

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA/PA E SUAS
IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL**

Porto Alegre
2010

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA/PA E SUAS
IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientação:
Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre
2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

G984m Gutierrez, Dalva Valente Guimarães

A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional / Dalva Valente Guimarães Gutierrez; orientadora: Vera Maria Vidal Peroni. Porto Alegre, 2010.

367 f. + Anexos.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2010, Porto Alegre, BR-RS.

1. Democratização do ensino. 2. Municipalização do ensino. 3. Ensino fundamental.
4. Altamira (PA). Políticas públicas. Gestão da educação.

I. Peroni, Vera Maria Vidal. II. Título.

CDU – 37.014.5(811.5)

Dalva Valente Guimarães Gutierres

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA/PA E SUAS
IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientação:
Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Aprovada em 25 fev. 2010.

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora

Profa. Dra. Nalú Farenzena – UFRGS

Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos – UFPA

Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião – UNESP

Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle – UNISINOS

Dedicatória

Aos meus queridos pais Raimundo e Maria, que com seus exemplos de vida, cedo me ensinaram a persistir e a ter esperança, sempre!

AGRADECIMENTOS

Uma obra que se conclui é apenas mais um passo no nosso permanente processo de construção e reconstrução como sujeitos históricos. Cada desafio superado tem, portanto, sua importância e significado especial, e a concretização do sonho de cursar o doutorado em uma universidade pública como a UFRGS é para mim ao mesmo tempo motivo de muita alegria e gratidão para com as inúmeras pessoas e entidades que contribuíram para a realização desse sonho, dentre as quais dirijo agradecimento especial:

A Deus, pelo maravilhoso dom da vida;

Aos meus queridos pais, Raimundo e Maria, que me possibilitaram a experiência do amor incondicional sempre;

Às minhas amadas e lindas filhas Damiana e Daniela que não hesitaram em atravessar o Brasil e me acompanhar durante a estada no RS, cujas presenças fizeram mais calorosos os dias de frio;

Ao Rubens, companheiro escolhido, pelo afeto especial traduzido durante todo o período de escrita desta tese em compreensão e espera;

Aos meus irmãos (Manoel, Flávio, Regina, Cláudio, Raimundo Nonato e Luiz Antonio) que junto comigo viveram as expectativas da conquista, em especial ao Luiz Antonio (Leno), sempre disposto a ouvir e a incentivar;

À querida professora Dr^a Vera Maria Vidal Peroni, pela rigorosidade teórica conduzida com delicadeza, sensibilidade e amizade durante todo o processo de orientação da Tese;

Aos colegas e amigos do coletivo de orientação pelos momentos de discussão solidária, compartilhamento de ideias e sugestões na elaboração teórico-metodológica deste estudo: Otília Susin, Marilda Costa, Lúcia Camini, Liane Helo, Daniela Pires, Juliana Lumertz, Alexandre Rossi, Raquel Caetano, Josiane Ramos, Luciani Paz, Lúcia Hugo Laurence e Romir Rodrigues;

Aos colegas de curso da pós-graduação da FACED (especialmente à Rosa Mosna, Danise Vivian, Isabela Camini, Cleusa, Helena Biling, Silvia Cristófoli, Jaqueline Villafuerte, e Jorge Bonatto) pela agradável convivência e amizade;

À equipe de professores da Faculdade de Educação da UFRGS pelo paciente compartilhamento de seus conhecimentos. Em especial aos professores: Vera Maria Vidal

Peroni, Nalú Farenzena, Maria Beatriz Luce, Augusto Nivaldo Triviños, Jorge Alberto Rosa Ribeiro e Carmem Lúcia Bezerra Machado.

Aos professores da banca de qualificação Carlos Roberto Jamil Cury, Thereza Maria de Freitas Adrião e Nalú Farenzena pelos desafios propostos;

À querida amiga e interlocutora Rosana Gemaque e demais componentes do GEFIN/UFPA pelo acesso ao banco de dados do grupo;

Ao professor Marcelino Pinto pelas contribuições para a análise e interpretação de dados financeiros;

À amiga Irlanda Miléo da UFPA de Altamira pelo acolhimento, pela interlocução e pela colaboração na coleta de dados;

À querida orientadora do mestrado professora Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos pelo incentivo e aceite em participar da banca de defesa da Tese;

À professora Flávia Obino Corrêa Werle pela sua disponibilidade em participar de momento tão especial em minha vida, a defesa da Tese;

A todos os professores, gestores e sindicalistas de Altamira que disponibilizaram seus preciosos tempos concedendo entrevistas para essa pesquisa;

À equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação de Altamira pela autorização para realizar a pesquisa e o acesso a informações educacionais;

À Secretaria de Administração e Finanças de Altamira e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Pará pelo acesso a informações financeiras sobre Altamira;

À Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul especialmente ao Programa de Pós Graduação do Núcleo de Política e Gestão de Processos Educacionais pelo acolhimento e pela cordialidade de seus profissionais;

Ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará pela liberação das atividades profissionais possibilitando dedicação integral ao curso;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela concessão de bolsa de incentivo sem a qual o estudo seria inviável;

A todos, sou eternamente grata.

EPÍGRAFE



Rio Xingu, entrada da aldeia indígena Assurini.
Fonte: Arquivo da Secretaria Municipal de Altamira-Pa.

O capitalismo é – em sua análise final – incompatível com a democracia, se por “democracia” entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e no qual os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. (...) Toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático.

Ellen Meiksins Wood, 2006, p. 382

RESUMO

Este estudo analisa a municipalização do ensino no município de Altamira-Pa e suas implicações para a democratização educacional de 1996 a 2006. A concepção de democratização utilizada no trabalho baseou-se em Ellen Meiksins Wood para quem a democracia supõe a indissociabilidade entre o econômico e o político, sob pena de configurar-se apenas como democracia formal. A democratização da educação foi analisada em sua materialidade antes e depois da municipalização do ensino em Altamira, a partir dos seguintes eixos: acesso à educação e à apropriação do conhecimento, financiamento da educação municipal, valorização dos trabalhadores em educação e gestão educacional. O estudo constou de análise documental e pesquisa de campo *in loco* onde foram desenvolvidas entrevistas semiestruturadas com gestores educacionais, professores, sindicato de professores e conselheiros educacionais. O estudo demonstrou que a municipalização do ensino em Altamira, ocorrido em 1998, afetou a democratização da educação provocando avanços e recuos à materialidade das ações educacionais. O acesso ao conhecimento foi ampliado, mas a distorção idade-série continua e, em 2006, representava 33,2% no ensino fundamental. Houve aumento das receitas educacionais de 95,5%, o que não repercutiu em aumento salarial para os professores, diminuído em -1,8% e tampouco impactou em um gasto-aluno compatível com o custo-aluno qualidade inicial-CAQI. Os professores ‘municipalizados’ foram excluídos da rede pública de ensino com o processo de ‘desmunicipalização’. A implementação de Plano de Carreira para o Magistério e de dois concursos públicos é muito relevante. A política de gestão educacional foi redimensionada pela parceria com o Instituto Ayrton Senna com base na pedagogia do sucesso, que substituiu o Plano Municipal de Educação por planos de metas elaborados sem discussão ampliada, prescindindo do Conselho Municipal de Educação que, desde 2001, não vem funcionando. Em alguns aspectos, a democratização educacional em Altamira continua formal na qual a participação política é apenas aparente, preponderando o fosso da desigualdade social e econômica. A democratização conforme se entende neste trabalho é incompatível com os valores e as práticas presentes na sociedade capitalista, onde sempre encontrará limites para ser realizada.

Palavras-chave: **Democratização do ensino. Municipalização do ensino. Ensino fundamental. Altamira (PA). Políticas públicas. Gestão da educação.**

ABSTRACT

This study analyses the municipalization of education in the city of Altamira - Pa (Brazil) and its implications to the democratization of education from 1996 to 2006. The conception of democratization applied in the study was based on Ellen Meiksins Wood, according to whom democracy supposes indissociability of the economical and the political aspects, because otherwise it would be only a formal democracy. The democratization of education was analysed concerning its materiality before and after the municipalization of teaching in Altamira, on the basis of the following major points: access to education and appropriation of knowledge, municipal education financing, value given to the education workers and educational administration. The study consisted of a documental analysis and field research *in loco*, where some semi-structured interviews were developed with educational administrators, teachers, educational counselors and teachers' labor unions. The study demonstrated that the municipalization of education in Altamira in 1998 affected the democratization of education, provoking advances and retreats in the educational actions' materiality. There was greater access to knowledge, but the age-grade distortion continued, and in 2006 it reached 33.2% in Primary Education students. There was an increase in the education revenues of 95.5%, which did not result in a salary increase for the teachers – it decreased in -1.8% - and neither changed what is expended per student into a compatible cost per student/initial quality. The 'municipalized' teachers were excluded from the public service in the process of 'demunicipalization'. The implementation of a Career Plan and two public examinations for teachers was irrelevant. The education administration policy was modified by the partnership with Ayrton Senna Institute, based on the Pedagogy of Success, which substituted the Municipal Educational Plan for target plans elaborated without a wide discussion, dispensing the Municipal Council of Education, which has not been functioning since 2001. In some aspects, the democratization of education in Altamira continues to be formal according to whom the political participation is only apparent, and what prevails is the gap of social and economic inequality. Democratization, as it is understood in this study, is incompatible with the values and practices present in the capitalist society, where it will always find limits to its accomplishment.

