estado como um dos motivos centrais para que o processo de municipalização do Ensino Fundamental fosse intensificado. Por ocasião do Plano Estadual de Educação de 1995/1999, ressaltava-se o crescimento expressivo de sua demanda, resultante dos investimentos feitos no ensino fundamental, o que vinha pressionando o Governo Estadual, até então responsável por 83% das vagas preenchidas, a injetar recursos nesse nível de ensino.

Segundo consta no referido Plano só seria possível um aumento substancial da participação da rede estadual *à medida em que for ocorrendo a atuação progressiva do município nos moldes salientados anteriormente (absorção do 1º grau pelos municípios)*. (PARÁ, 1995, p. 10). E mais adiante aponta-se que a falta de precisão acerca das responsabilidades na administração do ensino público brasileiro vinha impedindo uma maior capitalização de recursos por parte dos governos estaduais, pois a Constituição Federal previa o regime de colaboração, priorizando a atuação dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar, mas não lhes indicando exclusividade nesse atendimento. Assim,

[...] vê-se o governo estadual obrigado a investir também nessas faixas de ensino, até mesmo porque continuam as administrações municipais transferindo para o Estado despesas que deveriam ser de suas responsabilidades, deixando o Estado, por isto, de investir mais expressivamente na expansão do ensino do 2º grau, que é a sua maior responsabilidade. *Esta situação não se modificará enquanto não se intensificar a municipalização do ensino* (Id., 1995, p. 32) grifo nosso.

Daí o Plano apontar como sua primeira diretriz básica a municipalização do ensino fundamental. Considerando que a partir de então esse processo foi intensificado, a tabela 4

mostrará o movimento do ensino médio no Estado do Pará, para que possam ser percebidas as alterações apresentadas em cada dependência administrativa.

Tabela 4 - Pará - Matrículas no Ensino Médio, por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Estadual	NºÍndice 1996=100	Municipal	NºÍndice 1996=100	Federal	NºÍndice 1996=100	Privada	NºÍndice 1996=100
1996	163.367	100,0	136.292	100,0	2.828	100,0	4.693	100,0	19.554	100,0
1997	199.759	122,3	168.216	123,4	2.406	83,4	7.024	149,7	22.113	113,1
1998	192.815	118,0	170.457	125,1	962	34,0	1.342	28,6	20.054	102,6
1999	238.954	146,3	213.251	156,5	358	12,7	5.961	127,0	19.384	99,1
2000	264.469	161,9	237.507	174,3	1.275	45,1	5.861	124,9	19.826	101,4
2001	289.515	177,2	260.010	190,1	1.170	41,4	5.338	113,7	22.997	117,6
2002	307.927	188,5	277.383	203,5	760	26,9	5.492	117,0	24.292	124,2
2003	331.627	203,0	300.948	220,8	1.403	49,6	4.606	98,1	24.670	124,2
2004	341.516	209,0	313.696	230,2	319	11,3	848	18,1	26.653	136,3

Fonte: Ministério da Educação - MEC / INEP

Segundo os dados da tabela, o Ensino Médio apresentou uma expansão total de 109%, com um aumento absoluto de 178.149 matrículas entre os anos de 1996 e 2004. Apenas no ano de 1998 é possível observar um pequeno retraimento em relação ao ano anterior. A partir de então seguem sucessivos índices de crescimento.

A rede estadual também seguiu essa tendência. No ano de 1996 contabilizava-se na rede 136.192 alunos matriculados. Com uma média de crescimento em torno de 16% ao ano, fechou o período de análise com crescimento total de 130,2%, o que correspondeu a 177.404 discentes a mais.

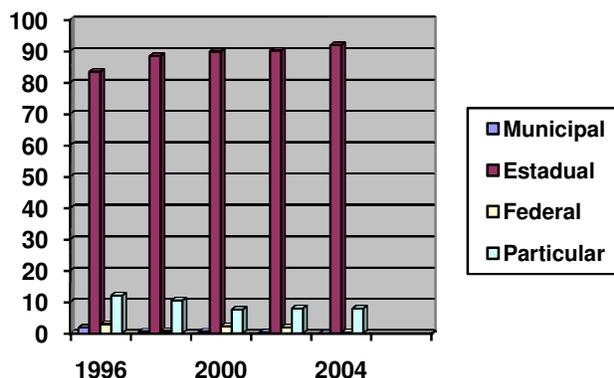
Na série histórica em questão, a rede municipal diminuiu em 88,7% seu atendimento, deixando de atender 2.509 alunos. Mas é interessante frizar que o movimento apresenta-se oscilante: queda significativa em 1999 (-87,7%), recuperação em 2000 (-54,9%), nova queda em 2002 (-73,1%) e nova recuperação em 2003 (-50,4).

Um quadro parecido é verificado em relação à esfera federal, que vai de um crescimento de 49,7% em 1997 a uma retração de 71,2% no ano seguinte, aumento novamente em 1999 (27%), pequenas quedas seguidas, até fechar o período com 3.845 matrículas a menos (-81,9%) em relação a 1996.

Na rede privada percebe-se uma certa estabilidade até o ano de 2000, quando começa a apresentar um crescimento na demanda, fechando 2004, com acréscimo de 7.099 discentes, o que corresponde a um aumento de 36,3%.

Para verificar a tradução desses dados na participação de cada rede em relação ao total de matrículas, observe-se o gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Pará - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa – 1996/2004



Fonte: Ministério da Educação - MEC / INEP

Nitidamente o Ensino Médio em todo o Estado do Pará está preponderantemente sob gerência da rede estadual. Esta rede, que em 1996 respondia por 83,4% das matrículas desta etapa da educação básica, atingiu em 2004 um percentual de 91,8%, uma expansão de cerca de 1% ao ano.

A rede municipal que no período foi estendendo o atendimento à educação infantil e ao Ensino Fundamental, baixou uma representatividade que era de 1,7% para menos de 0,1%, fechando o período com um atendimento a apenas 319 alunos. Da mesma forma, a rede federal, mesmo com oscilações atingiu um percentual máximo de 3,5% em 1997, mas encerrou o ano de 2004 atendendo apenas 0,2% (842) do total de alunos matriculados no ensino Médio.

A rede privada aparece com a segunda maior oferta de matrículas no Ensino Médio no Estado. Entretanto, embora tenha ocorrido uma expansão de matrículas no período, em termos participação no total da oferta, esta rede apresentou baixas sucessivas, pois se em 1996 os 19.554 alunos atendidos representavam 12% do total, em 2004, mesmo contabilizando 26.653 matrículas, esta participação alcançou 7,8%.

Algumas questões importantes podem levantadas a partir das observações dos dados apresentados nas tabelas e gráficos ilustrados. De início, é inegável afirmar que a Educação básica paraense, em todas as etapas de ensino, apresenta um caráter predominantemente

público, com as redes estadual e municipal se sobressaindo em relação às demais. As redes federal e privada de ensino juntas não alcançam 10% do total de matrículas ofertadas (vide gráfico 1).

Outra questão de grande relevância para visualizar o novo desenho assumido pela educação paraense com o avanço do processo de municipalização do ensino, refere-se à mudança no quantitativo de estabelecimentos de ensino por dependências administrativas e graus de ensino entre os anos de 1996 e 2004. Observe-se :

Quadro 5 - Pará: Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996 – 2004

	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Ed. Infantil	1	1	802	82	1.972	4.205	339	427	3.114	4.715
Ensino Fundamental	2	1	3.068	1.016	8.984	10.497	275	342	12.329	11.856
Ensino Médio	4	2	262	530	10	2	56	111	332	645
Total	7	4	4.132	1.628	10.966	14.704	670	880	15.775	17.216

FONTE: MEC/INEP/SEDUC

Na totalidade, houve um aumento de 2.504 estabelecimentos de ensino no Estado. Entretanto, cada dependência administrativa apresentou um movimento diferenciado nos anos em questão. Com advento da municipalização do ensino, era prevista a transferência tanto das matrículas como dos prédios que estavam sob a responsabilidade do Estado para a administração municipal. Assim, nota-se que a rede estadual diminui seu quantitativo de estabelecimentos em 2.504 escolas, enquanto a rede municipal elevou em 3.743 prédios.

Somente na educação infantil e no ensino fundamental, a rede estadual se ausentou de 2.772 escolas e a rede municipal acrescentou ao seu quadro 5.718. No período em questão, a expansão da rede física do ensino médio, que foi considerada pelo governo estadual como o foco central a partir da transferência imposta pela municipalização, atingiu um total de mais 268 estabelecimentos.

Ao cruzarmos os dados da evolução de matrículas em educação básica no Estado com dados referentes ao número de estabelecimentos dos anos de 1996 e 2004 o resultado é bastante interessante, pois vejamos o seguinte quadro:

Quadro 6 - Pará – Relação entre total Matrículas e número de Estabelecimentos de Educação Básica por Dependência Administrativa 1996 e 2004

	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Matrículas	9.338	2.983	994.289	684.965	591.004	1.376.037	117.462	119.572	1.712.093	2.183.557
Estabelec.	5	4	4.132	1.628	10.966	14.704	670	880	15.775	17.216
Alunos/estab.	1.867,6	745,75	240,63	420,74	53,89	93,58	175,32	135,88	108,53	126,83

FONTE: MEC/INEP - Sepof

Os dados acima mostram que houve um aumento no número de alunos por estabelecimento de ensino na educação básica, que chegou a 18,3. Esse dado não chega a causar maiores preocupações, considerando que tal elevação poderia indicar apenas um aumento na demanda das escolas, sem causar grandes impactos ao funcionamento geral das mesmas. Entretanto, ao analisar os dados apresentados por cada esfera administrativa esse resultado é bastante diferente do cômputo geral.

Lembrando que a municipalização do ensino mudou o caráter principalmente do ensino ofertado pelas redes estadual e municipal é importante observarmos o resultado desse cruzamento de informações para essas redes.

No caso da esfera municipal no ano de 1996, havia uma média de 53,89 alunos por estabelecimento de ensino, com o aumento da demanda, no ano de 2004 essa média subiu para 93,58, com um total de 39,69 matrículas a mais por escola. Na rede estadual esses números são ainda mais expressivos: de uma média de 240,63 alunos/escola em 1996, o índice subiu para 420,74 em 2004, ou seja, uma demanda por escola de mais 180,11 discentes.

Embora os dados quantitativos sejam insuficientes para afirmarmos que esses índices tiveram um reflexo direto na qualidade do atendimento educacional das escolas municipais e estaduais, não podemos ignorar algumas indicações sugestivas por eles apontadas. Inicialmente fica evidenciado que a municipalização do ensino não foi acompanhada de ações voltadas à construção de escolas para o atendimento à nova demanda. Conforme os dados ilustram, duas possibilidades surgem como as mais prováveis: o inchamento das turmas ou a construção de salas de aula nas escolas existentes.

Nas redes municipais tais alternativas até podem ser consideradas viáveis, pois mesmo que o índice de aumento na demanda de alunos por escola alcance 73,2%, o número absoluto (39,69) indica a necessidade de uma ou duas turmas a mais em cada estabelecimento³². No

³² Considerando que as redes municipais atuam quase exclusivamente com educação infantil e ensino fundamental, a média de aluno por turma utilizada como referência ficou em torno de 25 a 30 alunos.

entanto, o caso da rede estadual é preocupante, pois ainda que tenha ocorrido o repasse de matrículas de ensino fundamental para as redes municipais, o índice de aumento sugere um acréscimo médio de 4 turmas/escola³³, um número bastante elevado, pois, para reformas, suscita um alto investimento. Assim, é muito mais provável que tenha ocorrido um aumento do número de alunos por turma.

Os dados acima reforçam as afirmações de Azevedo (2002) de que mesmo que os programas federais e as políticas educacionais vinculadas ao FUNDEF - entre as quais destaca-se a municipalização do ensino - tenham contribuído para a expansão de matrículas no ensino em toda a educação básica, o aporte insuficiente de recursos tem conduzido ao aumento no quantitativo de vagas, mas sem o acompanhamento necessário da ampliação da rede física escolar ou ainda da melhoria das condições infra-estruturais das escolas existentes. Segundo a autora, o que ocorreu em muitos dos municípios que municipalizaram o ensino foi o aumento do número de alunos por sala de aula, o que auxiliou ainda mais na precariedade da qualidade da educação, além de piorar as condições de trabalho dos docentes.

Esse aspecto avigora uma política educacional que foi sendo configurada no bojo de uma nova concepção de Estado que pressupunha mudanças nas formas tradicionais de integração nacional e regional, descentralizando ações para as diferentes esferas de governo e reforçando a responsabilidade de cada ente federado, com a intenção primeira de redesenhar os modelos de gestão e organização das políticas públicas.

Esta idéia é anunciada por Affonso (1996, p. 9) que ao analisar os desafios assumidos por Estados e municípios a partir da intensificação do processo de descentralização política e fiscal ocorrido a partir da década de 1980 afirma que

[...] apesar da indefinição da Constituição quanto à divisão de competências, os estados e os municípios acabaram assumindo novas responsabilidades em decorrência do maior volume de recursos disponíveis e da omissão da União em relação a alguns programas tradicionalmente administrados por ela [...] e, em última instância, devido às pressões de uma sociedade civil mais organizada, que pode expressar com maior liberdade seus interesses.

Em um país com grandes disparidades regionais, o autor ressalta que na realidade ocorreu uma descentralização descoordenada que ampliou recursos, mas imprimiu elevação de gastos, considerando que as áreas assumidas pelas esferas subnacionais (educação, saúde,

³³ A rede estadual paraense, principalmente após o processo de municipalização do ensino, atende preferencialmente o ensino médio, portanto a média considerada é de 45 alunos/turma.

habitação, saneamento e segurança pública) são intensivas em mão-de-obra, o que onera em muito a receita e gera grandes desafios.

No que se refere à educação paraense, os dados apresentados mostram que os municípios constituíram-se como os maiores representantes do ensino público. A intensificação do processo de municipalização do ensino fundamental em solo paraense, especialmente a partir de 1996, com a aprovação do FUNDEF, representou uma inversão no perfil do ensino público no Estado.

Em dados absolutos mesmo que o Governo Estadual tenha ampliado o atendimento ao ensino médio em 177.404 matrículas, entre 1996 e 2004, a rede estadual deixou de atender 64.324 alunos de Educação Infantil e 422.404 de Ensino Fundamental, um total de 486.728, ou seja, uma diferença de 309.324 discentes. No entanto, a rede municipal reduziu 2.009 matrículas de ensino Médio para assumir 108.668 crianças de Educação Infantil e 678.874 alunos de Ensino Fundamental, chegando a um total de 787.542 matrículas a mais na rede.

O que se percebe é que a demanda repassada pelo Estado aos Municípios é extremamente superior àquela que foi ampliada na rede estadual. Mesmo considerando o discurso repetidamente utilizado pelo Governo Estadual do maior aporte de recursos repassados aos municípios, há que se ressaltar as diversas dificuldades que advieram com essa nova configuração.

Pressupõe-se, portanto, que essa ampliação gerou a necessidade de reestruturação das redes municipais, considerando que as municipalidades passaram a assumir a responsabilidade pelo planejamento e o controle da educação desenvolvida em sua área de abrangência.

O que se pode notar é que tal discussão mostrar-se-á como um instrumento significativo na compreensão dos delineamentos alcançados pelo processo de Municipalização do Ensino que se configurou como um dos eixos centrais da política educacional instituída pelo Governo do Estado do Pará, especialmente a partir da década de 1990, empreendendo uma nova realidade para a educação dos municípios paraenses.

A leitura dos Planos Estaduais elaborados entre 1995 e 2004, aliada aos estudos realizados por pesquisadores e às publicações feitas pelo próprio Secretário de Educação do período, não deixa dúvidas quanto às intenções do Governo Estadual em delegar aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental no Estado.

Para tanto, o documento-proposta lançado em agosto de 1996 e a antecipação do FUNDEF, serviram de base para conquistar as prefeituras e levá-las a aderirem à Municipalização do ensino nos moldes traçados pelo Governo Estadual, logo no ano de 1997.

A investigação dos delineamentos tomados por essa política em municípios paraenses torna-se cogente ao considerarmos que:

Mudar as bases de negociação não é tarefa simples nem constitui um simples mecanismo burocrático. As esferas executivas vêm procurando responder às novas demandas postas para a gestão da política educacional, com diferentes estratégias de governo que variam de acordo com as características históricas, políticas, econômicas e culturais dos municípios envolvidos. Sem sombra de dúvida, a necessidade de ampliação da participação dos atores envolvidos em sua operacionalização é condição *sine qua non* para que os problemas – heterogêneos –, encontrem soluções também diferenciadas localizadas na gestão municipal. Dessa forma, o redesenho institucional das próprias secretarias municipais de educação – seus novos órgãos e fluxogramas – bem como os conselhos municipais, vêm configurando novas formas de gestão da política educacional (Martins, 2003, p. 234).

Por fim, consideramos essas indicações como pistas promissoras para compreendermos e avaliarmos os efeitos da política de municipalização do ensino fundamental delineada e estimulada pelo Governo do Estado do Pará no contexto do Município de Altamira.

CAPÍTULO III

Efeitos da Política de Municipalização do Ensino na Gestão Educacional do Município de Altamira

Após caracterizar a política de municipalização do ensino fundamental assumida pelo governo federal e governo estadual, pautada numa perspectiva de descentralização das políticas sociais que tomou caminhos diversos ao longo da história do país, este capítulo tem o objetivo de apresentar os efeitos desta política na rede de ensino do Município de Altamira, caracterizando o perfil administrativo assumido pela gestão municipal a partir da efetivação do processo de municipalização do ensino fundamental.

3.1. Contexto Histórico, Demográfico e Sócio-Econômico

3.1.1. Aspectos Históricos

A história do Município de Altamira está diretamente ligada à reconstrução da estrada que dava acesso ao Rio Xingu, que foi abandonada após a expulsão dos jesuítas, mas reconstruída pela missão capuchinha dos frades Ludovico e Carmelo de Mazzarino, em 1868, com a ajuda dos índios das tribos Tacuúba, Penes e Jurunas, que depois se juntaram aos Achipaiás, Curiarias, Araras e Carajás. Essa estrada ligava o lugar Cachoeira no rio Tucuruí à missão que mais tarde se desenvolveu, tornando-se a Vila de Altamira.

Segundo Umbuzeiro e Ribeiro (2004) embora estivesse integrada ao Município de Souzel, a Vila de Altamira desenvolveu-se rapidamente e logo no ano de 1910 ultrapassava tanto em população quanto em movimento comercial, a cidade de Souzel, sede do Município. Também por causa da extensão, o Município necessitava de uma nova divisão administrativa.

Dessa forma, o poder público, por meio do Decreto Legislativo nº 1234 de 6 de novembro de 1911, resolveu criar o Município de Altamira, fixando, no Decreto nº 1952, de 20 de novembro do mesmo ano, para o dia primeiro de janeiro do ano seguinte, a sua instalação.

A cidade de Altamira recebeu esse título pela Lei nº 1604, de 27 de setembro de 1917, ao mesmo tempo em que transferiu para ali a sede da comarca do Xingu. Pelo dispositivo na lei de nº 8, de 31 de outubro de 1935, que menciona todos os municípios existentes no Pará, manteve o denominado Xingu, compreendendo o território do antigo Município de Altamira e a subprefeitura do Xingu, sede na cidade de Altamira.

Com a criação do Município de São Félix do Xingu, em 29 de dezembro de 1961 (Lei nº 2.460), Altamira perde o distrito de Gradaús e no início da década de 1990 foram desmembradas as áreas que hoje formam os municípios de Brasil Novo e Vitória do Xingu.

Atualmente, Altamira é integrada somente pelo distrito-sede, localizado na região do Vale do Xingu, pertencendo a Mesorregião do Sudoeste Paraense, formando com os municípios de Anapu, Brasil Novo, Vitória do Xingu, Medicilância, Pacajá, Senador José Porfírio e Uruará, a Microrregião de Altamira.

Segundo dados do IBGE, a área total do município de Altamira é de 161,445,9 Km² e está localizado a cerca de 700 Km da capital do Estado. Sua sede – Altamira – encontra-se à margem esquerda do Rio Xingu, pouco acima da grande volta do rio, entre os igarapés Ambé e Pannels, cortado pelo Igarapé Altamira, local considerado privilegiado por ser um ponto de convergência dos altos rios, das rodovias Transamazônica e Ernesto Acioly, que a elege como pólo irradiador e de desenvolvimento comercial, econômico, político, social e cultural.

O rio Xingu é seu principal rio e foi, durante muito tempo a sua principal via de comunicação e transporte.

3.1.2. Aspectos demográficos e sócio-econômicos

Em relação à população, Altamira possui uma estimativa de pouco mais de 80 mil habitantes, o que corresponde à média de 1,34% da população do Estado do Pará, conforme ilustra a tabela 5:

Tabela 5 - Município de Altamira - Evolução do Contingente Populacional -1996-2004

	Pop. Res. Altamira	Nº Índice 1996=100	Urbanização (%)	(%) s/Total do Pará	Densidade Demográfica
1996	78.782	100,0	68,84	1,5	0,49
1997	81.432*	103,4	-	1,3	0,50
1998	83.665*	106,2	-	1,4	0,52
1999	85.901*	109,0	-	1,4	0,53
2000	77.439	98,3	80,44	1,3	0,48
2001	78.760*	99,9	-	1,3	0,49
2002	79.776*	101,3	-	1,3	0,50
2003	80.861*	102,5	-	1,3	0,50
2004	83.322	105,8	-	1,3	0,52

Fonte: IBGE

Os dados evidenciam que houve pouco crescimento no contingente populacional do município, apresentando inclusive certo decréscimo nos anos de 2000 e 2001. Sua população é bastante miscigenada devido a grande presença de nordestinos e sulistas, na década de 1970, quando da abertura da Rodovia Transamazônica, que mudou radicalmente a vida da região, pois a cidade sofreu uma explosão demográfica que abalou sua estrutura física, política e social.

Também é característica do município a questão das terras indígenas. A grande especulação na região faz com que estas áreas sejam frequentemente alvo de invasões por parte de madeireiros, garimpeiros (em menor número) e ultimamente por colono sem-terra. Entretanto a grande extensão de mata nativa e preservada na região de Altamira somente pode ser observada nas terras indígenas, assim como o grande manancial de águas piscosas, fauna diversificada e, principalmente uma população indígena que, segundo dados do próprio governo, possui uma taxa de crescimento maior que a média nacional.

A economia do município, antes centrada no extrativismo, especialmente na castanha-do-pará, copaíba e peles de animais silvestres, atualmente está assentada na agricultura familiar e na pecuária.

Os dados do quadro 7 evidenciam que os indicadores sócio-econômicos do município de Altamira não se diferenciam muito dos demais municípios paraenses:

Quadro 7: Município de Altamira - Indicadores Socioeconômicos - Ano 2000

Indicadores	Município	Pará	Brasil
IDH	0,737	0,720	0,747
Analfabetos c/ + de 15 anos	14,70	16,77%	13,63%
Taxa de Mortalidade Infantil	27,6 p/mil	47,9 p/mil	33,1 p./mil

Fonte: Atlas do Desenvolvimento 2000.

Constata-se que apesar de Altamira apresentar um Índice de Desenvolvimento Humano - IDH³⁴ - acima da média estadual, este continua abaixo da média nacional. A taxa de analfabetos com mais de 15 anos encontra-se pouco abaixo da média estadual, mas acima da média nacional. Pode-se destacar com certo diferencial nestes índices a taxa de mortalidade infantil que, embora seja elevada, aparece bem abaixo tanto da média estadual quanto da nacional.

Os aspectos até então discriminados para caracterizar o município de Altamira visam ilustrar o contexto em que se materializou o processo de municipalização do município. Expressam caracteristicamente um município de vasta extensão territorial, com indicadores sociais e econômicos pouco atrativos e que passou a assumir a responsabilidade pelo provimento de serviços sociais, decorrentes das políticas de descentralização estabelecidas pelos governos Estadual e Federal, implementadas nas últimas décadas.

3.2. Identificando as Especificidades da Política de Municipalização do Ensino Fundamental em Altamira

As formas de materialização das políticas de municipalização podem se apresentar de maneiras diversas. Para Oliveira, C. (1999), a municipalização do ensino no Brasil compreende três possibilidades: (1) o Município fica responsável por todo o ensino, em um ou mais níveis; (2) o Município fica encarregado por parte das matrículas, dividindo responsabilidades com o governo estadual e (3) o Município assume determinados programas, desenvolvidos junto à rede estadual. Segundo o autor tais possibilidades podem ser

³⁴ O IDH foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). Seus valores variam de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de desenvolvimento humano médio; e com índices maiores que 0,800 são considerados de desenvolvimento humano alto.

encaminhadas através de convênios de cooperação ou por iniciativas do próprio Município e embora compreendam níveis diferentes de responsabilidades, todas podem ser consideradas como tipos diferenciados de municipalização.

No caso do Município de Altamira, a política de Municipalização do Ensino Fundamental foi oficialmente iniciada com a assinatura do Convênio nº 002/98, datado de 02/03/1998 e caracterizado como um convênio de cooperação **técnica** celebrado entre o Governo do Estado do Pará (Secretaria Executiva de Educação - SEDUC, Secretaria de Estado de Administração - SEAD, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará - IPASEP) e a Prefeitura Municipal de Altamira. Através desse convênio o município assumiu a total responsabilidade pelo Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries caracterizando-se dentro da primeira possibilidade de municipalização apontada por Oliveira (1999)

Os aspectos relacionados como justificativas para a celebração do Convênio, centraram-se nos seguintes argumentos:

- A necessidade urgente de melhoria da qualidade da educação no Estado;
- “A necessária cooperação técnica e o planejamento mútuo do sistema educacional, integrando Estado e Município”;
- O imperativo da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, visando demandar ao município a gestão gradativa do ensino nas faixas do Pré-Escolar, Ensino Fundamental (menor ou total) e a priorização do Ensino Médio por parte do Estado.

Os argumentos utilizados também destacavam as diretrizes definidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição do Estado do Pará de 1999, que, segundo consta no Convênio, **obrigam** os Estados e Municípios a organizarem, através de um regime de colaboração mútua, seus sistemas de ensino. Também respondiam aos objetivos traçados pelo Governo do Estado desde o Plano Estadual de 1995, quando a municipalização foi assumida como uma das principais diretrizes do governo.

Outro aspecto considerado relevante foi a criação e regulamentação do FUNDEF, tanto em âmbito nacional como estadual, que disciplinou os convênios de transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros entre Estado e Municípios. No que se refere ao Estado do Pará, o governo empreendeu grande esforço em aprovar a antecipação do Fundo, que vinha sendo indicado pelo Secretário Estadual de Educação como a solução para

os graves problemas enfrentados pela educação paraense (LOUREIRO, 2001), conforme discutido no capítulo anterior.

Assim justificado, o Convênio foi celebrado para

[...] a implementação da municipalização do Ensino Fundamental no MUNICÍPIO DE ALTAMIRA, garantindo a transferência dos alunos matriculados no Pré-Escolar e no Ensino Fundamental nas escolas que serão municipalizadas por conta deste convênio, bem como dos recursos humanos lotados nessas escolas e dos respectivos encargos financeiros que correrão por conta dos recursos do Fundo pertencentes ao Governo do Estado [...]

O objeto do Convênio assinado em Altamira foi a regulamentação das bases para a “implantação do Processo de Municipalização do Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries, no Município de Altamira” (Cláusula Primeira). Em seu objeto, o Convênio não incluía outra etapa ou modalidade de ensino que não fosse o Fundamental. Por outro lado, diferente do que foi planejado pela SEDUC no Programa de Municipalização do Ensino Fundamental para o Estado do Pará, no ano de 1998, quando da assinatura do Convênio com a Prefeitura de Altamira, o Governo incluiu o ensino de 5ª a 8ª séries, o que estava previsto para ocorrer somente a partir do ano 2000 (vide quadro 2).

Deve-se ressaltar também que embora não haja qualquer referência à transferência de matrículas da Educação Infantil, em dois anos após a assinatura do Convênio, o Governo do Estado zerou o atendimento a essa etapa de ensino no Município, o que levou a gestão municipal assumir integralmente a responsabilidade por essa demanda³⁵.

Assim sendo, o Convênio determina na Cláusula Segunda que a partir de sua assinatura “a Gerência do Ensino Fundamental Municipalizado passará a ser de competência do Gestor Municipal”, e da Cláusula Terceira à Cláusula Oitava discorrerá sobre os recursos a serem repassados (valor, forma de repasse, dotação orçamentária, uso, prestação de contas e aplicação de recursos oriundos de outros convênios). Há que se destacar que o Convênio deixa claro que tais valores serão repassados tendo por base as matrículas do Ensino Fundamental, limitados aos recursos do FUNDEF, conforme expressa a Cláusula Terceira:

³⁵ Em tópico seguinte, serão apresentadas tabelas e gráficos ilustrando o movimento de matrículas no Município nos anos de 1996 a 2004.

A partir de março de 1998, o Município fará jus ao valor definido anualmente pelo Presidente da República para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério do Magistério por aluno do ensino fundamental registrado no Censo Educacional no ano anterior, transferido à respectiva rede de ensino.

No que se refere às responsabilidades assumidas pelas partes envolvidas (SEDUC, SEAD, IPASEP e Prefeitura Municipal), entre outras, destacam-se:

À SEDUC:

- Disponibilização à Prefeitura Municipal, dos servidores lotados nas escolas a serem municipalizadas, obedecendo as seguintes fases e condições: *Fase de transição (até 90 dias a partir da data de assinatura do Convênio)*: a SEDUC efetuará o pagamento dos servidores com cargos efetivos, funções permanentes e temporários; o pagamento de servidores que atuam no Ensino Fundamental será deduzido do valor a ser transferido ao Município; os professores que atuam na pré-escola serão pagos com recursos da SEDUC (ônus para o Estado); no final deste período, os servidores serão transferidos à Prefeitura Municipal. *Fase pós-transição (até os alunos serem computados na rede municipal)*: o pagamento dos servidores (efetivos e permanentes) será de responsabilidade da Prefeitura de Altamira. *Fase de finalização (alunos computados pelo Censo Escolar)*: a SEDUC encaminhará à Prefeitura Municipal, a folha de pagamento e contracheques, até que esta se estruture para processá-los no próprio Município.
- Encaminhamento à prefeitura da relação de servidores que ficarão sob a gerência da Prefeitura, bem como daqueles que se encontram em situações especiais (licenças, atividades políticas ou classistas, aperfeiçoamento profissional ou à disposição de outros órgãos), a fim de garantir-lhes a integração no processo de municipalização, quando de seu retorno. A SEDUC também fica responsável em repassar informações completas sobre servidores municipalizados, tais como tabela salarial, ficha funcional, atualização cadastral, entre outras.
- Assessoramento técnico, pedagógico e administrativo à Secretaria Municipal e acompanhamento da execução do Convênio.

À SEAD:

- Elaboração da folha de pagamento emissão de contracheques dos servidores, avaliando a estrutura do Município para processá-los.
- Elaboração e encaminhamento à Prefeitura Municipal do Manual de Procedimentos Administrativos, contendo os direitos e deveres dos servidores municipalizados.
- Efetivação do pagamento de servidores aposentados.

AO IPASEP:

- Garantia dos benefícios de previdência e assistência aos servidores que ficarão sob a gerência da Prefeitura, bem fazer a avaliação acerca de sua capacidade para o trabalho (perícia médica).

À Prefeitura Municipal:

- Garantia de continuidade do Ensino Fundamental municipalizado, sem prejuízo ao ano letivo.
- Garantia dos direitos e deveres dos servidores estaduais com cargos efetivos e permanentes, bem como sua lotação prioritária em escolas municipais, com carga horária máxima, mantendo-os nessa condição enquanto perdurar o processo de municipalização.
- Garantia de lotação de servidores ocupantes de funções gratificadas de Diretor, Vice-Diretor e Secretário, observada sua habilitação e respeitando o prazo de vigência de eleição direta para diretor na escola municipalizada, quando já tiver ocorrido.
- Preservação da organização do Conselho Escolar.
- Remuneração dos servidores estaduais, com a efetivação de seu pagamento no prazo máximo de 72h após o repasse de recursos por parte do Estado ou do FUNDEF, garantindo o fiel cumprimento dos valores salariais e das vantagens praticadas pela rede estadual e fornecendo comprovante de pagamento detalhado.
- Responsabilidade pelo ônus relativo ao afastamento de servidor estadual a serviço do Município.
- Manutenção do vínculo dos servidores municipalizados exclusivamente com IPASEP, efetuando os devidos descontos

previdenciários e assistenciais (pecúlio, pensão, assistência médica extra, empréstimo financeiro e imobiliários) e repassando ao Instituto o valor integral dos referidos descontos, no prazo máximo de 72h após o recebimento dos recursos do Estado ou do FUNDEF.