Keywords: Democratization of education. Municipalization of education. Fundamental teaching. Altamira (PA). Public policy. Management education.

RESUMEN

El presente estudio analiza la municipalización de la enseñanza en la municipalidad de Altamira (Pa) y sus implicaciones para la democratización educacional de 1996 hasta 2006. El concepto de democratización aquí utilizado está anclado en Ellen Meiksins Wood, para quien la democracia supone la indisociabilidad entre lo económico y lo político, sob pena de configurarse solamente como democracia formal. La democratización de la educación fue analizada en su materialidad antes y después de la municipalización de la enseñanza en Altamira, desde los ejes siguientes: acceso a la educación y apropiación del conocimiento, financiación de la educación municipal, valoración de los trabajadores de educación y gestión educacional. El estudio constó de análisis documental y pesquisa de campo *in loco*, donde han sido desarrolladas entrevistas semiestructuradas con gestores educacionais, profesores, sindicato de profesores y consejeros educacionais. El estudio demostró que la municipalización de la enseñanza en Altamira, ocurrida en 1998, afectó la democratización de la educación, provocando avances y retrocesos en la materialidad de las acciones educacionais. El acceso al conocimiento fue ampliado, pero la distorsión idade-nivel escolar sigue vigente y en 2006 representava 33,2% en la enseñanza fundamental. Hubo un incremento de los ingresos educacionais en 95,5%, lo que no ha repercutido en aumento salarial a los profesores, disminuido en -1,8%, ni tampoco impactó en un gasto-alumno compatible con el custo-alumno calidad inicial (CAQI). Los profesores ‘municipalizados’ fueron excluidos de la red pública de enseñanza con el proceso de ‘desmunicipalización’. La implementación de un Plan de Carrera para el Magisterio y de dos concursos públicos es de extrema relevancia. La política de gestión educacional ha sido redimensionada gracias a la asociación con el Instituto Ayrton Senna, enbasada en la pedagogia del éxito, que substitui el Plan Municipal de Educación por planes de metas elaborados sin una discusión amplia, prescindiendo del Consejo Municipal de Educación que, desde 2001, no está más en actividad. Bajo algunos aspectos, la democratización educacional en Altamira sigue formal siendo la participación política apenas aparente, preponderando el foso de la desigualdad social y económica. La democratización conforme se entiende aquí es incompatible con los valores y prácticas presentes en la sociedad capitalista, donde siempre encontrará límites para ser llevada a cabo.

Palabras clave: **Democratización educacional. Municipalización de la enseñanza. La enseñanza fundamental. Altamira (PA). Política pública. Gestión de La educación.**

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 01 – Brasil: Valor Legal e Valor Decretado para o FUNDEF – 1997 a 2006 (Valor nominal)..... | 56 |
| Tabela 02 – Brasil: Percentual Total e por esfera de Governo do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao PIB. 2000 – 2007..... | 59 |
| Tabela 03 – Brasil: Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - 1996-2006..... | 137 |
| Tabela 04 – Brasil: Matrículas no Ensino Fundamental por Região e Dependência Administrativa Estadual e Municipal – 1996/2006..... | 138 |
| Tabela 05 – Região Norte: Matrículas no Ensino Fundamental por Estado e Dependência Administrativa Estadual e Municipal – 2006..... | 139 |
| Tabela 06 – Brasil: Matrículas no Ensino Fundamental por Estado da Federação nas Dependências Estadual e Municipal – 2006..... | 140 |
| Tabela 07 – Pará: Mesorregiões segundo o Número de Municípios, População e Área. | 142 |
| Tabela 08 – Pará: Evolução do PIB e PIB <i>Per Capita</i> – 1996/2006..... | 143 |
| Tabela 09 – Pará: PIB e PIB <i>Per Capita</i> – Valores comparativos 2002/2006..... | 144 |
| Tabela 10 – Pará: Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa -1996/2006..... | 154 |
| Tabela 11 – Pará: Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa-1996/2006..... | 155 |
| Tabela 12 – Pará: Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa - 1996/2006..... | 155 |
| Tabela 13 – Pará: Matrículas na educação de Jovens e Adultos – 1996/2006..... | 156 |
| Tabela 14 – Pará: Matrículas na Educação Especial – 1996/ 2006..... | 157 |
| Tabela 15 – Pará: N° de Municípios que Municipalizaram o Ensino Fundamental – 1997 a 2006..... | 158 |
| Tabela 16 – Pará: N° de Municípios, Escolas, Alunos e Servidores– 1997/2006..... | 159 |
| Tabela 17 – Altamira: Evolução do Contingente Populacional -1996/2007..... | 164 |
| Tabela 18 – Altamira: Evolução do PIB e PIB <i>Per Capita</i> – 1997/2004 (Valor Nominal) | 167 |
| Tabela 19 – Altamira: PIB e PIB <i>Per Capita</i> em relação ao Pará e ao Brasil – Valores comparativos 2002/2005..... | 167 |
| Tabela 20 – Altamira: Receitas Próprias e Receitas de Outras Fontes– 1996/2006 | 168 |
| Tabela 21 – Altamira: Indicadores Socioeconômicos – 2000..... | 169 |
| Tabela 22 – Altamira: Educação Básica por Dependência Administrativa – 2006.. | 175 |
| Tabela 23 – Altamira: N° de alunos por Rede nos municípios de jurisdição da 10ª URE antes da Municipalização – 1997..... | 192 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 24 – Altamira: Municipalização do Ensino nos municípios sob a jurisdição da 10ª URE..... | 200 |
| Tabela 25 – Altamira: Diagnóstico do Ensino Fundamental – 2000..... | 210 |
| Tabela 26 – Altamira: Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa de 1996/2006..... | 225 |
| Tabela 27 – Altamira: Matrículas da Educação Infantil, por Tipo de Ensino e Dependência Administrativa – 1996/2006..... | 225 |
| Tabela 28 – Altamira: Taxa de Escolarização Bruta e Líquida em Educação Infantil..... | 227 |
| Tabela 29 – Altamira: Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa 1996/2006..... | 228 |
| Tabela 30 – Altamira: Taxa de Escolarização Bruta e Líquida no Ensino Fundamental..... | 229 |
| Tabela 31 – Altamira: Taxa de Aprovação, de Abandono e de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental da Rede Municipal de 1996 – 2006..... | 230 |
| Tabela 32 – Altamira: Matrículas na Educação Especial por Dependência Administrativa 1996/2006..... | 231 |
| Tabela 33 – Altamira: IDEB de 2005 e 2007 em relação ao Brasil e ao Pará..... | 233 |
| Tabela 34 – Altamira: Despesas por Funções de Governo (Valor Real)..... | 236 |
| Tabela 35 – Altamira: Impostos próprios e Transferidos – 1996/2006..... | 237 |
| Tabela 36 – Altamira: Origem das Receitas da Função Educação - 1997-2006 (Valor Real) | 238 |
| Tabela 37 – Altamira: Contribuição para o FUNDEF e total de Recursos Devolvidos ao Município entre 1999 e 2006..... | 239 |
| Tabela 38 – Altamira: Assistência Financeira Automática da União/FNDE. 1997 – 2006..... | 240 |
| Tabela 39 – Altamira: valores de repasses do PDDE 1997 a 2006 para UEX e PMA..... | 242 |
| Tabela 40 – Altamira: Despesas da Função Educação/Cultura, por Programa (1997-2006) | 244 |
| Tabela 41 – Altamira: Gasto-Aluno na Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA – 1997-2006..... | 246 |
| Tabela 42 – Altamira: Despesas da Função Educação Segundo a Categoria Econômica – 1996-2004..... | 248 |
| Tabela 43 – Altamira: Percentual de Despesas aplicada em Educação - 1997-2006..... | 250 |
| Tabela 44 – Altamira: Salário Base e Gratificações dos Professores da rede municipal Zona Urbana e Rural Jan/1998 a Mar/2000 (valor nominal) | 260 |
| Tabela 45 – Altamira: Professores da Rede Municipal Segundo o Nível de Formação – 1996 a 2007..... | 269 |
| Tabela 46 – Altamira: Salário Base dos Professores da rede municipal com Jornada de Trabalho de 100 Horas/mês – Zona Urbana e Rural 1998 – 2006 (valor real) | 271 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 47 – Altamira: Diferença de Pagamento por Componente Salarial – SEDUC e PMA – 2001..... | 285 |
| Tabela 48 – Altamira: Diferença de Pagamento por Componente Salarial – SEDUC e PMA – 2002..... | 286 |
| Tabela 49 – Altamira: Folha Salarial dos professores municipalizados emitida pela SEDUC e Folha paga pela PMA– Jan/Dez. – 2001..... | 287 |
| Tabela 50 – Altamira: Folha Salarial dos professores municipalizados emitida pela SEDUC e Folha paga pela PMA– Jan/Dez. – 2002..... | 288 |
| Tabela 51– Altamira: Salário Base dos Professores Municipalizados e dos pertencentes à Rede Municipal – 100 Horas/mês – Zona Urbana – 2003..... | 290 |
| Tabela 52 – Altamira: N° de Escolas com Conselho e sem Conselho de 1999 a 2006..... | 309 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|------------|--|-----|
| Quadro 01: | Sujeitos Entrevistados e Número de Entrevistas..... | 31 |
| Quadro 02: | Altamira – Secretárias de Educação e Prefeitos Municipais de 1996 a 2006..... | 175 |
| Quadro 03: | Altamira – Municipalização – Fases a serem seguidas pela SEDUC... | 181 |
| Quadro 04: | Responsabilidades da SEDUC no Convênio de Municipalização..... | 182 |
| Quadro 05: | Responsabilidades da SEAD no processo de Municipalização..... | 183 |
| Quadro 06: | Responsabilidades do IPASEP no processo de Municipalização..... | 183 |
| Quadro 07: | Responsabilidades da Prefeitura de Altamira no processo de Municipalização..... | 184 |
| Quadro 08: | Metas do Programa Escola Campeã..... | 212 |
| Quadro 09: | Responsabilidades da Prefeitura de Altamira no Convênio/IAS – 2001..... | 212 |
| Quadro 10: | Das responsabilidades do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil – Convênio/IAS – 2001..... | 214 |
| Quadro 11: | Estratégias indispensáveis ao PROGRAMA..... | 215 |
| Quadro 12: | Objetivos da Rede Vencer..... | 218 |
| Quadro 13: | Indicadores e Metas da Rede Vencer..... | 219 |
| Quadro 14: | Responsabilidades da Prefeitura em Relação à Rede Vencer..... | 219 |
| Quadro 15: | Das Responsabilidades do Instituto Ayrton Senna..... | 220 |
| Quadro 16: | Altamira – Formação dos Professores desmunicipalizados – 2006..... | 294 |
| Quadro 17: | Altamira – Situação funcional dos professores desmunicipalizados – 2006..... | 295 |
| Quadro 18: | Funções Gratificadas em Educação – 1997..... | 313 |

LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADP – Ação Democrática Parlamentar
AIB – Associação Integralista Brasileira
ANDE – Associação Nacional de Educação
ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação
ANL – Aliança Nacional Libertadora
ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ASPLAN – Assessoria de Planejamento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BRALF – Programa Brasil Alfabetizado
CACCS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CCLF – Centro de Cultura Luiz Freire
CEB – Câmara de Educação Básica
CEDECA – Centro de Defesa da Criança
CEDES – Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CME – Conselho Municipal de Educação
CMAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CEE – Conselho Estadual de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODES – Coordenação de Descentralização
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPB – Confederação dos Professores do Brasil
CPPB – Confederação dos Professores Primários do Brasil

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

DEM – Democratas

DEN – Diretoria de Ensino

DOE – Diário Oficial do Estado

DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FENOE – Federação Nacional de Orientadores Educacionais

FEPPEP – Federação Estadual dos Professores Públicos do Pará

FETAGRI – Federação dos Trabalhadores em Agricultura

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GEFIN – Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação

IAS – Instituto Ayrton Senna

IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPASEP – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos

IPI – Impostos sobre Produtos Industrializados

IPI Ex – Impostos sobre Produtos Industrializados Exportados
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores
ISES – Institutos Superiores de Educação
ITCMD – Imposto de Transição Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
LAGE – Laboratório de Gestão Escolar Democrática
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOM – Lei Orgânica Municipal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDXT – Movimento para o Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu
MEB – Movimento Brasileiro de Educação
MEC – Ministério da Educação
MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MST – Movimento dos Sem Terra
NEBA – Necessidades Básicas de Aprendizagem
NEPGE – Núcleo de Estudos de Política e Gestão e Gestão da Educação
NPM – *New Public Management*
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PACS – Programa de Alimentação para Creches
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEJA – Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino Para Educação de Jovens e Adultos
PETI – Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAC – Programa Nacional de Alimentação para Creches
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAI – Programa Nacional de Alimentação do Indígena
PNAQ – Programa Nacional de Merenda Escolar para Quilombolas
PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar

PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROMUNICÍPIO – Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PRONASEC – Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural
PEJA – Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para a Educação de Jovens e Adultos.
PROEJA – Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos.
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola
PT – Partido dos Trabalhadores
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PUA – Pacto de Unidade e Ação
SALTE – (Plano) Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAD – Secretaria de Administração
SEAF – Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SEDUC – Secretaria Estadual de Educação
SEFA – Secretaria de Fazenda
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação
SENAC – Serviço Nacional do Comércio
SENAI – Serviço Nacional da Indústria
SEPOF – Secretaria de Orçamento e Finanças do Estado do Pará
SIASI – Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação
SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SNI – Serviço Nacional de Informação
SOME – Sistema Modular de Ensino
TCM – Tribunal de Contas dos Municípios
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UDN – União Democrática Nacional
UEPA – Universidade Estadual do Pará
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNCME – União Nacional de Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade de Campinas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

URE – Unidade Regional de Educação

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 23 |
| 2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: definindo os conceitos e eixos de análise | 33 |
| 2.1 DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO | 37 |
| 2.2 EIXOS DE MATERIALIZAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: SITUANDO A DISCUSSÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL | 42 |
| 2.2.1 O acesso à educação, a permanência e a democratização do conhecimento como direito..... | 43 |
| 2.2.2 O financiamento da Educação Básica no Brasil | 52 |
| 2.2.3 A valorização dos profissionais da educação | 61 |
| 2.2.4 A gestão democrática da educação..... | 69 |
| 3 A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICIPALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: IDAS E VINDAS | 80 |
| 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO | 80 |
| 3.2 A CRISE DO CAPITAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICIPALIZAÇÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990 | 116 |
| 3.2.1 A política de descentralização proposta pela Reforma do Estado | 126 |
| 3.2.2 A Política de Municipalização Educacional no Brasil na década de 1990 | 132 |
| 4 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DO PARÁ E NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA | 142 |
| 4.1 QUEM VAI AO PARÁ PAROU: TOMOU AÇÁÍ FICOU..... | 142 |
| 4.2 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DO PARÁ E A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO | 145 |
| 4.3 ALTAMIRA, A PRINCESINHA DO XINGU: ASPECTOS HISTÓRICO-GEOGRÁFICOS, SOCIOECONÔMICOS, POLÍTICOS E EDUCACIONAIS..... | 160 |
| 4.3.1 A Política educacional da rede Municipal de Educação em Altamira | 172 |
| 4.4. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ALTAMIRA | 176 |
| 4.4.1 O sistema Estadual de Educação antes da municipalização em Altamira | 190 |
| 4.4.2 O sistema Estadual de Educação após a municipalização do ensino em Altamira | 198 |