- Encaminhamento a SEDUC de todas as informações acerca da vida funcional dos servidores municipalizados (solicitação de direitos e vantagens, resultado de sindicâncias e processos administrativos).
- Garantia de inclusão dos professores estaduais municipalizados nos programas de habilitação e capacitação de recursos humanos promovidos pela Prefeitura Municipal.
- Garantia da matrícula na rede municipal de alunos provenientes de escolas conveniadas com o Estado.

São bastante controversas as opiniões sobre a forma como foi efetivado o processo de municipalização no município de Altamira. Na declaração da secretária de Educação da época da assinatura do Convênio³⁶, a municipalização não se constituiu num processo que ocorreu aleatoriamente. Segundo ela:

[...] as reflexões sobre a municipalização não foram feitas assim aleatórias. Eu acho que ela teve um histórico. Inclusive porque assim como houve um trabalho, houve também uma caminhada, tanto nos movimentos sociais, e hoje eu digo de uma forma mais específica na área de educação, do próprio SINTEPP, da própria universidade, como também da própria SEDUC com o seu modelo que tinha pra implantar naquela época, com todas as lacunas e falhas, mas as coisas não foram feitas assim soltas (Secretária 1, 2006).

Ela declara que a municipalização foi feita *de acordo com as reflexões do momento* e que na realidade indicava a realização do sonho de democratização do poder pelo qual a sociedade ansiava. Em sua fala continua afirmando que:

[...]O que eu quero dizer com isso? Quer dizer que era o grande sonho da municipalização: primeiro era a democratização do poder. Quem é que não falava disso? Desde Gadotti até os grandes teóricos nacionais e internacionais, enfim, tinha

³⁶ A Secretária de Educação à época da municipalização do ensino em Altamira, hoje diretora de Escola Municipal, será referida como Secretária 1 e a Secretária atual como Secretária 2.

essa febre. Essa reflexão era muito visível naquela época: vamos democratizar o poder, porque a sociedade vai acompanhar e a sociedade organizada vai determinar. O que eu acho que seria um dos motivos fortes. Só que isso foi muito teórico, porque hoje a prática está se vendo: depois de dez anos, vinte anos de municipalização, o que houve de novo? Desastre em todos os municípios. (Secretária 1, 2006)

A secretária 1 faz uma alusão às relações que foram sendo estabelecidas ao final da década de 1980 entre municipalização e democratização. Essa idéia foi amplamente construída nesse período, pois segundo Mendonça (2000) a marca da luta pela descentralização da educação nacional está fortemente assentada nas argumentações contra o centralismo que se instalou no país, especialmente no regime militar das décadas de 1960 e 1970, e em favor das mudanças nas relações de poder que transpassam as estruturas dos sistemas de ensino no Brasil. Dessa forma, a implementação de processos de descentralização, como por exemplo a municipalização do ensino, assumiu um caráter consensual a partir da década de 1980, pois era entendida como uma das possibilidades de ampliação da participação da sociedade civil na determinação das políticas educacionais mais locais.

Em estudo realizado por Mendonça (Ibid) sobre democratização e patrimonialismo na educação brasileira, a descentralização é apontada por diversas secretarias de educação como o caminho mais viável tanto para resolver os problemas qualitativos do ensino como para romper estruturas de poder centralizadas.

No entanto, na própria fala da Secretária de Educação 1 é possível perceber um descrédito no discurso feito na perspectiva da municipalização consolidar-se como uma das soluções para as dificuldades estruturais por que passavam os municípios paraenses, pois a mesma indica que os desgastes advindos desse processo também foram de grandes proporções e a municipalização não alcançou o objetivo esperado.

Há que se considerar que as afirmativas de que o processo não foi realizado de maneira aleatória e que houve um diagnóstico da situação educacional do município antes da assinatura do Convênio, são questionadas pelos professores. Para eles, o que houve foi um repasse de informações, mas não necessariamente uma discussão aprofundada em relação às novas configurações que seriam assumidas pela educação municipal.

Se falava que ia acontecer. Mas nunca se chegou com a gente, para dizer. Nunca se convidou os professores para dizer o que seria o processo de municipalização, quando aconteceria e porque aconteceria. Só se falava: em tal ano vai acontecer o

processo de municipalização. Mas nunca nem o Sindicato, nem as direções, nem a URE nos convidou a falar sobre como ia acontecer esse processo. (Profa 2, 2006)

A gente tinha algumas falas do sindicato, de qualquer forma a gente falava sobre isso, mas nunca teve uma discussão bem sistematizada. Algumas vezes, a gente conversou a respeito da municipalização. Tínhamos mais ou menos uma idéia de como ia acontecer. Mas isso através do sindicato, só do Sindicato, porque na Seduc e Semec ninguém sabia de nada. (Profa 3, 2006)

As expectativas e impressões que professores e professoras criaram em torno da municipalização foram bastante diversificadas. Na entrevista foi possível perceber que dependendo do grau de informação de cada docente havia tendências tanto a certa resistência quanto à aceitação do processo. Assim, para a Profa 3,

Eu vi assim: de repente estavam implantando a municipalização em todos os municípios do Pará. Aí Altamira parece que foi o primeiro que implantou a municipalização e implantou tudo de uma vez, porque seria um processo gradativo, primeiro de 1ª a 4ª série, depois de 5ª a 8ª. Aqui não. Foi numa porrada só, de 1ª a 8ª. Municipalizou. Mas nós sempre tivemos um pé atrás com isso. Nós sabíamos que não era uma coisa boa, porque isso a gente já tinha estudado na universidade as experiências de outros países como o México, e eu sabia que tinha sido um desastre total.

Para a profa 4 a expectativa era diferente:

Eu acho que todo mundo tinha uma noção, porque como ela falou, isso era dito nas reuniões do sindicato e até criou uma expectativa boa pra gente. Pelo menos eu pensava assim e muitos colegas também: que seria bom porque tudo ia ficar aqui mais perto da gente, não precisa ir pra Belém nada, ia ser municipalizado, tudo ia ser melhor.

Nesta fala retorna novamente o discurso da possibilidade da municipalização garantir maior proximidade da política educacional do município. Inegavelmente este foi um dos fortes argumentos usados pelo Governo Estadual para garantir a adesão dos docentes à municipalização do ensino. No entanto, para a professora 3:

Essa era a mensagem que a Seduc passava pra gente e a Semec também. Mas só que nós sabíamos que não era bem assim, porque nós já tínhamos o conhecimento de como funcionava o estilo municipal mesmo. A gente já conhecia como funcionava.

Então, se o Município não dava conta direito das escolas que tinha, que eram poucas e eram só de 1ª a 4ª série: professor era mal pago, era tudo desorganizado, era uma bagunça total, imaginem quando implantassem todo o Fundamental, de 1ª até a 8ª, como seria? Então isso era uma interrogação que nós tínhamos na cabeça: como seria isso? E mesmo a gente sabendo dessa história de que tudo ia ficar mais fácil porque ia ficar mais perto da gente. Sabemos que quanto mais perto, pior é para gente, porque víamos a rede municipal como funcionava, todo mundo que está lá dentro está insatisfeito, está reclamando. Porque é muita cobrança e pouco investimento.

As palavras da professora suscitam muitas indagações sobre a capacidade do município em assumir as matrículas do ensino fundamental de 1ª a 8ª série, pois segundo ela a secretaria municipal não apresentava condições de se responsabilizar por tal encargo, visto que havia muitas reclamações acerca do trabalho até então desenvolvido.

Aqui se apresenta uma contradição que advém da percepção pessoal em relação ao argumento anteriormente citado de que a municipalização do ensino permitiria a aproximação entre a comunidade e os órgãos responsáveis pela condução da política educacional local. No caso do Município de Altamira, as palavras da professora questionam até que ponto essa aproximação traria benefícios à educação municipal, pois sugere que a rede de ensino altamirense apresentava muitos problemas, tanto em relação à qualidade do ensino, quanto às relações estabelecidas entre os professores e a SEMEC.

Embora a Secretária 1 afirme que as discussões em torno da municipalização ocorriam de maneira ampla e a SEDUC estivesse muito presente no município dando apoio a SEMEC, para os professores tais discussões não foram realizadas de maneira sistemática, pois apesar das cobranças, eles nunca tiveram acesso ao Convênio para que pudessem conhecer mais detalhadamente o seu conteúdo.

Assim, são bastante questionáveis os determinantes que levaram a gestão municipal de a assumir a responsabilidade pela administração da educação em Altamira. Evidentemente distintos sujeitos (responsáveis, discentes, organizações da sociedade civil, entre outros) devem ser ouvidos para indicarmos a inexistência de um processo democrático, mas as falas dos professores e da secretária sugerem que o processo de municipalização esteve muito mais centrado numa negociação política do que na preocupação com a melhoria da educação municipal.

Na realidade, a própria secretária 1 assinala que o fato da administração municipal pertencer ao mesmo partido político do governo estadual facilitou as relações entre as secretarias. Questionada sobre a existência de colaboração entre a Seduc e a Semec antes da municipalização, ela diz:

Se havia eu não sei, se havia antes eu não sei, só sei que a gente construiu essa relação. Até porque eu não vou te mentir: primeiro porque eu vou te dizer que o governo era do PSDB aqui. Então eu não vou ser ingênua nem burra de te dizer que não houve uma abertura dentro de nossas exigências (...) Assim tivemos muito acesso. Eu não posso negar. E o Claudomiro teve também. (SE 1, 2006)

Fica clara a partir da alocução da secretária a existência de uma melhor atenção à situação do Município por conta da aproximação político-partidária entre o prefeito e o governador, reforçando a idéia de que a municipalização ocorreu a partir de negociações político-administrativas que estiveram sustentadas em estratégias implantadas de maneira bastante eficiente, embasadas num possível apelo fiscal que minimizasse os custos advindos do alargamento das atribuições das gestões municipais (ARRETCHE, 1999).

Diante do rol de responsabilidades assumidas pela prefeitura, a Secretária 1 foi questionada sobre as condições estruturais apresentadas pela secretaria na época da municipalização, ao que ela respondeu:

Não tinha. Porque quando nós pegamos a SEMEC também na verdade, não se tinha nada no município. Na verdade se pegou nas coisas todas fragmentadas. É tanto que o primeiro concurso público foi realizado na época do Claudomiro. Na verdade o próprio quadro técnico da SEMEC se definiu conosco. Na verdade tudo pra nós foi novo, nova a municipalização, foi novo o FUNDEF, foi nova uma gestão diferenciada. Na verdade, administrar. Porque até então eu estava entregue a tudo que era de prejuízo por aí, cá pra nós. Até alunos fantasmas eu fui chamada pelo INEP, por exemplo, na SEDUC pra dar conta de alunos dos anos anteriores, coisas que a gente nunca comentou, até porque ainda se respeitam algumas situações nessa cidade. Então não tinha condições, mas teve, essa é a verdade. (SE 1, 2006)

Com este depoimento, a secretária 1 indica que mesmo apresentando muitos problemas, a Semec **teve** que assumir a municipalização do ensino fundamental e por isso se viu diante de novos desafios para a administração da educação municipal. A sua fala reforça a idéia apresentada pelos professores sobre as frágeis condições em que ocorreu a municipalização no município e deixa a impressão de que não havia outra alternativa senão municipalizar, aceitando as condições impostas pelo Governo do Estado. Na percepção dos professores a questão da estrutura da Semec é vista da seguinte forma:

Ela tinha que primeiro se estruturar em termos de material, de apoio, para depois fazer esse processo. Mas, não. Jogou e acabou. Taí a Municipalização. Vocês são professores municipalizados agora; vocês nos devem, vamos supor, serviço; vocês têm que prestar serviço para a gente e acabou a história. Nunca houve uma preocupação. [...] Porque até então a experiência da Semec era de 1ª a 4ª série. De 5ª a 8ª série não tinha nenhuma experiência. (Profª 1, 2006)

À medida que a municipalização se apresentou como uma novidade tanto para a administração municipal como para os professores ela acarretou inovações que produziram um emaranhado de situações que até então lhes eram desconhecidas. Para Martins (2003) essas condições caracterizavam-se como aprendizagens para aqueles que estariam convivendo com essa nova realidade. Segundo a autora, para a esfera administrativa municipal significava o desempenho de novas funções, como oferta de maior número de vagas escolares, a ampliação da estrutura da educação municipal, a assunção da responsabilidade por uma política educacional de maior alcance, pois estaria assumindo uma demanda que até então estava sob a responsabilidade de outra esfera administrativa; e aos atores escolares, caberia o legado de aceitar as mudanças propostas, colaborar para que o processo ocorresse de maneira satisfatória e ainda compreender a situação de indefinição funcional a que estariam sujeitos.

Mesmo depois da assinatura do convênio, os professores afirmaram que se sentiram “perdidos” em relação a sua situação funcional:

Eu acho que ficou assim: quando municipalizou, teve a primeira fase, a segunda e a terceira fase. Não foi isso? Vocês lembram quantas fases tiveram? Vieram uns técnicos de Belém para conversar com a gente. Eles conversaram e foi quando começaram a explicar. Porque até então a gente ficou municipalizado e não sabia se pertencia ao Estado ou se ficava no Município. Ficava na dúvida. (Prof. 1, 2006)

Eu acho que na verdade, eu não sei vocês, mas eu nunca entendi direito o que tinha acontecido conosco. Eu não entendi. Porque um dizia uma coisa, outro dizia outra, outro dizia outra. A nossa questão: nós éramos da Seduc e passamos para Semec. Aí nós ficamos assim: uns diziam: o nosso pagamento vem de Belém, é depositado na conta da Prefeitura; outros diziam: não, o nosso pagamento é gerado aqui, com os impostos daqui; outros diziam: não, o nosso pagamento vem diretamente do Mec. (Profª 3, 2006)

Fica evidenciado na fala das professoras que para elas não houve maiores esclarecimentos sobre como ficaria a situação funcional das mesmas após a municipalização. Em muitos momentos elas expressam que a determinação do quadro ao qual pertenciam (estadual ou municipal) ocorria de acordo com os interesses da Secretaria Municipal. Como

exemplo, a professora 6 lembra quando a prefeitura firmou convênios com as universidades locais para a formação de professores em nível superior:

Outra briga muito feia nossa foi justamente isso: essa turma do FUNDEF. Eles não queriam. A Prefeitura, a Semec não queria que os professores municipalizados entrassem na turma para fazer a prova, para poder entrar na universidade. “Não, só podem os professores do Município, os professores municipalizados não podem fazer”. (Profa 6, 2006)

Sob que alegação? (pesquisadora)

Que era do Estado. Aí era do Estado. Aí já não era mais do Município. Para tirar o salário, era do Município; para fazer o teste de seleção para entrar na universidade na turma do FUNDEF era do Estado. (Profa 6, 2006)

No município de Altamira a questão da situação funcional dos professores foi bastante delicada. A Cláusula Décima Primeira do Convênio previa que:

Fica vedado o retorno do servidor estadual, cujas atividades foram repassadas ao Município pelo processo de Municipalização, extinguindo-se a atividade somente com a aposentadoria, exoneração, demissão, dispensa e morte.

No entanto, neste município houve uma reintegração de professores à rede estadual no ano de 2004, por força de uma série de questões político-administrativas. A partir de 2001, quando o executivo municipal foi assumido pelo prefeito Domingos Juvenil (PMDB) foi iniciado um ardoroso processo de embates judiciais entre professores municipalizados/SINTEPP e o referido prefeito. O motivo dessa luta foi a redução salarial em até 50% dos proventos dos professores, sob a justificativa da necessidade de igualar o salário de professores municipalizados e professores municipais. Segundo os professores, embora a Seduc enviasse corretamente os valores salariais (visualizados pela Internet), ao imprimir novos contra-cheques, a prefeitura realizava as reduções. Como resultado das diversas batalhas judiciais travadas, em abril de 2004, os professores foram reintegrados à rede de ensino estadual, mesmo com certas perdas. Ainda que não seja objeto de investigação desta dissertação, a situação tomou proporções tão elevadas na vida pessoal dos professores, que teve reflexo direto na avaliação que estes fazem da municipalização do ensino no município. Um fato peculiar, pois como pôde ser lido, a cláusula Décima Primeira deixa claro o impedimento do retorno dos servidores à rede Estadual de ensino.

O quadro seguinte mostra o quantitativo de servidores transferidos à rede municipal através da assinatura do convênio de municipalização e como foi o movimento e a responsabilidade pelo pagamento desses servidores a cada ano entre 1998 e 2004.

**Quadro 8 - Altamira - Municipalização do ensino Fundamental –
Dados a partir do início de cada ano**

Mês/Ano	Magistério	Administrativo	Total	Responsável
Março/1998	244	95	339	SEDUC
Dezembro/1999	117	79	196	SEDUC
Abril/2000	117	93	211	PMA
Mai/2001	118	82	200	PMA
Janeiro/2002	114	74	188	PMA
Janeiro/2003	95	52	147	PMA
Janeiro/2004	52	07	59	PMA

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto – Altamira/Pa.