| | |
|--|------------|
| 4.4.3 As relações entre a rede Municipal e a Rede Estadual no Município de Altamira | 202 |
| 4.5 – A PARCERIA ENTRE A PREFEITURA DE ALTAMIRA E O INSTITUTO AYRTON SENNA: DA ESCOLA CAMPEÃ À REDE VENCER | 205 |
| 4.5.1 Programa Escola Campeã: novos rumos para a educação em Altamira | 207 |
| 4.5.2 Rede Vencer em Altamira e a Interconexão em tempo real | 216 |
| 5 A MUNICIPALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM ALTAMIRA | 224 |
| 5.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À ESCOLA E AO CONHECIMENTO | 224 |
| 5.1.1 A democratização pelo acesso e permanência na escola | 224 |
| 5.1.2 A democratização da educação pela apropriação do conhecimento | 232 |
| 5.2 A MUNICIPALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO | 235 |
| 5.2.1 Bases legais da manutenção do ensino em Altamira | 235 |
| 5.2.2 A educação é prioridade financeira em Altamira? | 236 |
| 5.2.3 As Receitas da Educação em Altamira | 237 |
| 5.2.4 Onde são gastos os recursos da Educação em Altamira? | 243 |
| 5.2.5 O gasto-aluno em Altamira e o Custo-aluno Qualidade Inicial – CAQI | 245 |
| 5.3 A MUNICIPALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO | 251 |
| 5.3.1 A valorização dos profissionais da educação da rede municipal antes da municipalização | 252 |
| 5.3.2 A valorização dos profissionais da rede municipal após a municipalização | 258 |
| 5.3.3 A valorização dos professores oriundos da rede estadual ou ‘municipalizados’ | 273 |
| 5.4 A MUNICIPALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL | 296 |
| 5.4.1 Os Conselhos como mecanismos de democratização | 298 |
| 5.4.2 A Escolha de Dirigentes Escolares | 312 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 318 |
| REFERÊNCIAS | 343 |
| ANEXOS | |

1. INTRODUÇÃO

A municipalização do ensino fundamental no Brasil foi fortemente impulsionada pela descentralização financeira propiciada pela Emenda Constitucional nº 14/96¹, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF², uma vez que a Lei 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, vinculou a distribuição de recursos entre governos estaduais e municipais proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas no ensino fundamental. A possibilidade de municipalização do ensino fundamental constava no §9º do Art.3º da referida lei que previa a possibilidade da celebração de convênios entre Estados e Municípios para transferência de alunos, materiais e recursos do Fundo de acordo com o número de matrículas que o Estado ou o Município viessem a assumir por meio de tais convênios. No Estado do Pará³, essas possibilidades abertas pela legislação do FUNDEF deram margem a que o governador Almir Gabriel do PSDB enviasse projeto de lei à Assembleia Legislativa pleiteando a antecipação do FUNDEF a partir de 1997, o que de fato se confirmou com a Lei estadual nº 6.044/97, induzindo a um processo de municipalização sem precedentes na história do Estado.

Ancorado nas possibilidades financeiras propiciadas pelo FUNDEF, o governo estadual intensificou a política de municipalização do ensino fundamental já iniciada desde o final da década de 1980⁴ e lançada pelo governo estadual em 1996 por meio do Projeto de Municipalização da Educação, que tinha como um de seus subprojetos a Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental⁵, o que resultou na adesão de 70,6% dos municípios

¹ Essa Emenda Constitucional alterou os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao Art. 60 do ADCT, que responsabilizava o Poder Público (União, Estados e Municípios) pelo ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo mediante a aplicação de pelo menos 50% de suas receitas de impostos para esse fim. A partir da Emenda 14, esse percentual passou a ser de 60% para Estados e Municípios e de 30% para a União, o que minimizou ainda mais a responsabilidade da União com o ensino e sobrecarregou Estados e Municípios.

² O FUNDEF era descrito na Lei que o regulamentava (Lei 9.424/96) como um fundo de natureza contábil no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal que tinha por finalidade vincular 15% da receita de impostos de Estados e Municípios ao Ensino fundamental.

³ O Pará foi o único Estado da Federação a antecipar o FUNDEF.

⁴ A municipalização do Ensino Fundamental e da Educação Infantil no Pará foi prevista na Constituição Estadual de 1989, mas só se materializou decisivamente após o FUNDEF.

⁵ Esta proposta foi publicada pela Secretaria de Estado de Educação do Pará em 1996 como parte da Série Planos e Projetos Educacionais, com o título: “Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará”, e serviu de referência para as prefeituras.

paraenses até o ano de 2006. Neste mesmo período de minha trajetória profissional⁶, assumi a Secretaria Municipal de Educação do Município de Barcarena⁷ (de 1997 a 2000), situação que me oportunizou participar da diretoria estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)⁸ e me defrontar com as peculiaridades da política de municipalização do ensino no Pará. Esta, certamente, foi uma das principais razões que me instigou a aprofundar estudos sobre o tema.

Minha primeira incursão neste assunto se deu nos estudos do mestrado concluído em 2005, quando dissertei sobre “A política de Municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará e suas relações com a Reforma do Estado”. Se, por um lado, os resultados desse estudo contribuíram para a reflexão sobre as bases de sustentação teórica da municipalização; por outro, suscitaram novos questionamentos relacionados à perspectiva de democratização educacional nos Municípios que aderiram à proposta de municipalização por ser este um dos alicerces de tal proposta. Instigava-me verificar a correlação entre a municipalização e a democratização da educação. Esta entendida no sentido amplo do termo: como possibilidade de acesso do aluno à escola garantindo-lhe a apropriação do conhecimento; existência de financiamento compatível com uma educação de qualidade; relações democráticas no âmbito da gestão educacional e valorização dos profissionais da educação.

Assim, no doutorado, optei por dar continuidade ao estudo do tema da municipalização tendo como lócus de pesquisa o Município de Altamira⁹, o qual pertence à mesorregião do Sudoeste paraense e à Região Xingu com população, em 2007, estimada pelo IBGE em 92.105 habitantes. A escolha do Município baseou-se primeiramente no fato desse município possuir as matrículas do ensino fundamental e infantil totalmente municipalizadas por adesão do prefeito à política de municipalização oriunda do governo do Estado por meio de Convênio de 02/03/1998; em seguida, me chamou a atenção o fato de ter sido esse o único

⁶ Iniciei carreira no magistério em 1983 como professora do ensino básico na rede estadual e na rede municipal em Barcarena, onde fui professora de 1ª a 8ª série e diretora de escola. Atualmente sou docente exclusiva da Universidade Federal do Pará – campus de Belém.

⁷ O Município de Barcarena pertence à Mesorregião Metropolitana de Belém, limitando-se ao Norte com a Baía do Guajará e com o município de Belém; ao Sul com os municípios de Moju e Abaetetuba; a Leste com a Baía do Guajará e com o município de Acará e, a Oeste, com a Baía do Marajó. A população de 2007 calculada pelo IBGE era de 89.909 habitantes distribuídos em 1.316,3 km², ficando a aproximadamente 40 km em linha reta de Belém (SEPOF, 2007).

⁸ Cumpri dois mandatos na função de tesoureira da UNDIME estadual. O primeiro de abril de 1997 a abril de 1999, e o segundo de maio de 1999 a maio de 2001.

⁹ Altamira fica a aproximadamente 800 km de distância da capital do Estado por via rodoviária e possui área territorial de 161.455,9 km² o que lhe possibilita ser o maior município do mundo em extensão.

município paraense cujo prefeito municipal¹⁰ ousou quebrar as regras do convênio de municipalização celebrado com o governo estadual com base no argumento da autonomia municipal conquistada pela Constituição de 1988. Analisar as implicações desses e de outros acontecimentos suscitados pela municipalização do ensino em Altamira para a democratização da educação constitui-se um grande desafio.

No meu entendimento, muitos são os fatores que concorrem para que a democratização da educação pública ocorra, mas certamente ela não será possível sem a ampliação do acesso de crianças e jovens à escola e sua permanência com garantia de apropriação do conhecimento, sem a democratização da gestão educacional, sem uma política de valorização dos trabalhadores na educação e sem financiamento compatível com a educação que se quer de qualidade. Tendo em vista este pressuposto, o conceito de democratização da educação é entendido neste trabalho como possibilidade de **acesso** de todas as crianças e todos os jovens à escola, sua permanência com apropriação do conhecimento, participação dos segmentos sociais na **gestão educacional** e escolar, existência de recursos **financeiros** suficientes para o atendimento educacional com qualidade e implementação de políticas de **valorização dos trabalhadores em educação**.

Como consequência à escolha do conceito de democratização educacional adotado nesta tese definiu-se quatro eixos de análise:

- a) O acesso, compreendendo a permanência e a apropriação do conhecimento;
- b) O financiamento da educação;
- c) A valorização dos trabalhadores em educação;
- d) A democratização da gestão educacional.

A questão central desta pesquisa é se a municipalização contribuiu para a democratização da educação no Município de Altamira. Assim sendo, a fim de responder a esse questionamento, e, considerando as indicações metodológicas e os eixos de análise, outras questões foram postas: o que significa democratizar a educação e quais as reais possibilidades de democratização educacional na sociedade capitalista? Quais as relações entre as políticas de descentralização educacional, particularmente as de municipalização, com o projeto societário hegemônico construído historicamente no Brasil e no mundo? Como se deu o processo de municipalização do ensino fundamental e infantil no Estado do Pará e

¹⁰ Trata-se do prefeito Domingos Juvenil pertencente ao PMDB, que exerceu o cargo de prefeito em Altamira por duas vezes. A primeira na década de 1980, nomeado pelo Governo do Estado, e a segunda eleito em 1999 para gerir o Município de 2001 a 2004.

em Altamira? A municipalização contribuiu para a democratização do acesso à educação básica implicando em permanência e apropriação de conhecimentos pelos alunos? Houve aumento dos recursos para a educação básica em Altamira após a municipalização? Esses recursos são suficientes para a oferta de educação de qualidade? A municipalização propiciou a viabilização de uma política de valorização do magistério? Quais as implicações da municipalização para a gestão educacional em Altamira?

Em função desses questionamentos, o objetivo geral da pesquisa é analisar a política de municipalização do ensino e suas possíveis implicações para a democratização da educação no município de Altamira, desdobrando-se nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar as políticas de descentralização educacional via municipalização no Brasil explicitando suas contradições e relações com o projeto societário hegemônico;
- Evidenciar a materialização da política de municipalização educacional no Estado do Pará e em Altamira por meio da análise do processo de municipalização e de seus desdobramentos para a democratização da educação;
- Avaliar o acesso de crianças e jovens à educação a partir do entendimento de que esse compreende a permanência e a apropriação do conhecimento, antes e depois da municipalização;
- Analisar a política de financiamento da educação em Altamira a partir da perspectiva que dimensiona o montante de recursos aplicados em educação antes e depois da municipalização, utilizando como parâmetro para a democratização da educação o Custo-Aluno-Qualidade-Inicial – CAQI;
- Analisar a política desenvolvida em relação aos trabalhadores em educação no município de Altamira, avaliando a possibilidade da valorização desses trabalhadores antes e depois da municipalização;
- Analisar a política de gestão implementada pela rede municipal antes e depois da municipalização.

Os eixos centrais da pesquisa foram analisados em sua materialidade antes e depois da municipalização do ensino em Altamira, dando-se ênfase aos aspectos qualitativos, sem, contudo, deixar de evidenciar seus aspectos quantitativos, especialmente quando se tratou da questão financeira. Correlacionar a municipalização com todos esses eixos de análise visando dimensionar à democratização da educação em Altamira não foi tarefa simples. O esforço de síntese para que se pudesse alcançar um mínimo de objetividade e centralidade do tema na

exposição dos resultados da pesquisa consumiu grande parte do tempo, uma vez que os eixos comportam indicadores variados e que se inter-relacionam com outros não contemplados nesta tese. Assim, temas importantes e de igual peso na democratização da educação tais como: a política curricular, a elaboração, a execução e a avaliação do projeto pedagógico da escola, a relação escola comunidade, por exemplo, não foram abordados por opção metodológica diante da impossibilidade de execução de estudo de tamanha abrangência.

A pesquisa teve como recorte histórico os anos situados entre 1996 a 2006, período em que, no Estado do Pará, se desenvolveu de forma mais intensa a municipalização do ensino fundamental como efeito da antecipação da implantação do FUNDEF – (viabilizador da municipalização) em 1997 e foi desenvolvida basicamente em duas fases não necessariamente alternadas ou excludentes. A primeira de caráter bibliográfico-documental teve como finalidade o aprofundamento teórico acerca do tema por meio de estudos e pesquisas produzidos sobre a municipalização, a democratização da educação e os eixos de análise anunciados. Foram consultados e analisados documentos municipais que têm relação com o tema tais como: Lei Orgânica do Município de Altamira, Termo de Convênio de Municipalização, Leis municipais de Criação de Conselhos de Controle Social, Instrumentos de Parceria entre a prefeitura e o Instituto Ayrton Senna, Leis de Criação de Plano de Carreira, dentre outros. A segunda fase consistiu em pesquisa de campo desenvolvida no município de Altamira onde foram desenvolvidas entrevistas, visitas e observação *in loco*. A distância de Altamira em relação à capital se por um lado dificultou o acesso ao município¹¹ e em alguns aspectos a coleta de informações, por outro, facilitou a minha permanência no município em temporadas que se alternaram ao longo dos quatro anos de realização da pesquisa, possibilitando coletar e corrigir informações.

a) O acesso, a permanência e a apropriação do conhecimento

A democratização do acesso à educação foi dimensionada pela identificação do quantitativo de alunos por dependência administrativa no município de Altamira, antes e depois da municipalização, incluindo tanto os estudantes de matrícula regular na educação básica, quanto de segmentos normalmente excluídos, tais como os portadores de necessidades educativas especiais ou trabalhadores que não tiveram acesso à escolarização básica, ou seja, aqueles que são atendidos pelas modalidades de educação especial e educação de Jovens e

¹¹ O acesso por via terrestre é feito por meio da Rodovia Transamazônica, mas, devido às condições precárias de conservação dessa rodovia, o trajeto implica em mais de 18 horas de viagem. Outra forma de chegar ao município é por via aérea, o que se faz em aproximadamente 45 minutos de viagem.

Adultos, respectivamente, numa série histórica compreendida entre 1996 e 2006. Tal periodicidade justifica-se a fim de verificar o grau de expansão das matrículas e a tendência de municipalização das mesmas antes da adesão do município à proposta de municipalização.

Os índices de aprovação, evasão e repetência compreendidos no mesmo período foram também verificados, a fim de se avaliar as implicações da municipalização para o acesso e para a apropriação do conhecimento. Mesmo considerando-se que a apropriação do conhecimento é de difícil mensuração e extrapola a mera aprovação¹², já que a educação comporta a assimilação de valores e princípios, e esses “elementos nem sempre são passíveis de medição pelos tipos de testes e provas disponíveis, aferidores de conhecimentos” (PARO, 2001, p.38), optou-se neste trabalho por considerar os indicadores oficiais de rendimento escolar. Tais indicadores tiveram como fonte: o Censo Escolar do INEP e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Verificaram-se também a taxa bruta e líquida de atendimento no ensino fundamental e na educação infantil, com o fim de dimensionar a evolução do atendimento destas etapas de prioridade municipal na perspectiva de sua democratização, especialmente do ensino fundamental, direito público subjetivo de cada cidadão.

b) O financiamento da educação

O financiamento da educação municipal em Altamira foi verificado mediante a avaliação dos montantes aplicados em educação pelo município considerando as informações referentes às receitas de impostos, de convênios, do salário educação e complementação do FUNDEF de 1996 a 2006. As informações financeiras foram obtidas no Tribunal de Contas dos Municípios do Pará – TCM, na Secretaria de Finanças do Município de Altamira e por via eletrônica em *sites* oficiais tais como o da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF (www.sepof.gov.pa), o do Portal Transparência da CGU (<http://www.portaltransparencia.gov.br>) e o oficial do MEC/FNDE (http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc). Os valores foram atualizados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA¹³, calculado pelo IBGE, com base em 30/06/2008.

¹² Considero que a educação vai além da aprovação escolar e se manifesta por meio da assimilação de valores e preferências, incorporação de comportamentos, hábitos e posturas, desenvolvimento de habilidades e aptidões, adoção de crenças e convicções. Na medida em que esses comportamentos se manifestam na postura de cada um pelos seus projetos de emancipação e inserção social, só são passíveis de verificação em longo prazo.

¹³ O IPCA, bem como outros índices de correção e atualização econômica, encontra-se no *site* [HTTP://savounet.com.br/easycalc/correcao.asp](http://savounet.com.br/easycalc/correcao.asp). Para o IPCA, o IBGE utiliza como base de indexação os preços

Entretanto, o acesso a alguns Balanços não foi possível, tais como os Balanços de 1996 e de 1998, e nem mesmo foram encontrados na Câmara Municipal de Altamira, apontada pelo TCM como último recurso a recorrer. Outro aspecto a ressaltar é quanto à fidedignidade dos dados. Ainda que a pesquisa tenha priorizado os Balanços Anuais como fonte, muitos apresentavam valores que estavam sendo contestados pelo TCM e se encontravam ainda em diligência. Ademais, os valores relativos aos repasses automáticos da União e outros convênios não constavam em alguns balanços. Particularmente o balanço de 1997 foi de difícil leitura dada a dificuldade de orientações acerca da inserção do FUNDEF como experiência que vinha sendo vivenciada no país apenas pelo Pará naquele ano.