No ano de 1998, conforme previsto na proposta de municipalização do Governo do Estado, a própria Seduc efetivou o distrato de 106 dos 339 servidores repassados à Prefeitura, ficando então sob seu encargo 136 servidores do grupo magistério e 95 do grupo administrativo, um total de 233 servidores.

Percebe-se pelo quadro acima que a partir do ano de 2000, os servidores ficaram sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Altamira. No dia 01/04/2004 todos os 59 servidores que ainda eram considerados municipalizados, retornaram a Secretaria Estadual de educação. É importante ressaltar que não houve reversão no processo de municipalização do ensino em relação às matrículas ou qualquer outro termo do Convênio, apenas os servidores foram reintegrados à rede estadual e a Semec passou a dispor apenas dos servidores municipais.

O Convênio tinha um prazo de vigência de 05 (cinco) anos, contados a partir da data de sua assinatura, devendo ocorrer renovação por sucessivos períodos, bem como permitindo alterações, por meio de termo aditivo, desde que antes do término de sua vigência. É interessante observar que o Convênio não faz referência a quaisquer penalidades a serem sofridas pelas partes envolvidas caso alguma cláusula viesse a ser desrespeitada, como o ocorrido em relação à situação funcional dos servidores.

A seguir, vamos analisar como ficaram as matrículas no ensino fundamental no Município de Altamira, ressaltando as alterações ocorridas no atendimento realizado nos diferentes níveis de ensino pelas redes de ensino federal, estadual, municipal e particular.

3.3. A Educação de Altamira em números

Com a assinatura do Convênio nº 002/98, entre a Seduc e a Prefeitura de Altamira, a rede de ensino do município sofreu alterações significativas. Em termos de demanda de atendimento, a distribuição de matrículas na Educação Básica entre as esferas governativas passou a apresentar um novo perfil. A tabela 6 apresenta as matrículas na Educação Básica, de 1996 a 2004, por dependência administrativa.

Tabela 6 - Altamira - Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa-1996-2004

	Total	NºÍndice 1996=100	Estadual	NºÍndice 1996=100	Municipal	NºÍndice 1996=100	Federal	NºÍndice 1996=100	Privada	NºÍndice 1996=100
1996	23.804	100,0	11.385	100,0	9.119	100,0	0	100,0	3.300	100,0
1997	24.419	102,6	11.133	97,8	10.762	118,0	0	100,0	2.524	76,5
1998	24.973	104,9	4.814	42,3	18.510	203,0	0	100,0	1.649	50,0
1999	26.776	112,5	5.356	47,3	19.259	211,2	286	286,0	1.875	56,8
2000	26.790	112,5	3.865	33,9	20.702	227,0	270	270,0	1.953	59,2
2001	28.682	120,5	4.009	35,2	22.056	214,9	174	174,0	2.443	74,0
2002	29.398	123,5	4.269	37,5	22.625	248,1	57	54,0	2.447	74,2
2003	29.155	122,5	4.516	39,7	22.194	243,4	0	100,0	2.445	74,1
2004	30.288	127,2	4.881	42,9	23.028	252,5	0	100,0	2.379	72,1

Fonte: MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN – Nota (1).

Em relação à série histórica analisada, os dados da tabela 6 mostram que o atendimento às matrículas da educação básica no município de Altamira, cresceu em 27,2%, impulsionado, principalmente a partir de 1998, ano em que houve a municipalização. Nos dois anos subsequentes percebe-se uma estabilidade no número de alunos atendidos. Em seguida (2001 e 2002) há uma recuperação no crescimento, voltando a perder matrículas no ano de 2003 e recuperando em 2004.

A retração maior ocorreu no atendimento da rede estadual, que só no ano de 1998 deixou de atender 6.571 alunos, o que corresponde a um decréscimo de 57,7%. A partir de então a redução na oferta foi sucessiva, com uma pequena recuperação em 2004, encerrando com menos 57,1%.

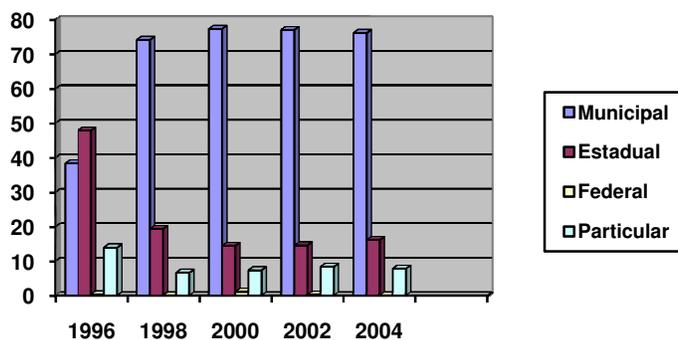
Inversamente, a rede municipal foi sistematicamente ampliando sua demanda desde 1997, chegando a atender mais que o dobro de alunos logo no ano de 1998. Com elevação nos índices de atendimento dos anos seguintes, o Município fechou o período com um crescimento de 152,5%, ou seja, um total absoluto de 13.909 a mais na rede.

A esfera federal, que até o ano de 1998 não tinha presença no município, nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002 realizou matrículas na educação básica, com diminuições a cada ano, para sair de cena novamente a partir de 2003.

Em se tratando da rede privada, no ano da municipalização reduziu em 50% o seu atendimento, passando a atender pouco mais de 1.600 alunos. Apesar de uma recuperação desse índice nos anos seguintes, a rede fechou o período com redução de 27,9%.

Esses dados indicam que o contexto educacional altamirense na oferta de educação básica foi sendo reconfigurado durante os últimos oito anos. O aumento no índice de atendimento à educação básica é inegavelmente impulsionado pela ampliação da rede municipal posto que as demais dependências administrativas apresentam redução no atendimento. O gráfico seguinte ilustra a participação de cada esfera na oferta de matrículas no município.

Gráfico 5 - Altamira - Distribuição percentual de matrículas na Educação Básica por dependência administrativa – 1996/2004



Fonte: Ministério da Educação - MEC / INEP

Observa-se que até 1996 o atendimento à educação básica em Altamira esteve dividido entre as redes municipal (38,3%) e estadual (47,8%) com uma predominância do ensino estadual. Essa participação foi alterada posteriormente, sofrendo decréscimo significativo, e concomitante aumento no atendimento da rede municipal.

Ao considerar a série histórica a partir do gráfico, nota-se que, a ampliação de matrículas na rede municipal em Educação Básica fez com o índice de atendimento em 2000 alcançasse a marca de 77,3%, enquanto a rede estadual foi reduzida para 14,4%. A rede federal, embora apresentando atendimento nos anos de 1999 a 2003, voltou a zerá-lo em 2003. A rede particular que em 1996 atendia 13,9%, do total reduziu este atendimento para apenas 7,8% em 2004, embora mantendo um índice estável desde 1999.

Os dados da tabela 6 e do gráfico 5 confirmam a primazia do atendimento municipal na oferta do ensino básico. Essa análise também revela que o ano de 1998, em que o Programa de Municipalização foi implementado no município, demarcou a clara responsabilização da rede municipal pelo atendimento à escolaridade básica de sua população.

3.3.1. Educação Infantil

O panorama de atendimento à Educação Infantil no Município de Altamira reflete a intensificação do processo de transferência de matrículas da rede estadual para a rede municipal a partir do ano de 1998, quando da assinatura do Convênio de Municipalização entre governo estadual e a Prefeitura do Município, como pode ser observado nos dados da tabela 7.

Tabela 7 - Altamira - Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Est.	NºÍndice 1996=100	Munic.	NºÍndice 1996=100	Fed	NºÍndice 1996=100	Priv.	NºÍndice 1996=100
1996	1.742	100,0	348	100,0	399	100,0	0	100,0	995	100,0
1997	1.975	113,4	482	138,5	671	168,2	0	100,0	822	82,6
1998	2.086	119,7	640	183,9	690	172,9	0	100,0	756	76,0
1999	1.626	93,3	164	47,1	801	200,7	0	100,0	661	66,4
2000	1.739	99,8	0	0	1.078	270,2	0	100,0	661	66,4
2001	2.469	141,7	0	0	1.686	422,5	0	100,0	783	78,7
2002	2.421	139,0	0	0	1.649	413,3	0	100,0	772	77,6
2003	2.730	156,7	0	0	1.900	476,2	0	100,0	830	83,4
2004	2.511	144,1	0	0	1.768	443,1	0	100,0	743	74,7

Fonte: Inep/MEC –Asplan /SEDUC

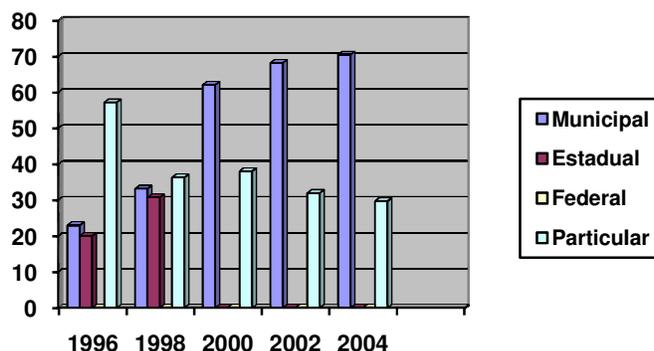
Pode-se perceber também que nos dois anos seguintes à assinatura do Convênio, a Educação Infantil apresentou queda em seu atendimento resultante do progressivo afastamento do Estado que, em 2000, não tinha nenhuma participação nessa etapa.

A rede municipal não conseguiu absorver a demanda deixada pelo Estado, e em 1999, apesar do crescimento de 16,2% em relação às matrículas do ano anterior, os números absolutos indicam que se o Estado deixou de atender nesse período 476 alunos e o Município acrescentou apenas 111 matrículas. Além disso, a rede particular também sofreu uma redução de 12,6%, ou seja, um decréscimo absoluto de 95 alunos. Em linhas gerais, só no ano posterior à municipalização a educação infantil acumulou uma perda de 460 matrículas. Um crescimento significativo no atendimento a esta etapa de ensino só voltou a ser observado a partir do ano de 2001, quando somente a rede municipal ampliou o número de matrículas em 222,1%, tomando como referência o ano de 1996.

No fechamento da série (2004) é possível observar uma recuperação no total de educação infantil: foram 769 discentes a mais, acumulando um crescimento de 44,1%. Sem dúvida, a maior responsabilidade por esse crescimento ficou por conta da rede municipal que aumentou em 243,1% sua demanda, totalizando 1.369.

O gráfico seguinte objetiva mostrar como ficaram os índices de participação das esferas administrativas na oferta de educação infantil no município.

Gráfico 6 - Altamira - Distribuição percentual de matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa –1996/2004



Fonte: Inep/MEC –Asplan /SEDUC

Apesar de o referido Convênio de municipalização não incluir em seu objeto a Educação Infantil, os dados apresentados no gráfico 6 mostram que o atendimento a esta etapa

de ensino foi visivelmente alterado. Até o ano de 1996 a rede privada apresentava-se com um atendimento de 57,1% da oferta para esta etapa de ensino, o que a colocava como a rede de maior fluxo, seguida pela rede municipal (22,9%) e a rede estadual (20%). No ano de 1998, com a municipalização do ensino, é possível notar um equilíbrio entre Estado (30,7%), Município (33,1%) e Rede Privada (36,2%) nessa oferta. No entanto, a partir de 2000, a rede estadual zerou o atendimento, enquanto a rede municipal foi sucessivamente aumentando sua participação, para fechar a ano de 2004 com um atendendo 70,4% da demanda de educação infantil do município. Nesse ano, a rede particular decresceu para 29,6%. Estes números indicam que a Educação Infantil em Altamira, com em todo o Estado do Pará, caracteriza-se como um ensino predominantemente municipal, embora a participação da rede privada no município esteja um pouco acima dos dados totalizados no Estado.

A total ausência de participação da rede estadual na oferta de educação infantil no município de Altamira contradiz um dos objetivos traçados pelo Plano de Estadual de 2004/2007 (Pará, 2004), que prevê a garantia da continuidade na promoção e até no financiamento desta etapa de ensino pela rede estadual. Mesmo que o objetivo também indique o incentivo à ampliação da rede municipal, é bastante claro no plano que o Governo do Estado estaria presente nesse atendimento, o que não ocorre em Altamira desde o ano de 2000. Um quadro que provavelmente não irá sofrer alterações.

Tendo em vista que a política de municipalização do ensino no Estado do Pará apresentou um forte viés econômico, pois o Governo lançou mão do apelo financeiro do FUNDEF para convencer as prefeituras e acelerar as adesões ao Programa, não houve um claro planejamento em relação à Educação Infantil, que não estava amparada financeira pelo Fundo. Com isso, a rede estadual deixou de ofertar as matrículas neste nível de ensino, cabendo somente à Prefeitura garantir tal provisão.

3.3.2. Ensino Fundamental.

A análise do atendimento às matrículas no ensino fundamental no Município de Altamira evidencia mais claramente a responsabilidade assumida pela rede municipal de ensino com a municipalização, a partir de 1998, conforme pode ser observado na tabela 8.

Tabela 8 - Altamira – Matrículas do Ensino Fundamental Regular por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Est.	NºÍndice 1996=100	Mun.	NºÍndice 1996=100	Fed	NºÍndice 1996=100	Priv.	NºÍndice 1996=100
1996	19.542	100,0	9.046	100,0	8.720	100,0	0	100,0	1.776	100,0
1997	19.744	101,0	8.181	90,4	10.073	115,5	0	100,0	1.490	83,9
1998	16.538	84,6	1.539	17,0	14.196	162,8	0	100,0	803	45,2
1999	18.114	92,7	2.109	23,3	15.017	172,2	0	100,0	988	55,6
2000	17.902	91,6	41	0,5	16.606	190,4	137	137,0	1.118	62,9
2001	18.392	94,1	0	0	16.898	193,8	114	114,0	1.380	77,7
2002	18.881	96,6	0	0	17.549	201,3	0	100,0	1.332	75,0
2003	18.562	95,0	0	0	17.176	197,0	0	100,0	1.386	78,0
2004	19.535	100,0	0	0	18.214	208,9	0	100,0	1.321	74,4

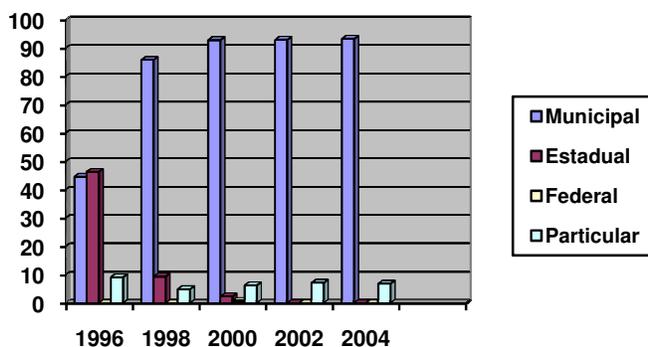
Fonte: MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN .

Os dados apresentados na tabela acima mostram que, em linhas gerais, o município de Altamira não apresentou crescimento na demanda de ensino fundamental entre os anos de 1996 e 2004. Ao contrário, com exceção do ano de 1997, onde é possível notar um aumento de 1%, os anos seguintes foram de reduções nas taxas de matrícula, em relação a 1996. Somente no ano de 1998, quando ocorreu a municipalização do ensino fundamental, a rede estadual deixou de atender um total de 7.507 alunos e a rede particular 903 alunos. No mesmo ano, a rede municipal acrescentou 5.476 discentes a sua demanda. Mesmo com um crescimento percentual de 62,8%, esta rede de ensino não conseguiu absorver a totalidade de alunos que advindas das redes estadual e particular, sendo que no referido ano o ensino fundamental de Altamira decresceu em 3.006 matrículas em relação ao ano de 1996, ou seja - 15,4%.

A partir do ano de 2001 a rede estadual ausentou-se completamente do atendimento ao ensino fundamental no município de Altamira. Assim, no mesmo ano, a rede municipal eleva em 93,8% o número de matrículas, para encerrar a série histórica com um aumento de 108,9%, para um total absoluto de 9.494 alunos.

Para ilustrar o movimento de participação das diferentes esferas administrativas na oferta do ensino fundamental no município, observemos o gráfico 7:

Gráfico 7 - Altamira - Distribuição percentual de matrículas na Ensino Fundamental por dependência administrativa –1996/2004



Fonte: Inep/MEC –Asplan /SEDUC

Os dados revelam que em se tratando de matrículas no Ensino Fundamental, por dependência administrativa no ensino público, o Município assumiu a exclusividade pelo atendimento, a partir do ano de 2002.

Além disso, é observado que, em 1996, a rede municipal respondia por 44,6% das matrículas, enquanto a estadual por 46,3% e a privada por 9,1%. Percebe-se até então um equilíbrio no atendimento feito pelas redes estadual e municipal e uma pequena participação da rede privada. Mas, em 1998, esses percentuais são alterados significativamente, ficando respectivamente em: 85,8%, 9,3% e 4,9%.

Em 2001, o Estado deixa de atender este nível de ensino e o Município passa a absorver 91,9% dos alunos, dividindo a responsabilidade de oferta com uma ínfima parcela de participação da rede federal (0,6%) e certa recuperação nas matrículas da rede privada, que alcançou 7,5% do total de matrículas nesta etapa de ensino.

Os indicadores apresentados no gráfico 7 mostram ainda que, a partir do ano de 2002, a única possibilidade de acesso ao ensino fundamental público no Município de Altamira passou a ocorrer por meio da rede municipal de ensino, que em termos percentuais, passou a representar 92,9%% do total de matrículas no ensino fundamental.

Os dados da tabela 8 e do gráfico 7 mostram que a municipalização do ensino fundamental no município de Altamira não foi acompanhada da expansão no número de matrículas para este nível de ensino. O impacto pode ser visto na mudança no perfil do atendimento pelas redes públicas de ensino, em especial as redes estadual e municipal. O

crescimento observado na demanda municipal indica que a gestão municipal encontrou-se diante de uma nova realidade, portanto de novos desafios.

3.3.3. Ensino Médio

O discurso de a atuação do Governo Estadual no Ensino Fundamental vinha prejudicando um possível investimento no Ensino Médio foi repetidamente utilizado para justificar a urgência da municipalização do ensino no Pará. A tabela 9 mostra como ficou o movimento de matrículas no Ensino Médio em Altamira entre os anos de 1996 e 2004.

Tabela 9 - Altamira - Matrículas no Ensino Médio da Rede Pública por Dependência Administrativa-1996-2004

Anos	Total	NºÍndice 1996=100	Est.	NºÍndice 1996=100	Mun.	NºÍndice 1996=100	Fed.	NºÍndice 1996=100	Priv.	NºÍndice 1996=100
1996	2.429	100,0	1.900	100,0	0	100,0	0	100,0	529	100,0
1997	2.546	104,8	2.334	122,8	0	100,0	0	100,0	212	40,1
1998	2.494	102,7	2.404	126,5	0	100,0	0	100,0	90	17,0
1999	3.501	144,1	3.073	161,7	0	100,0	286	286,0	142	24,1
2000	4.106	169,0	3.824	201,3	0	100,0	133	133,0	149	28,2
2001	4.279	176,2	4.009	211,0	0	100,0	60	60,0	210	39,7
2002	4.546	187,2	4.269	224,7	0	100,0	57	57,0	220	41,6
2003	4.635	190,8	4.406	231,9	0	100,0	0	100,0	229	42,3
2004	4.969	204,6	4.656	245,1	0	100,0	0	100,0	313	59,2

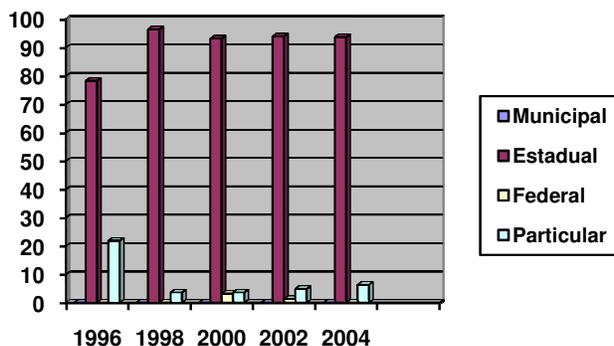
FONTE: INEP/MEC – SEDUC/Asplan.

O percentual total de crescimento desta etapa de ensino no município atingiu um percentual de 104,6% (+ 2.540 discentes). O maior aumento na demanda é observado na esfera estadual, que em oito anos aumentou em 145,1% seu número de matrículas, com um total 2.756 alunos a mais na rede. A esfera municipal continuou sem participação na composição do Ensino médio.

A rede federal ficou ausente até o ano de 1998. Em 1999, foram realizadas 286 matrículas nesta esfera administrativa, número que foi sucessivamente caindo até a rede zerar completamente a oferta em 2003. Em relação ao ensino particular a diminuição foi bastante significativa a partir de 1997 a mais ainda no ano da municipalização, 1998. A partir de então a rede particular vai lentamente se recuperando para fechar o período com 59,2% das matrículas que tinha em 1996.

A distribuição da participação dessas esferas administrativas na oferta de Ensino Médio no Município pode ser visualizada no gráfico 8.

Gráfico 8 - Altamira - Distribuição percentual de matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa –1996/2004



Fonte: Inep/MEC –Asplan /SEDUC

Os dados do gráfico acima mostram que, no ano de 1996, as matrículas do ensino médio estavam divididas entre as redes estadual e particular que atendiam, respectivamente, 78,2% e 21,8%. As redes municipal e federal não tinham alunos matriculados.

No ano de 1998, em que a rede de ensino de Altamira foi municipalizada, a rede estadual aumentou sua participação e passou a responder por 96,4% das matrículas desta etapa de ensino, por conta da redução no percentual apresentado pela rede privada, que chegou a apenas 3,6%.

Da mesma forma que ocorre com o ensino fundamental em relação à rede municipal, o atendimento público ao ensino médio ofertado no Município de Altamira fica exclusivamente sob a responsabilidade do Estado a partir de 2003.

Ao fazermos a comparação entre o movimento ocorrido entre as matrículas do ensino fundamental e do ensino médio, constata-se que apesar de percentualmente o Estado ter aumentado a oferta em 145,1%, no ensino médio e zerado o atendimento ao ensino fundamental que, em 1996, correspondeu a 46,3% do total de matrículas, em termos absolutos, isso significou que foram repassados 9.046 alunos de ensino fundamental para a rede municipal. Entretanto, até 2004, o governo do Estado havia ampliado apenas 2.540

matrículas no ensino médio. Deste modo, de 1996 a 2004, o Estado deixou de ofertar 6.506 matrículas.

Em linhas gerais, os dados mostram que o Programa de Municipalização implantado no Município de Altamira, a partir de 1998, resultou em mudanças significativas no perfil educacional do Município, considerando que, especialmente no que se refere ao ensino fundamental, até o ano de 1997 era possível perceber um equilíbrio na oferta do ensino público no Município, pois as redes estadual e municipal atendiam percentuais de matrículas muito próximos. Com a assinatura do Convênio de Municipalização, este quadro se altera, passando o Município assumir majoritariamente a responsabilidade por tal oferta.

É importante destacar o fato de que tal transferência de responsabilidade para a Gestão Municipal, no Município de Altamira, resultou numa alteração na demanda da educação municipal que em termos numéricos passou de 9.119 alunos matriculados na educação básica em 1996, para 23.028 alunos em 2004, um incremento de 13.909 alunos num período de 8 anos.

Outro dado relevante para caracterizar o perfil educacional que o município de Altamira assumiu após o processo de municipalização do ensino pode ser mostrado pelo quadro que discrimina o número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa e graus de ensino nos anos de 1996 e 2004.

Quadro 9 - Altamira: Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996 - 2004

	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Ed. Infantil	-	-	02	-	11	12	14	13	27	25
Ensino Fundamental	-	-	46	-	89	106	12	9	147	117
Ensino Médio	-	-	04	07	-	-	04	04	08	11
Total	-	-	52	07	99	118	30	26	182	153

FONTE: MEC/INEP/SEDUC

O quadro 9 mostra que no resultado geral é possível perceber uma redução de 29 escolas para o atendimento à educação básica no município. Um pequeno aumento somente é observado no quantitativo de escolas do ensino médio, enquanto os outros níveis - infantil e fundamental - apresentaram reduções de 2 (dois) e 30 (trinta) estabelecimentos de ensino, respectivamente.

Em se tratando do tipo de dependência administrativa, nota-se que a rede estadual, ao deixar de atender a educação infantil e o ensino fundamental, reduziu seu quantitativo de 52

para 07 escolas. Embora a municipalização do ensino previsse a transferência das escolas, a única esfera administrativa que ampliou o número de estabelecimentos foi a rede municipal, com 19 escolas a mais.

Ao estabelecermos uma relação entre o movimento de matrículas e o número de estabelecimentos de ensino no município nos anos em questão é possível observar que a proporcionalidade de alunos por escola aumentou consideravelmente nas redes públicas. A título de ilustração, observe-se o quadro seguinte:

Quadro 10 - Altamira – Relação entre total de matrículas e número de estabelecimentos de Educação Básica por Dependência Administrativa 1996 e 2004

	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Matrículas	-	-	11.385	4.881	9.119	23.028	3.300	2.379	23.804	30.288
Estabelecimentos	-	-	52	07	99	118	30	26	181	151
Alunos/estabel.	-	-	218,94	697,29	92,11	195,15	110	91,5	131,51	200,58

FONTE: MEC/INEP - Sepof

Em termos totais a alteração no índice de alunos por escola chegou a 69,07, ou seja, um número bem acima da média estadual que alcançou 18,3. Portanto, no município de Altamira percebe-se que essa elevação alcança a necessidade média de criação de pelo menos duas salas de aula por escola, o que demanda um custo bastante elevado para um município que possui um total de 181 estabelecimentos de ensino.

O quadro é mais agravante ainda na rede estadual que aumentou a sua demanda por escola em 478,35 alunos. É instigante – ou ainda contraditório - imaginar como o governo estadual, que usou repetidamente discurso da priorização do Ensino Médio por parte do Estado (leia-se as justificativas da proposta de municipalização – Cap. II - e do Convênio de cooperação técnica – em item anterior) para radicalizar o processo de municipalização no Pará, presente no município de Altamira um dado tão preocupante, pois somente para atender a diferença na demanda de alunos/escola seria necessário a construção de 10 salas de aula por estabelecimento de ensino.

Na rede municipal depara-se com um quadro não menos inquietante, pois a demanda por escola cresceu em 103,04 discentes, no entanto, na leitura dos relatórios apresentados pela Secretaria de Educação referentes às atividades dos anos de 1998, 1999 e 2000, não se observa um investimento em construção de escolas, apenas algumas reformas na zona rural e pequenas ampliações na zona urbana, o que sugere uma superlotação nas salas de aula. A situação mostra-se mais grave ainda considerando que tanto os professores quanto a própria

secretária de educação à época da municipalização revelam que os problemas advindos com a municipalização do ensino fundamental no município do ensino estendiam-se desde a estrutura física das escolas até as relações estabelecidas entre os administradores e os docentes.

Esse redesenho da rede municipal de ensino imprimido a partir da assinatura do convênio de municipalização, que modificou significativamente o perfil educacional do município de Altamira, como pôde ser percebido nos dados apresentados até agora, exigiu o estabelecimento de uma política educacional municipal que atendesse o desafio que as novas responsabilidades impuseram à gestão da educação no Município.

3.4. Os Caminhos da Política Educacional do Município de Altamira após a Municipalização do Ensino

3.4.1. O início: tempos de incertezas

Como foi possível perceber, no final da década de 1990, o panorama educacional de Altamira passou por profundas modificações decorrentes, principalmente, da implantação do Programa de Municipalização do Ensino Fundamental, através do Convênio assinado com o Governo do Estado do Pará, em 1998. A partir de então, as matrículas referentes ao ensino fundamental passaram a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Apesar de ter assumido toda a rede de ensino fundamental de 1ª a 8ª série através da assinatura do Convênio, poucos foram os programas e projetos pedagógicos criados pela própria Secretaria Municipal de Educação. Destaca-se apenas o “Projeto Esperança”, implantado em 1998, caracterizado como de caráter assistencialista e atendeu cerca de 400 crianças da zona urbana, principalmente crianças carentes que trabalhavam nas ruas da cidade.

O objetivo central do referido Projeto era:

Resgatar a cidadania das crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e social. Inserindo-as na vida escolar, com acompanhamento, proporcionando-lhes o acesso a atividades artísticas, educativas, culturais,

desportivas e de lazer, assim como todas as atividades relacionadas ao seu desenvolvimento pleno. (Altamira, 2000).

Com o estabelecimento de parcerias com entidades locais e com o UNICEF, o projeto também previa bolsa-auxílio aos pais das crianças e adolescentes nele envolvidos, bem como acompanhamento familiar, com orientações de saúde e educação.

Visando promover melhorias no quadro estatístico da etapa de ensino por ela assumida, a secretaria também voltou-se à implementação de alguns programas educativos federais.

Os principais programas implementados foram:

- **Projeto aceleração da Aprendizagem** - que visou corrigir a defasagem idade/série, principalmente nas 04 séries iniciais do ensino fundamental;
- **Programa de Dependência de Estudos** - destinado às quatro séries finais do ensino fundamental, para evitar a reprovação direta de alunos que não conseguissem atingir a média mínima de aprovação em até três disciplinas da proposta curricular. Ressalta-se: aqueles que ficassem em dependência em até duas disciplinas eram considerados estatisticamente como aprovados.

O município não possui e ainda não possui um Plano Municipal de Educação, o que dificulta uma avaliação dos objetivos e metas que a secretaria poderia estar planejando para a educação municipal. Os relatórios apresentados pela Secretaria de Educação revelam que as ações executadas nos anos de 1998, 1999 e 2000 centraram-se em atividades culturais e no acompanhamento do calendário letivo, do desenho curricular e das estatísticas finais. Há também uma extensa preocupação em exhibir as reformas realizadas nas escolas que estavam sob a responsabilidade da Semec, procurando mostrar um provável atendimento às reivindicações das escolas.

Até o ano de 2001, a gestão municipal não apresentava um direcionamento definido. A fala da Secretária 1 expressa muito bem a falta de uma política educacional com contornos mais claros. Ao ser questionada sobre a existência do Plano Municipal de Educação ela respondeu não tinha nada feito “[...] a gente foi fazendo as coisas” (secretária 1, 2006). A preocupação da administração municipal estava mais voltada para o cumprimento das normas curriculares e havia grande pressão em cima dos professores, mas não havia qualquer organização da educação municipal. A percepção da professora 3 era

[...] que a Semec desde o começo, digo, lá no começo da Municipalização, que era o Governo do Claudomiro, ela se preocupou muito em fazer a educação acontecer na base da força. Na Secretaria que ela tentou fazer um trabalho com a participação de todos. Isso foi desde o começo, lá com o Claudomiro, a Neves também era assim. Todo mundo que ia pra lá saía chorando. Bom, então, por isso, por ela não ter tido o apoio da grande maioria dos professores, ela quis levar na base da força. Aí foi na base da pressão. Era aquela questão: carga horária mal distribuída, gente sem carga horária, professor de História já estava lotado em Matemática, era professor de Geografia lotado em Português. Era uma mistura danada.

A fala da professora reforça a idéia de o Município não estava preparado para assumir a responsabilidade pelo ensino de 1ª a 8ª série. Tendo pela frente novos requisitos de gestão, a administração municipal viu-se induzida a assumir papéis e funções coordenadoras e articuladoras que até então lhes eram desconhecidas. O caráter da aprendizagem exigida com a municipalização, que é destacada por Martins (2003), advém do fato que foi imperativo para os municípios assumirem a liderança das políticas sociais locais, especialmente a partir do fortalecimento do federalismo no Brasil e das reformas de cunho descentralizador implementadas na década de 1990.

No caso do município de Altamira, tomando como base o caráter das ações desenvolvidas pela Semec até o ano 2000 e as entrevistas realizadas com professores e a secretária de educação da época, podemos afirmar que impacto inicial da municipalização do ensino fundamental causou uma desestruturação do ensino municipal, ou ainda que não se estabeleceram mecanismos suficientes para sustentar uma política educacional que pudesse dar conta dos encargos assumidos.

Mesmo que a secretária 1 afirme que a SEDUC esteve presente e colaborando com o ensino municipal, tal colaboração parece ter sido limitada a algumas visitas técnicas de acompanhamento da situação de servidores e da prestação de certos esclarecimentos sobre os termos do Convênio, o que coloca em xeque “a necessária cooperação técnica e o planejamento mútuo do sistema educacional, integrando Estado e Município” afirmada no próprio convênio como justificativa para que a efetivação da municipalização.