Para efeito de análise foram consideradas as despesas municipais por Função de Governo, a fim de verificar a posição ocupada pela Função Educação. A análise das despesas por Programa permitiu reconhecer quais programas são de fato priorizados pelo governo do município, bem como o cumprimento ou não do mínimo de 25% de gasto com MDE previsto constitucionalmente. Especial atenção foi dada para a verificação da participação do FUNDEF nas despesas com a educação. Verificou-se ainda o valor do gasto-aluno-ano com o objetivo de dimensioná-lo em relação ao valor do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQI, que, no entendimento de vários estudiosos representa o primeiro patamar rumo à democratização da educação considerando o seu aspecto financeiro.

c) A valorização dos trabalhadores em educação

A análise do eixo valorização dos trabalhadores em educação levou em conta os seguintes indicadores: a existência ou não de um plano de carreira, a política de formação inicial e continuada, a política salarial docente e a forma de provimento de professores. Tais indicadores foram avaliados em relação aos professores da rede municipal e em relação aos municipalizados (oriundos da rede estadual), antes e depois da municipalização. Importa esclarecer que os termos *trabalhadores em educação* e *profissionais da educação* são utilizados no trabalho como sinônimos. Contudo, não tive acesso a todos os dados relativos aos professores da rede municipal, principalmente os relativos à situação funcional e à formação antes da municipalização, inexistentes na SEMEC. Possivelmente a ausência de tais dados esteja relacionada à grande rotatividade de professores contratados temporariamente, já que não existia concurso público antes da municipalização e pelo fato de ter havido mudança de local de funcionamento da SEMEC, o que pode ter contribuído para o extravio das

informações funcionais dos professores. Diversos documentos jurídicos envolvendo a situação funcional dos professores municipalizados foram acessados no acervo do SINTEPP.

d) A gestão educacional

A gestão aqui discutida se refere à política de gestão educacional adotada ou elaborada e executada pela rede municipal com repercussões na escola. A análise da gestão a partir da perspectiva de democratização educacional implicou primeiramente na identificação da concepção de gestão da educação assumida pelo município expressa na Lei Orgânica municipal, nas leis municipais e em documentos institucionais. Tal verificação visou identificar as possíveis intencionalidades de gestão democrática da educação municipal, uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 206, inciso VI, institui como um dos princípios do ensino público a gestão democrática.

Os indicadores utilizados para dimensionar a perspectiva de gestão democrática foram os seguintes: a existência e o funcionamento de Conselho Municipal de Educação, de Conselhos Escolares e de Conselhos de Controle Social e a forma de provimento do diretor escolar. A escolha de tais indicadores amparou-se na premissa de que, embora a mera existência de tais indicadores não constitua a garantia de que a democratização da gestão educacional de fato aconteça (MENDONÇA, 2000; PARO 1997), por meio deles se tem um mínimo de condições objetivas que propiciem avaliar a existência de mecanismos em que se possa manifestar a correlação de forças presente no município e o afloramento dos conflitos e das contradições sociais. Como espaços mediadores da participação popular na elaboração e avaliação das políticas públicas da educação municipal, os Conselhos podem representar espaços de luta pela hegemonia da classe trabalhadora.

Confrontaram-se as informações antes e depois da municipalização a fim de verificar as possíveis alterações na forma de organização educacional e, conseqüentemente, nas relações de poder na gestão da educação no município de Altamira. As informações acerca da gestão da educação foram coletadas na Secretaria Municipal de Educação de Altamira – SEMEC, no SINTEPP e junto aos professores, por meio de fontes documentais e entrevistas semiestruturadas.

Para este trabalho foram utilizadas como fonte de informações entrevistas realizadas junto a 33 sujeitos¹⁴ que vivenciaram a educação antes e depois da municipalização,

¹⁴ Algumas destas entrevistas foram acessadas junto ao banco de dados do Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação – GEFIN-UFPA, por intermédio de sua coordenadora, professora Dr^a Rosana Maria de Oliveira Gemaque, a quem agradeço.

totalizando 32 entrevistas, devidamente gravadas. A diferenciação entre os sujeitos foi feita pela utilização das letras do alfabeto. Alguns deles foram entrevistados mais de uma vez como as Secretárias municipais de educação (1997- 2000 e 2005-2008), a Coordenadora do Programa da Rede Vencer (2005-2008) e o Presidente do SINTEPP (2005-2008). O quadro abaixo identifica os informantes e o quantitativo de entrevistas:

QUADRO 01: SUJEITOS ENTREVISTADOS E NÚMERO DE ENTREVISTAS

| Quantidade de Sujeitos | Sujeitos Entrevistados | Número de Entrevistas |
|------------------------|---|-----------------------|
| 03 | Secretária Municipal de Educação (A, B, C) | 05 |
| 01 | Chefe do Departamento de Ensino/Coordenadora do Programa Rede Vencer | 03 |
| 01 | Presidente do Conselho de Controle Social do FUNDEFF | 01 |
| 01 | Membro do Conselho Municipal da Alimentação Escolar | 01 |
| 01 | Membro do Conselho de Controle Social do FUNDEF | 01 |
| 01 | Coordenadora do Programa Escola Campeã | 01 |
| 01 | Coordenador do Programa Gestão Nota 10 | 02 |
| 06 | Professores da Rede Municipal (A, B, C, D, E, F)* | 02 |
| 04 | Professores Municipalizados (A, B, C, D) | 02 |
| 03 | Diretor da 10ª Unidade Regional de Educação – Altamira – SEDUC (A, B, C) | 03 |
| 03 | Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação – SINTEPP (A, B, C) | 03 |
| 02 | Coordenador da Regional Xingu do SINTEPP (A, B) | 02 |
| 01 | Coordenadora da Educação Municipal Indígena | 01 |
| 01 | Coordenadora da Educação do Meio Rural | 01 |
| 02 | Coordenador do Programa de Correção de Fluxo (A, B) | 02 |
| 01 | Secretário Municipal de Administração | 01 |
| 01 | Ex-Assessor de Planejamento da Secretaria Estadual de Educação | 01 |
| 33 | | 32 |

Nota 1*: Nas entrevistas realizadas com os professores, utilizou-se a técnica de entrevista em grupo.

O primeiro capítulo corresponde a essa apresentação situando o tema e o objeto de pesquisa bem como seus objetivos, eixos de análise e indicadores.

No segundo, são trabalhadas as indicações teórico-metodológicas que fundamentam a pesquisa. A partir desta perspectiva, são detalhados os conceitos de democracia e democratização e os eixos teóricos de análise por meio das quais se dimensionou a democratização educacional no município de Altamira, explicitados a partir da sua dimensão histórico-conceitual. Foram trabalhados os seguintes eixos: o acesso à educação, a

permanência e a democratização do conhecimento como direito de cidadania; a política de financiamento da Educação básica no Brasil; a valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática da educação.

O terceiro capítulo recupera historicamente os arranjos político-institucionais centralizadores e descentralizadores do Estado brasileiro explicitando suas relações e contradições com o projeto social capitalista hegemônico e suas implicações para a responsabilidade de oferta educacional pelos entes federativos (União, Estados e Municípios) e para a democratização da educação. Enfoca-se ainda o contexto das mudanças internacionais da década de 1990 e suas implicações para a política educacional, e mais especificamente para a política de descentralização via municipalização. A política de municipalização educacional é analisada como parte do movimento de redefinição do papel do Estado no provimento das políticas educacionais no contexto da crise do capitalismo.

O quarto capítulo analisa a política de municipalização do ensino no estado do Pará e no município de Altamira além de sua materialização pelo redimensionamento das matrículas e da celebração de convênio de municipalização. A partir da análise de aspectos histórico-geográficos, socioeconômicos, políticos e educacionais, procura-se situar o processo de municipalização da educação no Pará e em Altamira, destacando-se os elementos centrais dessa política e os aspectos de sua materialização. Como um dos principais fatores da mudança no padrão de gestão educacional após a municipalização em Altamira, a parceria com o Instituto Ayrton Senna é também descrita e contextualizada nesta parte do trabalho.

O quinto e último capítulo enfoca a municipalização do ensino no município de Altamira e suas implicações para a democratização da educação. Nesta perspectiva são apresentados os estudos a respeito dos eixos: democratização do acesso e do conhecimento; financiamento da educação; valorização dos profissionais da educação e democratização da gestão educacional, com base nos indicadores previstos para cada eixo de análise.