Assim até o ano de 2001 a educação municipal esteve atrelada apenas ao cumprimento de normas, caracterizando-se na prática de uma gestão educacional meramente técnica e formal, centrada apenas na realização de tarefas e no cumprimento das exigências burocráticas, que não apresentava nenhuma proposta de educação para o município. Portanto, longe de democratizar ou organizar o ensino municipal, a municipalização em Altamira, principalmente nos três primeiros anos, causou o que Martins (2003) chama de período de

tensão política e vácuo normativo-institucional, posto que a racionalidade existente não respondia às novas exigências da realidade, ou seja, a necessidade de definir outras diretrizes educacionais, a partir novos paradigmas, trazem ao município um tempo instabilidade institucional.

3.4.2. Mudanças à vista? O Programa Escola Campeã entra em cena

A partir de 2001, a educação municipal parece tomar outros rumos. Por meio de um convênio com o Instituto Airton Senna e a Fundação Banco do Brasil, a SEMEC implantou um novo modelo de gestão educacional que desencadeou uma série de modificações na política educacional do município, por meio do Programa “Escola Campeã”.

No relatório final do Município de Altamira – Programa Escola Campeã - apresentado no ano de 2004, a Secretaria Municipal de Educação traça um perfil da educação no Município e justifica a adesão ao Programa. Segundo o relatório, tal adesão foi uma grande conquista e uma decisão política que tinha por objetivo dar qualidade ao ensino municipal. Assim:

Chega então ao município o Programa Escola Campeã, através do Instituto Ayrton Senna e Fundação Banco do Brasil, que passa a nortear todo o processo, capacitando técnicos, orientando a gestão municipal e escolar e procedendo acompanhamentos periódicos.

Percebe-se a partir desta afirmação que o Programa passou a orientar todas as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação: a filosofia, os objetivos, as metas, a estrutura organizacional e administrativa, etc. Enfim, todos os componentes que definem a política educacional a ser adotada no Município advém das diretrizes elaboradas pelo referido Programa.

Esse Programa, que parte do princípio de que o grande problema da educação brasileira está relacionado ao modo como ela é gerenciada, presta serviço de assessoria a cidades de todo o país, especialmente em Estados onde os índices de aproveitamento educacional mostram-se preocupantes. Trata-se de uma proposta de assessoria que tem por finalidade fortalecer a gestão municipal, e principalmente a gestão educacional, tanto em nível

de Secretaria Municipal de Educação quanto em nível de escola, por meio do diretor ou gerente. Tem por base cinco princípios: eficiência da gestão pública; racionalização dos recursos; contribuição do terceiro setor; evidência da responsabilidade da sociedade com a Educação; e capacidade de sucesso do aluno. Tudo isso será alcançado por meio da melhoria e do fortalecimento da gestão do ensino.

Tais aspectos estão claramente expressos na demarcação dos dois eixos de atuação do Programa, quais sejam:

Gestão Municipal fortalece o município para assegurar a universalização e a qualidade do ensino, melhorando a capacidade do município de coordenar e implementar uma política educacional que priorize o ensino fundamental e a operação eficiente de uma rede de escolas eficazes, integradas e autônomas.
Gestão Escolar fortalece e instrumentaliza a escola para gerenciar sua autonomia administrativa, financeira e pedagógica; assegurar a melhoria contínua do desempenho dos alunos e fortalecer a participação da comunidade na vida da escola.
(HISTÓRICO DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ)

As justificativas utilizadas para a adesão ao Programa partiram do diagnóstico da situação educacional do município que apontou os principais problemas detectados no ano de 2001, quais sejam: ausência de uma política educacional coesa, ausência de banco de dados, falta de normalização oficial dos encaminhamentos da Semec às escolas, ausência de procedimentos de correção da defasagem idade-série, ausência de Plano de Trabalho Anual, escolha de diretores através de indicação direta da Secretaria, ausência de avaliação externa do desempenho dos alunos e de avaliação do desempenho funcional dos servidores da educação, necessidade de ampliação e reformas na rede física.

É possível perceber que a proposta educacional assumida pela Secretaria de Educação de Altamira, a partir de 2001, apresenta uma clara relação com o modelo de gestão gerencial amplamente assumido tanto pelo governo federal quanto pelo governo estadual, no final da década de 1990. Os princípios da proposta da Escola Campeã seguem a premissa da necessidade de maior eficiência, racionalização de tempo e recursos e no controle externo. São esses princípios que passam a determinar a concepção de educação assumida pela Secretaria de Educação.

A estrutura e organização da Secretaria, bem como a coordenação do processo ensino-aprendizagem, estão diretamente ligadas ao Programa Escola Campeã, como fica claro na fala da atual secretária de educação ao ser questionada sobre como se encontra estruturada a SEMEC e as mudanças ocorridas após o processo de municipalização:

Ela está se reestruturando gradativamente, então foi criado esse Núcleo Central. Ele já existia antes da municipalização. Antes da Municipalização já existia esse núcleo central da SEMEC, que administra a questão da alimentação escolar, administrava o Conselho, administra as Unidades, a rede de um modo geral. Então nós temos agora parceria com o Instituto Airton Senna e ele disponibilizou um sistema informatizado para captação dos dados. Nós alimentamos esse sistema com os dados que vêm das escolas e nós estamos aqui ligados em rede, a Rede Hei de Vencer que chama agora. Então a inserção dos dados ocorre aqui e em tempo real eles obtém lá. E o Instituto Airton Senna contrata uma empresa de consultoria e assessora na interpretação desses dados, aportando necessidades de intervenção junto conosco. Eles vão fazendo avaliação permanente de tudo que acontece na rede. (Secretária 2, 2006)

Todo esse processo ensino-aprendizagem é diretamente vinculado aqui ao Núcleo Central. Nós temos uma coordenadora da Rede, temos um coordenador de Gestão, que faz a capacitação e certificação dos gestores de unidades escolares. Temos o Circuito Campeão, que é a atenção maciça às primeiras séries das séries iniciais. Aliás nós começamos o ano passado com a primeira, nesse ano nós estamos com primeira e segunda, uma programação toda especial voltada para a formação de habilidades. É um programa que nós temos como política pública. Nós temos avaliação externa. Duas vezes por ano nós temos avaliação dos nossos alunos. (Id., 2006)

A secretária 2 destaca a positividade do Programa ao permitir o acompanhamento “em tempo real” dos dados educacionais do município, o que permite tanto o controle quanto a avaliação e a intervenção do Instituto na tomada de decisão sobre as ações a serem implementadas para a solução das dificuldades enfrentadas. Nesta direção, a arguição feita pela secretária 2 também reforça a aproximação do Projeto assumido pela Semec com o que é definido por Bresser Pereira (1997, p. 29) como uma das principais características da administração pública gerencial: “a ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos)”

Caracteristicamente, o Programa dirige suas ações para o papel do gestor. Seu principal foco está no fortalecimento do dirigente ou gerente. Dotado de todas as informações, é ele quem vai atuar no sentido de transferir os dados educacionais aos demais sujeitos para que os problemas possam ser superados. No entanto, muitas críticas são tecidas pela seja pela Secretária de Educação 1 e pelos professores acerca da forma de atuação da secretaria a partir da adoção do Programa Escola Campeã.

Na voz da referida secretária, hoje diretora de escola: “[...] quem dita as normas pra cá pra Altamira é o Instituto Airton Senna. Tem nada a ver com Altamira, tem nada a ver com a realidade daqui, mas como não tinha outra alternativa” (Secretária 1, 2006). A idéia de não haver alternativa indica que diante do quadro de incertezas acerca dos rumos que seriam tomados pela educação municipal a partir da radicalização do processo de municipalização do

ensino fundamental, a adoção ao programa Escola Campeã mostrou-se como a única possibilidade de traçar contornos mais definidos à política educacional do município.

Entretanto, os professores firmam o caráter autoritário da gestão municipal que acompanhou a implantação do referido programa. Na realidade, as falas dos docentes indicam que não foi somente a falta de estrutura da Semec que imprimiu à educação municipal, mesmo após a municipalização, um feitiço de gestão longe de caracterizar-se como democrático, mas a forma como era estabelecida a comunicação entre Semec e professores. A imposição da figura do diretor como o detentor das informações, traçando objetivos e metas, controlando ações na escola, foi uma constante na efetivação do Programa Escola Campeã. Era assim a imagem que os professores tinham:

Eles reuniam os diretores, passavam as ordens e quando chegava na escola, queriam impor tudo aquilo ali em cima da gente. A gente não podia falar, era sufocada. Se a gente falasse era uma coisa terrível. Você era corrido. Você sofria todas as conseqüências. Então eu via a questão da Semec por esse lado: não é tanto que ela fosse desestruturada, é a questão dela não saber trabalhar, ela não saber lidar com a questão. (Profa 3, 2006)

No entanto, ao avaliar a adesão a este Programa enquanto um caminho para garantir a qualidade do ensino local, a Secretária de Educação 2 afirma que

Nós estamos caminhando pra isso, mas ainda não é o ideal. Você sabe que em educação tudo que se faz a gente está correndo atrás. Nós estamos muito aquém, mas pelo menos os nossos técnicos aqui têm acesso à informação, como eu disse, em tempo real. Fechou o semestre, nós temos prazos. O prazo é rigorosamente observado para inserção dos dados aqui e as intervenções são planejadas, são programadas e realizadas logo após análise desses dados, que ocorre logo em seguida ao resultado das avaliações. E com isso a gente tem conseguido imprimir um ritmo mais acelerado rumo à qualidade no nosso ensino. (SE 2, 2006)

Da resposta aferida pela secretária podemos retirar algumas observações importantes. Inicialmente, fica bastante clara a dependência da Secretaria ao Instituto em diversos aspectos que vão desde administração e organização da estrutura da secretaria até a coordenação dos trabalhos desenvolvidos, passando pela capacitação dos gestores e pelo controle externo dos resultados alcançados pelos alunos em sua aprendizagem, o que reforça as justificativas

expressas pela Secretária 2 para a adesão ao Programa. Destaque-se também que a secretária aponta este trabalho como o caminho encontrado para alcançar a qualidade do ensino no município.

E em relação a programas e projetos desenvolvidos no município e se estes são iniciativas locais, ela destaca:

Temos um programa de Educação Complementar que visa o acompanhamento a maior parte do dia dos alunos, principalmente os que têm problemas de aprendizagem ou comportamento pra que eles não fiquem muito tempo soltos. Normalmente eles vêm de famílias desestruturadas ou com problemas familiares, os problemas sociais que a gente vê, têm vindo de lares que têm só pai ou só mãe e então as crianças ficam muito soltas e hoje em dia as mães, nesse mundo globalizado, não sabem mais qual é a real função delas e nós temos que ter essas estratégias, esses programas para realmente ocupar a criança e conduzi-la para realmente desenvolver seu talento e permanecer com o desenvolvimento, saindo da situação de risco social. (Secretária 2, 2006)

Alguns são. Esse de educação complementar é. Tem outros que são oferecidos pelo governo do Estado: essa Escola da Família, que nós vamos adotar, já temos três programas-piloto. Temos os que são trazidos pelo Instituto Ayrton Senna e temos também, a qualquer momento que justifique, técnicos que analisam permanentemente, fazem diagnósticos, analisam, acompanham e fazem também as propostas. (Id., 2006)

Percebe-se novamente que a secretária 2 enfatiza apenas uma iniciativa da SEMEC: o Projeto Educação Complementar, que tem como objetivo “ocupar” as crianças que apresentam dificuldades de aprendizagem. As demais propostas estão vinculadas ao governo federal e ao próprio Instituto Ayrton Senna. A ausência de programas e projetos elaborados e desenvolvidos por iniciativa da SEMEC reforçam ainda mais o controle externo das atividades desenvolvidas pela gestão educacional do município e a falta de uma política educacional que atenda à realidade local.

Assim é possível perceber que a adesão da gestão municipal da educação em Altamira ao Programa Escola Campeã embora possa ser vista como uma tentativa de superar o vazio administrativo que se instalou no município após a municipalização do ensino fundamental no ano de 1998, ao mesmo tempo não permitiu que se imprimisse uma identidade própria para educação municipal. Se até o ano 2000 o modelo de gestão impresso, mesmo sem uma definição política, esteve próximo de uma administração racional/burocrática, por dar destaque a aspectos técnicos e a uma racionalidade instrumental, com ênfase no cumprimento das normas e na previsibilidade das ações, a partir de 2001, com a adesão ao Programa Escola

Campeã, a gestão ficou impregnada por um modelo gerencial, onde o controle e a avaliação externa da produtividade passam a determinar o produto final que se quer atingir.

Tal parceria foi definindo a reestruturação organizacional e pedagógica da rede municipal a partir dos objetivos do Programa Escola Campeã, pautada na intenção de “consolidar, dar sustentabilidade e aperfeiçoar os procedimentos e práticas que se mostrarem efetivas na melhoria contínua do desempenho dos alunos e da eficiência e eficácia da gestão do ensino fundamental público” (HISTÓRICO DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ).

No discurso utilizado pelo Programa, a política educacional adotada no Município de Altamira com a ampliação da rede de ensino, resultante da consolidação do processo de transferência de responsabilidades em relação à oferta de etapas e modalidades de Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, EJA e Educação Especial), a partir de 2001 vem sendo marcada por iniciativas pautadas em questões estratégicas como melhoria da gestão e da qualidade do ensino e regulação do fluxo escolar, mas indiscutivelmente também vem acompanhada do apelo da racionalidade e da excessiva concentração do controle educacional do município na gerência do programa.

Ao serem solicitados a avaliar o processo de municipalização do ensino ocorrido no Município de Altamira, os sujeitos que o vivenciaram dão mais pistas para analisar os efeitos dessa política na gestão educacional do município. Na percepção da secretária municipal de educação que conduziu tal processo a perspectiva é:

Eu quero dizer que melhorou. Melhorou porque você ficou perto, naquela época você ficou perto, você viu, você sabia onde estava cada um. Você acompanhou cada passo, sobretudo dessa questão de recursos e isso favoreceu pra que você buscasse, vamos dizer assim, abertura em outros projetos do governo federal. Nós tivemos muito acesso a isso. Acho que a desburocratização nessa época ajudou, descentralizou mesmo e eu tinha realmente acesso.(SE 1, 2006)

Em sua fala destaca-se o fato de que a mesma avalia como positiva a municipalização especialmente no que se refere à desburocratização na gestão dos recursos financeiros. Para secretária atual, no entanto, há que se considerar os dois lados desse processo, pois segundo ela:

Nós temos o verso e o reverso. De um lado, o centro de decisão ficou mais próximo, mas a transferência de responsabilidades ocorreu de uma forma muito cruel. Ela veio

de cima para baixo. Ela foi imposta, e a rede, o município teve que assumir sem know-how, sem rumo, sem proposta. Eu vejo dessa forma. Então foi uma situação caótica no início e mexeu com todo mundo: famílias, profissionais, governantes, todo mundo. Mas foi uma coisa assim determinada para acontecer dessa forma. Mas por outro lado, a gente vê o lado bom no desenvolvimento da capacidade dos técnicos resolverem situações conflitantes, de ultrapassarem limites, de vencer barreiras, da união que isso provocou. Mas foi um nascer de novo, com uma realidade que o Município não estava programado e preparado para assumir. (SE 2, 2006)

Embora indique a aproximação do centro de decisões, a secretária lamenta ter ocorrido um processo sem planejamento e sem o levantamento das condições necessárias para que o município assumisse a totalidade de matrículas do ensino fundamental, mas destaca que tal fator mostrou-se como um desafio à competência da administração municipal.

Na avaliação dos professores, a Municipalização do Ensino em Altamira veio acompanhada muito mais de aspectos negativos que positivos. Isso fica claro nas seguintes falas:

Eu, no meu modo de pensar, vejo assim: depende para a municipalização dar certo de verdade, depende muito do gestor municipal. Porque tendo um gestor municipal que dá todas as condições para a educação, tem o trabalho dele voltado para a educação; que a Secretária de educação tem liberdade de fazer acontecer a educação no Município, eu acredito que dá certo. Por quê? Porque é muito mais fácil a comunicação com a educação, porque está muito mais próximo, via Semec, do que do Estado. E isso com um gestor que é empenhado na educação, que tenha preocupação, tenha interesse pela educação. Mas do contrário, deu no que deu, pro nós aqui a municipalização não deu certo. (Prof 1, 2006)

Do meu ponto de vista não tem ponto positivo, não. Porque não nos beneficiou em nada. Acabou foi que nos prejudicou. (Profa 2)

E mesmo pra educação do Município não melhorou em nada. (Prof. 1)

E era uma pressão. (Profa 5)

Só pra dizer, só um pontinho aí, que não deu tanto certo: não houve material que toda criança recebia na hora. Quando eu era do Estado, a gente recebia o diário e dava pra dois anos. E no início do ano, a gente recebia o diário e quando municipalizou, que era aqui, nós íamos receber no mês de março, abril, maio esse diário. Esse é um exemplozinho. (Profa 6)

Percebe-se que o professor 1 também enfatiza a questão da aproximação da gestão da educação a partir da municipalização, referindo-se a ela como um ponto positivo por facilitar a comunicação, mas ressalta o papel do gestor municipal na condução da política educacional, afirmando que se este tiver compromisso com a educação do município e der autonomia à Secretaria de Educação é possível que o processo dê certo.