Nas considerações finais, retoma-se a pergunta de pesquisa procurando fazer uma reflexão a respeito dos resultados alcançados pela investigação, relacionando-os ao referencial teórico que embasam a concepção de democratização da educação adotada neste trabalho, bem como ao contexto histórico atual.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: definindo os conceitos e eixos de análise

A intenção desse capítulo é explicitar as bases teórico-metodológicas a partir das quais se busca compreender e explicar as implicações da política de municipalização para a democratização da educação no município de Altamira.

Parte-se, para isso, do princípio de que a realidade é um conjunto infinito de fenômenos materiais e espirituais¹⁵ que estão em constante transformação e em movimento, interconectados e interagindo dialeticamente. A complexidade das relações entre os fenômenos se manifesta a partir de um processo que os supõe ao mesmo tempo ligados e isolados, portanto portadores de autonomia apenas relativa. A ligação é uma relação entre os fenômenos ou objetos na qual a modificação de um supõe certa transformação do outro. Nesse sentido, a municipalização do ensino enquanto fenômeno material social é permeado por uma ampla teia de relações, e a análise de tal fenômeno implica a consideração dessa condição de autonomia apenas relativa. Como produto de relações econômicas, políticas e sociais somente para efeito de estudo, o objeto pôde ser isolado.

A interdependência entre os conceitos e os fenômenos da realidade é enfatizada por Lukács (1979) na clássica obra sobre “**A ontologia do ser social**”, referindo-se à historicidade do ser em sua totalidade, no complexo de suas partes, suas conexões e transformações. Nesta o autor defende a necessidade de uma abordagem histórico-crítica da realidade com base em uma visão ontológica dos acontecimentos. O aspecto ontológico (do grego, *on*, *ontos*, ser em geral – estudo do ser) seria, portanto, fundamental como método para a compreensão da realidade, pois conforme Lukács (1979) “quando se afirma que a objetividade é uma propriedade primário-ontológica de todo ente, afirma-se em consequência que o ente originário é sempre uma totalidade dinâmica, uma unidade de complexidade e processualidade” (LUKÁCS, 1979, p.36) e, portanto, um ser em constante processo de construção e reconstrução. E é dessa forma que tentei compreender a municipalização do ensino: como um processo dinâmico em constante transformação.

¹⁵ De acordo com Triviños (2001), a realidade é o que está dentro e fora de nossa consciência e é constituída pelos fenômenos materiais (realidade objetiva) e pelos fenômenos espirituais ou ideais (realidade subjetiva). Os primeiros podem ser entendidos como qualquer fenômeno físico, biológico, social, educacional, entre outros; os segundos referem-se a manifestações humanas tais como uma percepção, um pensamento, uma fantasia, um sonho ao dormir, um sentimento.

E é essa dinamicidade que se precisa considerar na busca da apreensão do aspecto concreto do fenômeno tendo em vista a sua totalidade. Na pesquisa de um objeto, segundo Trivinhos (2006), é necessário que se leve em conta suas correlações; sua origem e seu desenvolvimento, evidenciando a contraditoriedade de suas relações para só então vê-lo emergir a partir de outras dimensões – muito mais rico do que antes. Esse movimento é assim explicitado:

a categoria de totalidade para o método materialista dialético é uma totalidade concreta, é um todo espiritual, ideal. É uma reprodução mental do fenômeno concreto sensível não como ele se oferece numa primeira instância, mas como emerge depois de haver sido relacionado com outros fenômenos (econômicos, políticos, culturais, sociais) e de haver estudado seu desenvolvimento através de suas contradições. Esta concepção de totalidade do materialismo dialético baseia-se na relação dialética do todo com as partes no sentido que um fenômeno só abstratamente, artificialmente, pode ser isolado e explicado em si mesmo, alheio às circunstâncias que o produziram ou nas quais está inserido' (TRIVINHOS, 2006, p.188)

Isso significa que a compreensão do objeto de estudo requer a necessidade de considerar as suas interligações com os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que o engendraram e que o constituíram como tal, para compreendê-lo a partir da perspectiva da totalidade de suas relações.

A compreensão da historicidade de todos os fenômenos da realidade implica refletir sobre as condições em que o homem se relaciona com a natureza e se constitui como ser social. A explicitação dessa relação encontra em Marx a seguinte explicação: na sua relação com a natureza, o homem é compreendido como ser genérico que opera sobre o mundo, sobre os outros homens e sobre si mesmo enquanto espécie que busca sua sobrevivência, não apenas segundo necessidades urgentes, mas também tendo em vista necessidades mediatas. Ao construir a natureza, o homem constrói e transforma a si mesmo como parte dessa natureza pela sua capacidade reflexiva, consciente. Diferentemente de outros animais, o homem constrói o mundo objetivo por meio de uma atividade social prática e consciente: o trabalho. A humanização da natureza não se daria a partir do nada nem apenas das ideias, mas pela produção de seu trabalho.

A atividade vital consciente distingue imediatamente o homem da atividade vital animal. (...) É certo que também o animal produz. (...) Porém produz

unicamente o que necessita imediatamente para si ou para sua prole; produz unilateralmente, enquanto que o homem produz universalmente; produz unicamente por mandato da necessidade física imediata, enquanto que o homem produz inclusive livre da necessidade física e só produz realmente liberado dela; o animal se produz apenas a si mesmo, enquanto que o homem reproduz a natureza inteira; o produto do animal pertence imediatamente a seu corpo físico, enquanto que o homem se defronta livremente com seu produto. (...) por isso precisamente é apenas na elaboração do mundo objetivo onde o homem se afirma realmente como um ser genérico. Esta produção é sua vida genérica ativa. Mediante ela a natureza aparece como obra sua e sua realidade (MARX, 1982, p. 111-2).

Essa noção de produção explica o caráter social e histórico do homem, ou seja, as relações do homem com a natureza e consigo mesmo só são possíveis pela relação com outros homens e são construídas historicamente, isto é, não são imutáveis. Ao buscar a satisfação de suas necessidades mediante o trabalho, o homem transforma a natureza, produz conhecimento e transforma-se a si mesmo. Mesmo quando a produção é individual, não se esgota o seu caráter social pela própria natureza social do homem, pois, conforme Marx:

Mesmo quando eu atuo cientificamente etc. em uma atividade que eu mesmo não posso levar a cabo em comunidade imediata com outros, também sou social, porque atuo enquanto homem. Não apenas o material de minha atividade (como a língua, por meio da qual opera o pensador) me é dado como produto social, mas minha própria existência é atividade social, porque o que eu faço, faço-o para a sociedade e com consciência de ser um ente social (MARX, 1982, p. 146).

Estas relações sociais não se dão no vazio, mas em determinados contextos e condições materiais presentes na realidade que as condicionam. Assim, de acordo com Marx (1989), a base da sociedade, da sua formação, das suas instituições e regras de funcionamento, das suas ideias e valores são as condições materiais. Em outras palavras, as condições concretas pelas quais o homem produz e reproduz sua vida tendem a condicionar suas ideias, seus valores e suas relações sociais e políticas como afirma o autor:

Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual

se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência (MARX, 1989, p. 28-29).

Nesta perspectiva, os fenômenos constituem-se, fundam-se e transformam-se a partir de múltiplas determinações contidas em uma totalidade concreta, entendida como totalidade de relações e não como uma mera soma ou justaposição de partes ou de conjunto de variáveis. Para Marx, “O concreto é concreto por ser a síntese de muitas determinações, logo, unidade da diversidade” (MARX, 1989, p.229). Assim, se a totalidade é concreta, e se o concreto é síntese de múltiplas determinações, como síntese deve conter as determinações do todo reordenadas.

Assim, as políticas educacionais, tais como a municipalização do ensino fundamental, devem ser pensadas como parte de um projeto social mais amplo, construído pela sociedade e materializado por meio da “ação do Estado” (AZEVEDO, 1997). Metodologicamente procura-se articular a análise dessa totalidade levando em conta o conjunto de mediações e determinações – nacionais e internacionais – que vêm concorrendo para a emergência de políticas de descentralização da gestão via municipalização.

Mas sendo o real em si a expressão de um movimento de transformação e de desenvolvimento constante que encerra contradições a busca de apreensão da realidade do município de Altamira implicou a necessidade de evidenciar tais contradições e antagonismos que vêm permeando o movimento histórico do desenvolvimento da municipalização em suas especificidades internas e circunstâncias atuais do município pesquisado.

Em síntese, no estudo sobre a política de municipalização do ensino fundamental e de suas implicações para a democratização da educação no município de Altamira, levou-se em consideração que o conhecimento é determinado pela matéria¹⁶; que os fenômenos materiais e espirituais são interdependentes entre si; e que a história, a transformação da sociedade, ocorre em meio a processos que expressam as contradições, os antagonismos e os conflitos sociais e econômicos próprios da sociedade de classes de nossa contemporaneidade.