Para as outras professoras não houve ponto positivo: a educação não melhorou, os professores foram bastante prejudicados (provavelmente referindo-se às perdas salariais) e o material de trabalho ficou mais escasso. São visões diferenciadas, mas que revelam os pontos mais significativos da municipalização do ensino no município.

Neste sentido, as avaliações feitas em torno da forma como foi processada a municipalização do ensino em Altamira e acerca das suas conseqüências na gestão do ensino fundamental são cercadas de críticas. Por um lado, há certo vislumbre de que a proximidade do centro de decisão traz benefícios à educação municipal, por descentralizar algumas ações e permitir uma melhor comunicação entre os interlocutores municipais em relação às questões educacionais. Por outro, há fortes indícios de que a maneira como foi conduzida a municipalização do ensino no município de Altamira, sem uma ampla discussão acerca das reais condições apresentadas pela educação municipal para encampar a totalidade da oferta do ensino público na educação infantil e no ensino fundamental de 1ª a 8ª série, fez parte de uma política de adesão à municipalização do ensino fundamental, induzida pelo Governo Estadual, que se pautou em dois quesitos centrais: as relações políticas e o apelo financeiro. As conseqüências? Inicialmente, uma gestão político-administrativa sem rumo, sem plano municipal, sem projeto político-pedagógico, pautada no acompanhamento burocrático de normas pré-estabelecidas. Em seguida, uma gestão com caráter ainda mais autoritário e disciplinador, voltada a um rígido controle externo e ao cumprimento das exigências provenientes de uma organização que desconhece a realidade local.

Os contornos da política educacional altamirense após a implementação do processo municipalização do Ensino Fundamental assumiu as feições da política educacional impressa tanto em nível estadual como federal. Na realidade a relação político-partidário existente entre os três níveis de governo no final da década de 1990 foram decisivos para que o governo municipal de Altamira assinasse o Convênio da Municipalização.

Desta feita, a municipalização induzida também pelo apelo financeiro do Fundef respondeu à lógica da racionalidade econômica tão em voga na Reforma do Estado alavancada pelo Governo Federal no período supra citado. A previsão de maior eficiência, eficácia e transparência na provisão dos serviços públicos foi a tônica no discurso pela necessária municipalização do ensino, no entanto o elemento essencial foi esquecido: a municipalização não está limitada aos aspectos administrativos e legais, mas essencialmente requer uma autonomia municipal que preveja a elevação do nível de participação da população na condução das políticas locais, incluída a educação.

O desafio de recompor as linhas da gestão educacional municipal em Altamira não parece ter sido acompanhado do exercício democrático da redistribuição de poder e de uma ação coordenada entre os diferentes níveis de governo, de modo a garantir a qualidade no ensino público acompanhada da construção da identidade local. Mais precisamente, seja pela falta de rumo inicial seja pela posterior transposição de modelos, fica difícil identificar no município de Altamira indícios de que a municipalização do ensino fundamental tenha sido devidamente apropriada pela sociedade local como a política educacional mais adequada para afiançar uma educação que respondesse aos anseios altamirenses.

Por fim, queremos ressaltar a fala do professor 1 destacando o papel do gestor na determinação do perfil da gestão educacional no Município. Segundo ele, para que a municipalização realmente alcance o objetivo a que se propõe em discurso e “dê certo”, dois elementos são imprescindíveis: que o gestor municipal tenha compromisso com a educação e que a secretaria de educação seja um órgão com autonomia política e administrativa. Somente assim pode-se acreditar que algo em educação é possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender as feições assumidas pelas políticas educacionais implementadas no país, advindas tanto do poder público instituído, quanto das demandas da sociedade civil, trouxemos ao centro de análise desta pesquisa os debates acerca do processo de municipalização do ensino fundamental, investigando o Programa de Municipalização do Ensino no Estado do Pará, com o objetivo de evidenciar os efeitos dessa política em um contexto educacional específico: o Município de Altamira, localizado no sudoeste do Estado.

Ao empreendermos um estudo do movimento histórico e interpretativo acerca da municipalização do ensino, notou-se que essa tendência foi fazendo parte dos embates educacionais travados no país, especialmente a partir do início do século XX, quando as discussões sobre a expansão do ensino primário passaram a ser incorporadas como prioridade na agenda das lutas dos educadores nacionais. Com isso, na primeira metade desse século, a perspectiva de ampliação do atendimento educacional veio acompanhada da possibilidade de regionalização do ensino.

Sendo assim, no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em 1932, e nas proposições feitas por Anísio Teixeira nas décadas de 1950 e 1960, a idéia de rompimento com o centralismo e a imposição de modelos, através da criação de escolas regionalizadas, mas mantendo a necessária articulação entre as esferas governativas, trouxe consigo a proposta de uma municipalização do ensino cujo propósito central era garantia da unidade da educação brasileira, fortalecendo e consolidando o ensino primário. Entretanto, as deficiências educacionais nos municípios brasileiros, como precariedade de recursos humanos e materiais e falta de clareza nas atribuições e competências das diferentes esferas governativas, não permitiram a materialização da municipalização nos moldes pensados pelos pioneiros.

Em momento seguinte, o regime militar instalado a partir do Golpe de 1964, incentivou a expansão do ensino de 1º grau aos municípios, através de programas e projetos voltados principalmente à região nordeste, mas com a nítida intenção de manter os currículos eleitorais, pois conservou centralizado os recursos e a administração da educação, fazendo dos municípios meros executores de políticas planejadas em nível federal, cabendo-lhes adequar suas ações aos interesses das agências do governo. Ou isso, ou a perda dos recursos. Conseqüentemente, em meio a um governo autoritário e repressor, percebeu-se a instalação de uma municipalização de caráter burocrático, que definia e legalizava seus objetivos,

expandindo a participação dos municípios na oferta de ensino, sem lhes dar suporte para garantir a qualidade da educação municipal.

Com o fim do regime militar e a proliferação do ideário democrático manifestada na década de 1980, quando os movimentos sociais ganharam espaço na luta contra o centralismo militar, reivindicando o incremento da representatividade e da participação popular na determinação das políticas públicas, veio à tona a discussão acerca da descentralização, vista na perspectiva de romper com o autoritarismo e fortalecer a cidadania participativa na gestão pública, sem eximir o Estado das funções sociais que lhe são próprias. Nesse processo, também esteve incluída a idéia de conceber o município como ente federativo, com autonomia para planejar, acompanhar e avaliar as políticas locais. Este princípio foi impresso na Constituição Federal de 1988, que resgatou os preceitos federalistas, um tanto esquecidos durante o regime militar. No entanto, a pesquisa mostrou a necessidade de se observar com cautela as manifestações que tentam estabelecer uma relação direta entre municipalização e democratização do ensino, pois ficou evidente que sem o acompanhamento de ações voltadas ao fortalecimento dos municípios e à reestruturação da lógica de poder, não é possível aliar municipalização à democratização e descentralização.

As reformas educacionais encampadas na década de 1990, frutos da reforma de Estado intensificada pelo Governo Federal, imprimiram uma re-significação dos conceitos de descentralização e municipalização. Seguindo a lógica de alcançar uma gestão pública mais compatível com os avanços tecnológicos, delineia-se uma proposta de reforma do Estado assentada nos princípios da administração gerencial, com referência na eficiência, eficácia, produtividade e excelência. Sob esse contorno, a municipalização cumpriu o papel político de criar um ambiente de suposta proximidade e envolvimento da comunidade, ou ainda na inserção de organizações não-governamentais na educação municipal, a quem caberá inspecionar e controlar o cumprimento das ações propostas pelos governos locais. Em verdade, as análises mostraram que o objetivo da reforma pautou-se na desconcentração das ações, mas com manutenção do controle das políticas.

Neste sentido, o incentivo à municipalização do ensino fundamental na década de 1990 esteve assentado principalmente no apelo financeiro advindo do FUNDEF. O movimento municipalizador induzido pelo Fundo teve como principal característica o repasse de encargos administrativos e financeiros da educação, sem um investimento na ampliação de recursos ou no fortalecimento da capacidade técnica da gestão municipal.

Foi em meio a essas reformas que se intensificou o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará. Não há dúvidas de que o FUNDEF foi o elemento-

chave para que o Governo Estadual traduzisse o preceito posto na Constituição Estadual de 1989 da responsabilidade progressiva do município no atendimento às matrículas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, numa obrigatoriedade aos municípios. A partir das afirmações do então Secretário Estadual de Educação João de Jesus Paes Loureiro ficou evidenciado que o governo estadual não poupou esforços em aprovar a antecipação do FUNDEF para que pudesse radicalizar o processo de municipalização no Estado.

A pesquisa ratificou que, de fato, sem o Fundo seria mais difícil conseguir a adesão das prefeituras à Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental, lançada pelo Governo do Estado em 1996. Portanto, as estratégias de convencimento para cooptar as gestões municipais seguiram a lógica de apresentar as “vantagens” da municipalização e o discurso usado pelo governo firmou-se na idéia de que a municipalização permitiria a superação das principais dificuldades da educação paraense e o FUNDEF resolveria os problemas financeiros da educação municipal.

A necessidade da Seduc em concentrar esforços no Ensino Médio e no planejamento da política educacional estadual, bem como sua disposição em cooperar com os municípios na superação das deficiências técnicas, também foram usadas como instrumento para justificar a necessidade de municipalizar o ensino no Pará. Na pesquisa realizada, percebemos que, em geral, pelo menos dois dos princípios indicados na proposta – municipalização como processo e a ser realizado a partir do interesse do município – não foram respeitados, considerando que a municipalização foi feita de maneira bastante acelerada, algo não característico de um processo que irá exigir longos debates e diagnósticos para se efetivar; além disso, a adesão dos municípios foi muito mais resultante da competência técnica da Seduc, principalmente por meio do apelo financeiro do FUNDEF, e de injunções políticas, do que necessariamente do interesse e necessidade dos municípios.

A proposta de municipalização, que foi posta como diretriz básica no Plano Estadual de Educação de 1995/1998, no Estado do Pará, e materializada a partir de então, mudou o quadro de atendimento à educação básica paraense, com os municípios passando a figurar como os principais provedores da educação pública no Estado. Assim, se em 1996 o atendimento na rede municipal correspondia a 34,5% do total, em 2004 os municípios chegam a assumir 63% das matrículas. De maneira inversa, a rede estadual foi reduzindo o seu índice de participação, que de 58,1% em 1996 passou a 32,5% em 2004. Somente na Educação Infantil, a diminuição nas matrículas na rede estadual levou a um percentual, em 2004, que não superou 2,4%; no mesmo ano, a esfera municipal alcançou 84,4%, num total de 191.717 crianças. Da mesma forma, o perfil de atendimento ao Ensino Fundamental foi alterado: em

1996, o Estado figurava como o maior detentor de matrículas nesta etapa de ensino, mas ao final da série histórica analisada nesta pesquisa, os municípios chegaram a possuir 73,3% dos discentes atendidos.

É importante sinalizar que mesmo ampliando sua demanda do ensino médio em 109,9%, foi grande a diferença entre o quantitativo de alunos que a rede estadual passou a atender (177.404) e àquela absorvida na rede municipal (486.728). No total, a diferença ficou em 309.324 discentes, uma retração que seguiu a lógica de transferir aos governos municipais a responsabilidade pela execução das ações educacionais centradas nas etapas de ensino com maior encargo administrativo e financeiro, enquanto coube às esferas hierarquicamente superiores (Estados e União) manter sob sua competência os mecanismos de controle, criando parâmetros avaliativos de eficiência e eficácia.

Outro elemento que se mostrou decisivo na efetivação desse processo foi o fato de que o Governo do Pará, aliado político do governo Federal no período em que a Reforma de Estado ganhou expressão, não se furtou em seguir os desígnios da política nacional. Não há dúvidas de que a política de municipalização intensificada em solo paraense aproximou-se muito mais do conceito de desconcentração, onde há mera delegação de funções, sem o necessário aporte para a construção da autonomia municipal, do que de uma descentralização fundamentada na distribuição do poder decisório, onde os municípios sejam dotados de condições reais para organizar e administrar o ensino local.

Ao situarmos a pesquisa no Município de Altamira, procurando desvelar os efeitos da política de municipalização, proposta pelo Governo do Estado, na gestão da educação municipal, especialmente em seus aspectos políticos e administrativos, conclui-se que as intencionalidades políticas e financeiras do Governo Estadual foram incorporadas. Na realidade, embora a gestão municipal, mesmo antes da municipalização, apresentasse certas fragilidades no atendimento educacional, conforme indicado nas falas das secretárias e dos professores entrevistados, a pesquisa mostrou que a adesão da prefeitura foi fortemente induzida tanto pelo FUNDEF, quanto por questões político-partidárias.

No quadro do atendimento às matrículas de educação básica, o impacto foi um crescimento total na ordem de 27,2%. Entretanto, o equilíbrio observado até 1996, quando as redes estadual e municipal atendiam, respectivamente, 47,8% e 38,3%, foi alterado anualmente, chegando o Município a atender 76,1% do total de matrículas na educação básica em 2004. Os dados expressaram que esse maior aporte de matrículas ficou concentrado na Educação Infantil, onde houve uma expansão de 343,1%, e no Ensino Fundamental com um incremento de 108,9%. Em ambas as etapas, o governo Estadual ausentou-se totalmente da

oferta de matrículas. Embora não tenha ocorrido expansão do ensino fundamental no Município, a rede municipal alcançou um atendimento, em 2004, de 92,9%% do total de matrículas neste nível de ensino.

Outro aspecto significativo que a pesquisa evidenciou foi que a expansão das redes de ensino não foi devidamente acompanhada de um investimento na rede física. Somente na rede estadual, a demanda por estabelecimento de ensino cresceu 478,35 alunos/escola. Este foi o quadro instalado no ensino do Município, que sem dúvida exigiu o empreendimento de novos direcionamentos nas ações da gestão municipal.

Além dos resultados dos dados quantitativos, as declarações dos entrevistados pesquisa confirmam o fato de que a rede municipal de ensino de Altamira não tinha estrutura técnica e física para assumir sozinha a responsabilidade pelo atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental de 1ª a 8ª séries, mas “teve que assumir”, considerando as relações políticas estabelecidas entre a Prefeitura de Altamira e o Governo do Estado.

Em decorrência, a sobrecarga de tarefas repassadas à gestão municipal, com a assinatura do Convênio de Municipalização, em 1998, fez com a mesma mergulhasse num período de instabilidade administrativa, minado de incertezas quanto ao direcionamento da política educacional, onde a inexistência de um Plano Municipal de Educação acabou limitando as ações da secretaria ao acompanhamento das normas burocráticas como calendário escolar, atividades culturais, planos de ação e estatísticas educacionais, além da efetivação de pequenas reformas nos prédios escolares, conforme ficou evidenciado nos relatórios da SEMEC dos anos de 1998, 1999 e 2000.

As análises empreendidas nos dados indicaram que a solução encontrada para superar tal situação foi ainda mais preocupante: a adesão a um programa que previa o controle externo e uma gerência hierárquica e funcional, sem qualquer identidade com as peculiaridades locais. A opção pelo Programa Escola Campeã, do Instituto Ayrton Senna, foi assumida como a melhor maneira de resolver a diversidade de problemas detectados na educação municipal e apresentados no relatório da SEMEC para justificar tal adesão. Entre outras justificativas, foram destacadas a falta de coesão na política educacional do município e de um Plano de Trabalho Anual, ausência de um banco de dados que pudesse dar visibilidade aos indicadores educacionais ou ainda a inexistência de critérios de avaliação de desempenho de alunos e funcionários.

Este programa, que por si apresentava um viés de racionalização e controle, à medida que centrava na figura do diretor a responsabilidade pelo repasse de informações e o planejamento das ações escolares, passou a prescrever toda a organização da educação

municipal, das questões administrativas às pedagógicas. Ao mesmo tempo, veio acompanhado de uma administração municipal com caráter autoritário, onde foram estabelecidas relações de mando, imposição e uma série de ingerências políticas que afetaram principalmente a vida dos docentes, o que ficou expresso no teor das entrevistas realizadas com os professores.

A pesquisa também revelou uma expectativa positiva relacionada à possibilidade da municipalização promover a aproximação entre os sujeitos que fazem a educação municipal, com a diminuição dos limites na comunicação entre secretaria e escolas e que, de forma tímida, passou a fazer parte da realidade local. Ao assumir a responsabilidade total pela gestão da educação infantil e do ensino fundamental, ampliando sua rede de ensino, a secretaria de educação viu-se também diante de um novo desafio: responder às pressões de um quantitativo maior de representantes da comunidade escolar e da sociedade civil.

É necessário destacar, no entanto, as muitas críticas feitas tanto pelos professores como pela atual secretária de educação à forma como foi conduzido o processo de municipalização. Em Altamira, os princípios estabelecidos pelo governo estadual quando da elaboração da proposta de municipalização do ensino fundamental, quais sejam: constituir-se como um processo, respeitar a autonomia municipal, ocorrer a partir do interesse do município, visar a melhoria da qualidade de ensino local, garantir a valorização do magistério, assegurar a participação de entidades da sociedade civil ligadas à educação e prever a vinculação de recursos financeiros, estiveram longe de ser respeitados. É quase comum nas falas dos sujeitos entrevistados a afirmação da inexistência de um processo de discussão anterior à adesão do município e que evidenciasse tanto a necessidade como a possibilidade de municipalizar o ensino, ou pelo menos despertasse o interesse dos diversos segmentos envolvidos no processo e que seriam de alguma forma afetados com sua efetivação.

Embora a municipalização do ensino na atualidade tenha superado o ideário municipalista de Anísio Teixeira, cuja proposta assentou-se em garantir a expansão do ensino primário, ainda está longe de alcançar o princípio da democratização do ensino, com o fortalecimento das relações entre poder público e sociedade civil, preconizadas nas bandeiras de lutas dos movimentos sociais da década de 1980. A intenção de constituir o Município como o principal articulador e implementador das políticas educacionais locais não tem sido devidamente acompanhada de um processo de fortalecimento da capacidade técnica, política e administrativa da gestão municipal.

Este estudo evidenciou que a municipalização do ensino não deve gerar somente a transferência de encargos e recursos, como ocorreu no Município de Altamira, mas pode e deve indicar o fortalecimento do poder de planejamento e ação tanto das instituições quanto

da comunidade local. Os novos arranjos político-administrativos instalados na gestão educacional do município pesquisado, a partir de 1998, com evidências claras da inexistência de um arcabouço estrutural, técnico, político e pedagógico que dessem conta das responsabilidades assumidas, mostraram que o que se passa a fomentar é a maneira como a gestão municipal procura organizar suas redes de ensino, advertindo que municipalizar ultrapassa a simples identificação do Município como responsável pela oferta do ensino fundamental e da Educação Infantil, posto que tal ação requer fundamentalmente um processo regular de implantação de serviços públicos educacionais próprios, organizados de modo a responder pelas competências administrativas, técnicas, financeiras e pedagógicas condizentes com os interesses de sua localidade.

Mais ainda, para que a Municipalização do Ensino não se configure em mera transferência de responsabilidades, é necessário que a gestão da educação no Município implemente mecanismos legais de sistematização, criando e organizando Sistemas Municipais de Educação capazes de planejar a política educacional local, integrada com as demais esferas (União e Estados), num regime de colaboração e ao mesmo tempo com autonomia no estabelecimento das diretrizes educacionais do Município. Sem estes elementos, é difícil imaginar que a municipalização do ensino possa assumir ares de uma política voltada ao fortalecimento da gestão municipal e à firmação de uma educação pública direcionada à consolidação de espaços educativos verdadeiramente democráticos.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 10, 1996.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Altamira para todos**. Altamira [s.n]. 2000.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto. **Relatório Final das atividades desenvolvidas pela Semec no ano de 1998**. Altamira, 1998.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto. **Relatório Final das atividades desenvolvidas pela Semec no ano de 1999**. Altamira, 1999.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto. **Relatório Final das atividades desenvolvidas pela Semec no ano de 2000**. Altamira, 2000.

_____ **Relatório Final do Município de Altamira – Programa Escola Campeã, 2001 a 2004**.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, jun. 1999, vol.14, nº. 40, p. 111-141.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. In: **Educação e Sociedade**, Set. 2002, vol.23, nº.80, p. 25-48.

AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: **Revista de Estudos Avançados**. Maio/agosto. 1991, vol.5, nº. 12, p.61-68.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: **Educação e Sociedade**, set/2002, vol. 23, nº. 80, p.49-71.

BARRETO, Maria Inês & VIGEVANI, Tullo. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Marya S. S., **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 57 – 83.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 52, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional 14**, de 12 de Setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e apresenta nova redação ao artigo 60 do ADCT.

_____ **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18ª ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____ **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.

_____ **Lei nº 9.424 – 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 art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____ **Lei nº 10.172 – 09 de Janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Documentos Debate**: Estado, Administración Pública y Sociedad. N. 4 (Sep. 1997). Caracas: CLAD.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a Reforma do Estado. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº. 50, março de 1998.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia e desenvolvimento - Brasil: JK – JQ**. Rio de janeiro: Paz e Terra, nº. 2 ed., 1978.

CARDOZO, José Eduardo. Por uma nova cultura política. In: CALDERON, Adolfo Ignacio & CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº 114. São Paulo. Nov/2001.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 5. Ed. Campinas, SP: Cortez, 2001. (Biblioteca da Educação. Série 1. Escola; v. 16)

CLAD, Conselho Científico. **Uma Nova Gestão Pública para América Latina**. Outubro/1998.

COSTA, Marisa C. Vorraber. Pesquisa em educação: concepções de ciência, paradigmas teóricos e produção de conhecimentos. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº. 90, agosto, 1994.

DAVEIS, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvelando a caixa preta**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

GANDINI, Raquel Pereira C. & RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GATTI, Bernadete Angelina. Questões de método nas pesquisas em educação. In: GATTI, Bernadete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília : Plano Editora, 2002. Cap. 2.

GEMAQUE, Rosana M. Oliveira. **Financiamento da educação. O FUNDEF no Estado do Pará: feitos e fetiches**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2004.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 3ªed. – São Paulo: Editora Cortez e UNICAMP, 2000.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **Política de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará na década de 90 e suas relações com a reforma do Estado**. Dissertação de Mestrado. Belém: UFPa, 2005.

HISTORICO DA ESCOLA CAMPEÃ, texto do 3º Encontro Regional dos Secretários de Educação, Gerentes e Superintendentes Escolares parceiros do Programa Escola Campeã, mimeografado, s/d.

HOBSBAWM. Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: LIMA, A. B. de. (org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, Rosângela Novaes. **As relações intergovernamentais e as políticas públicas**. Tese (Doutorado). UNICAMP: SP, 2000.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. Descentralização, municipalização e FUNDEF no Pará. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

MARTINS, Angela Maria. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. In: **Cadernos de Pesquisa**. nº 120. São Paulo. Nov./2003.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000 (Dissertações e teses. LaPPlanE; n.2).

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. – 1ª reimpressão. – São Paulo: EPU; Rio de Janeiro, Fundação Nacional de Material Escolar, 1976.

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.

_____. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 73-87.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto Ferreira; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.) **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. 5ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Orgs). **Reformas educacionais no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte : Autêntica, 2000.

_____. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? In: **Gestão em Ação**. Bahia, Vol. 6, nº. 2, 2003, p.99-106.

PAIVA, Vanilda. PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. In: **Em Aberto**. Brasília, ano 5, nº. 29, jan./mar. 1986.

PARÁ. Constituição, 1989. **Constituição do Estado do Pará- 1989**. Belém: CEJUP, 1989

PARÁ, Governo do. Secretaria de Estado de Educação. **Plano estadual de educação – 1995-1999**. Belém, 1995.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará**. Série Planos e Projetos Educacionais- n.2. Belém, 1996.

_____. Secretaria Executiva de Educação. **Plano estadual de educação – 1999-2003**. Belém, 1999.

_____. Secretaria Executiva de Estado Planejamento, Orçamento e Finanças. **Mapa da Exclusão Social do Estado do Pará**. Belém, 2007.

_____. Secretaria Executiva de Educação. **Plano estadual de educação – 2004**. Belém, 2003.

PENNA, Maria Luiza. **Fernando de Azevedo**: educação e transformação. São Paulo : Editora Perspectiva, 1987.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Editora Plano- Brasília-DF, 2000.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. 5ª ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2003.

_____, Maria de Fátima Félix. A política de municipalização no Estado do Maranhão. In OLIVEIRA, Cleiton de [et al.]. **Municipalização do Ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ROSAR, Maria de Fátima Felix & KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. In: **Educação e Sociedade**. Vol. 22. n°. 75. Campinas. Agosto/2001.

SALOMON, Délcio Vieira. Da pesquisa científica como processo. In: SALOMON, Délcio Vieira. **A maravilhosa incerteza**: ensaio de metodologia dialética sobre a problematização no processo do pensar, pesquisar e criar. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SANTOS, Heloisa Occhiuze. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. In: **Cadernos de Pesquisa**, n°. 110. São Paulo. Julho/2000.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Pesquisa quantitativa X pesquisa qualitativa. In: SANTOS FILHO, José Camilo dos. GAMBOA, Sílvio Sanches. (Orgs). **Pesquisa educacional**: quantidade - qualidade. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA JR., João dos Reis. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 90. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Marya S. S., **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 57 – 83.

SOUZA, Antonio Lisboa Leitão de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local : limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 10, 1996.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. “O Processo de Construção da Educação Municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão”. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (orgs). **Desafios da Educação Municipal**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____ Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. In: **Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão histórico-conceitual). In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Revista quadrimestral de Serviço Social. São Paulo: Cortez, Ano XVIII, nº. 54, julho 1997.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

TIRAMONTI, Guillermina. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. In: **Cadernos de Pesquisa**. Revista da Fundação Carlos Chagas. São Paulo, nº. 100, mar.1997.

UMBUZEIRO, Ubirajara Marques; RIBEIRO, João de Castro. **Altamira, sua história vai à escola**. Altamira: 2004.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, Antonio Bosco de. (org). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO À ÉPOCA DA MUNICIPALIZAÇÃO.

1. Administração/gestão; financeiro; pedagógico; organizacional:

1.1 - Como ocorreu o processo de municipalização do ensino? Que elementos indicavam a necessidade/possibilidade de municipalizar? Foi realizado um diagnóstico acerca da situação do ensino municipal?

1.2 - A SEMEC participou do processo de municipalização?

Caso positivo: Que tipo de participação ela teve?

Caso negativo: Qual o motivo da ausência?

1.3 - Em que condições encontravam-se os prédios entregues à Secretaria? Houve necessidade de reformas? Se positivo, quem as realizou? (SEDUC ou SEMEC)

1.4 - Como você avalia as condições estruturais da SEMEC para efetivar o processo de municipalização?

1.5 - Houve mudanças/adaptações na rede municipal após a municipalização do ensino? Quais?

1.6 - Como ocorria o processo de tomada de decisões das políticas educacionais? Quem participava desse processo?

1.7 - Na sua opinião qual a principal mudança provocada pela Municipalização do Ensino Fundamental na Gestão Municipal de Educação?

2. Política Educacional:

2.1 - Quais os principais programas e projetos educacionais desenvolvidos no município sob a coordenação da SEMEC à época da adesão à municipalização? Como passaram a ser desenvolvidas as ações considerando o acréscimo da demanda?

2.2 - Existia alguma forma de colaboração entre a esfera estadual e municipal? De que maneira? Houve alguma alteração após a municipalização?

2.3 - A gestão municipal suscitou a possibilidade de criação de um sistema de educação próprio, envolvendo SEMEC, rede de escolas e Conselhos Municipais?

Caso Positivo: quais as ações encaminhadas neste sentido?

Caso negativo: qual o motivo da negativa?

2.4 - O município possuía um Plano Municipal de Educação antes da municipalização?

Se positivo, foram feitas alterações logo após a efetivação do processo? Quais?

Se negativo, houve iniciativa para sua elaboração após a assinatura do Convênio de Municipalização?

3. Valorização do Magistério:

3.1 - Que ações foram planejadas e executadas no sentido de garantir a valorização do magistério a partir da municipalização?

3.2 - A política salarial dos “professores municipalizados” previstas pelo Convênio de Municipalização era a mesma dos professores municipais? Como os gestores municipais foram orientados em relação a esse assunto?

3.3 - Como ficou a situação funcional dos professores efetivos e temporários da Seduc após a municipalização?

3.4 – Com a municipalização foi possível desenvolver uma política de formação e capacitação docente? De que maneira e que ações foram realizadas nesse sentido?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO ATUAL

1. Administração/gestão; financeiro; pedagógico; organizacional:

1.1 - De que maneira a municipalização do ensino vem alterando a estrutura administrativa, financeira e pedagógica da Educação Municipal?

1.2 - Que ações vem sendo tomadas no sentido de atender a nova demanda da rede municipal?

1.3 - Existem ações coordenadas entre a SEMEC e o Conselho Municipal (caso haja)?

1.4 - Como se dá o processo de tomada de decisão em relação às prioridades educacionais do município?

1.4 - Há um regime de colaboração entre as esferas estadual e municipal? De que tipo?

1.5 - O município já possui um sistema educacional próprio?

Caso positivo: O que originou sua criação? Como ocorreu a construção deste processo? Teve alguma relação com a municipalização do ensino? Quais as principais dificuldades encontradas para sua efetivação? Quais as vantagens trazidas? Quais e como as ações administrativas, pedagógicas e financeiras são encaminhadas? Como você avalia tais formas de encaminhamento? Ainda há algum tipo de colaboração do governo estadual no acompanhamento técnico das ações educacionais do município?

Caso negativo: Qual o principal motivo? Quais as dificuldades encontradas? Não há cobranças por parte da sociedade civil em relação a criação de conselhos? Quem encaminha as ações administrativas, pedagógicas e financeiras da educação municipal? A SEMEC atua sozinha? Como você avalia a inexistência de um sistema municipal próprio?

1.6 - Como se dá a relação entre a Semec e a Seduc após a municipalização?

1.7 - A gestão dos recursos financeiros é feita pela Semec? Existem contas específicas para a educação? Quem é o ordenador de despesas? Os recursos disponíveis são suficientes para a manutenção e desenvolvimento do ensino no Município?

1.8 - A atual estrutura organizacional (espaço físico, quadro técnico, organograma) tem sido suficiente para desenvolver a gestão da educação municipal? Por quê?

1.9 – Como você avalia a gestão da educação após a municipalização?

2. Política educacional:

2.1 – Quais os principais programas e projetos educacionais desenvolvidos no Município sob a coordenação da Semec? Que ações são desenvolvidas nesse sentido? Quais são de iniciativa local?

3. Valorização do Magistério:

3.1 - Que ações foram ou estão sendo planejadas e executadas no sentido de garantir a valorização do magistério a partir da municipalização?

3.2 - A política salarial dos “professores municipalizados” é a mesma dos professores municipais? Há diferenciação salarial? Como é definido o valor do salário desses professores?

3.3 - De acordo com os termos do Convênio de Municipalização, como fica a situação funcional dos professores remanescentes da Seduc?

3.4 - Com a municipalização foi possível definir uma política de formação e capacitação docente? De que maneira e que ações são realizadas nesse sentido?

3.5 - Quem define a carga horária do professor municipalizado: a Semec ou a Seduc?

3.6 - Existe Plano de Carreira para os profissionais do magistério?

Caso positivo: Como se deu o processo de elaboração e em que ano foi aprovado? O plano vem sendo implementado pela Semec?

Caso negativo: Este aspecto vem sendo discutido pela Semec? Há cobrança por parte dos profissionais da rede?

3.7 - Existem servidores da educação atuando com contrato temporário?

3.8 - Quando foi realizado o último concurso público?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PROFESSORES MUNICIPALIZADOS

1. Processo de Municipalização

– Houve discussão sobre a municipalização do Ensino Fundamental no Município?

– Vocês participaram? Como?

- Quais os assuntos abordados? Quem participou?

1.4 - Como vocês avaliam o processo de municipalização da educação no Município? Que aspectos podem ser apontados como positivos ou negativos?

2. Situação Funcional

2.1 – Como ficou a situação funcional dos professores municipalizados (carreira, licença)?

2.2 – Quem faz a lotação dos professores: a Semec ou a Seduc?

3. Política de Valorização do Magistério

3.1 – Vocês freqüentam cursos de formação oferecidos pela Semec?

3.2 – Existe plano de Cargos e Salários? Vocês o conhecem? Como foi elaborado?

3.3 – Qual o salário base dos professores municipalizados? Há diferenças salariais com os salários dos professores municipais?

3.4 – Vocês se sentem valorizados com a municipalização? Como?