Considerando-se esses pressupostos, importa esclarecer alguns conceitos e os eixos principais abordados na pesquisa.

¹⁶ A matéria “é uma categoria filosófica para designar a realidade objetiva, que é dada ao homem nas suas sensações, que é copiada, fotografada, refletida pelas nossas sensações, existindo independente delas (Lênin, V. 1982, *apud* Triviños, 2006, p.114)”.

2.1 DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS

“A democracia é ao mesmo tempo meio e fim, posto que sua realização (uma mediação) consubstancia-se na própria realização da liberdade, não como apenas uma palavra, mas como algo concreto que é a própria realização do homem em sua especificidade histórica” (Vitor Paro, 2001, p.18)

A análise da municipalização e de suas implicações para a democratização da educação requer o aprofundamento da compreensão sobre o que se entende por democracia e assim melhor esclarecer a concepção de democratização da educação defendida neste trabalho. O conceito de democracia não é de fácil definição visto que, por encerrar concepções de classes sociais em disputa pela hegemonia econômica e política, torna-se uma discussão controvertida.

A ideia original grega de democracia, segundo Ellen Meiksins Wood (2007), encontra-se em Aristóteles que a concebia como uma “constituição na qual os nascidos livres e pobres controlam o governo – sendo ao mesmo tempo uma maioria” (WOOD, 2007, p. 384). Mais do que o critério numérico, para Aristóteles o que distinguia a democracia da oligarquia era o critério social – nobreza e pobreza.

Tal definição pelo critério social de participação provocou extensas discussões sobre o direito de participação política, incluindo as pessoas que precisassem trabalhar para viver, e como ideia, dividiu historicamente os setores democráticos e os antidemocráticos. No caso da Grécia antiga, onde os atenienses democráticos consideravam que “um dos princípios primordiais da democracia se sustentava na capacidade e no direito de tais pessoas [trabalhadores] de realizarem julgamentos políticos e de falarem sobre eles em assembleias públicas” (WOOD, 2007, 385) tal concepção se traduziu na ideia de igualdade de expressão à qual deram o nome de *isegoria*. Essa concepção sintetizava as principais características da democracia ateniense: “a ênfase em uma cidadania ativa; e seu enfoque sobre a distribuição do poder de classe” (WOOD, 2007, p. 385). O poder de participação grego ia além da participação política, mas se traduzia também em participação econômica por meio da exploração de impostos e rendas, ou seja, não havia separação entre o econômico e o político.

O sentido de distribuição de participação de forma igualitária entre trabalhadores, ricos e pobres fez com que a democracia fosse rejeitada pelas classes detentoras de poder econômico por longo tempo.

Com as lutas populares por maior participação política e econômica diante das mudanças materiais engendradas pelo capitalismo, as classes dominantes tiveram que adaptar-se às novas condições, tanto política como ideologicamente. Desta forma, “repentinamente, todos eram democráticos” (WOOD, 2007, p.385).

No entanto, no sistema capitalista, a democracia muda substancialmente passando a ser restrita ao campo político sem maiores consequências para o campo social e econômico ou, como denomina Wood (2007), uma democracia “formal”, confinada a uma esfera puramente política e jurídica sem destruir os alicerces do poder de classe. Diferentemente do que ocorria na democracia ateniense em que a democracia era econômica e, ao mesmo tempo, política, o desenvolvimento do capitalismo separou estas duas esferas na medida em que “a capacidade de exploração dos capitalistas não depende diretamente de seu poder político ou militar” (WOOD, 2007, p.386). Esta separação entre o econômico e o político no capitalismo opera pelas seguintes razões, segundo WOOD (2007):

A esfera política concebida como o espaço no qual as pessoas se comportam no seu caráter de cidadão – antes que como trabalhadores ou capitalistas – está separada do âmbito econômico. As pessoas podem exercer seus direitos como cidadãos sem afetar muito o poder do capital no âmbito econômico. Ainda em sociedades capitalistas com uma forte tradição intervencionista do Estado, os poderes de exploração do capital costumam ficar intactos pela ampliação dos direitos políticos (WOOD, 2007, p. 387).

Isso significa dizer que o capitalismo “tem a capacidade de fazer uma distribuição universal de bens políticos sem colocar em risco suas relações constitutivas, suas coerções e desigualdades” (WOOD, 2006, p.21). Como sistema de acumulação de lucro, segundo Ellen Meiksins Wood (2006), “o capitalismo tornou possível conceber uma ‘democracia formal’, uma forma de igualdade civil coexistente com desigualdade social capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre ‘elite’ e a ‘multidão trabalhadora’” (WOOD, 2006, p.184), o que a rigor o torna incompatível com a democracia no sentido substancial da palavra, uma vez que “a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta” (WOOD, 2006, p.184). Neste caso,

as relações de classe entre capital e trabalho não se alteram e resistem à igualdade jurídica e ao sufrágio universal.

De fato, em função das lutas populares hoje, embora nas sociedades capitalistas democráticas todos os cidadãos tenham o direito de escolher seus governantes, e, por mais que em termos políticos sejam considerados iguais, a grande maioria vive em situação de extrema desigualdade social e econômica. A sua condição de expropriada dos meios de produção necessitando vender sua força de trabalho para sobreviver não é alterada pelo simples fato de poder votar.

A democracia hegemônica nas sociedades capitalistas é, por conseguinte, a Democracia Liberal representativa, que se caracteriza como: “um método ou arranjo para chegar a decisões políticas e administrativas; um conjunto de regras para formação do governo representativo através do voto” (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 16). Neste tipo de democracia, “o eleitorado é homogeneizado e o centro do debate são as normas do processo democrático reduzido às eleições de elites políticas” (LUCE; MEDEIROS, p. 16).

Para Wood (2006), a “democracia representativa” foi uma típica invenção americana que se afasta radicalmente da ideia de *isegoria* presente na democracia ateniense, segundo a qual todos tinham igualmente liberdade e igualdade de expressão. Diferentemente da concepção atual que compreende esse termo como ausência de interferência no direito de expressar opiniões, a ideia grega de igualdade de expressão sintetiza as principais características da democracia ateniense centrada em uma cidadania ativa, onde o poder de classe era mais igualitário. Assim, ao formular o princípio da democracia representativa, o antidemocrata Alexander Hamilton, partiu da premissa de que os trabalhadores ou ‘pessoas inferiores’ eram incapazes de falar por sua classe, e por isso deveriam “buscar em seus superiores sociais a sua própria voz política” (WOOD, 2006, p. 186). Desse modo, mais do que implantar ou ampliar a participação popular, a democracia representativa serviria para evitá-la ou contorná-la, já que seus idealizadores “não somente concebiam a representação como uma forma de distanciar o povo da política” (WOOD, 2006, p.188), mas advogavam-na também porque ela favorecia as classes proprietárias, como afirma Ellen Wood (2006):

O efeito foi a mudança do foco da ‘democracia’, que passou do exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e o isolamento do cidadão individual. Mais e mais o

conceito de democracia passou a ser identificado com ‘liberalismo’.
(WOOD, 2006, p.196)

Neste caso, “passou a existir uma esfera política separada na qual a condição ‘extra-econômica’ – política, econômica ou militar – não tinha implicações diretas para o poder econômico, o poder de apropriação, de exploração e distribuição” (WOOD, 2006, p.201) onde impera a liberdade do mercado que é visto como “uma esfera de liberdade, de escolha, até mesmo por aqueles que sentem necessidade de regulá-lo” e onde a própria democracia é confundida com mercado livre.

E nisso parece residir a grande façanha do capitalismo: a coexistência da democracia formal e do liberalismo. Ou seja, um regime que embora professe, e, em tese apóie a expansão da democracia, tem o desafio de impedir que as escolhas democráticas transcendam a formalidade do voto e promovam a sua autodestruição, como se pode inferir pelo que afirma Wood (2006):

A democracia “formal” e a identificação da democracia com liberalismo teriam sido impossíveis na prática, e literalmente impensáveis em teoria, em qualquer outro contexto que não as relações sociais específicas do capitalismo. Tais relações sociais resultariam tanto no avanço da democracia quanto na sua estrita inibição, e o maior desafio ao capitalismo seria a extensão da democracia além de seus atuais limites extremamente reduzidos. É nesse ponto que “democracia” se torna sinônimo de socialismo. (WOOD, 2006, p.21)

A democracia plena implicaria, portanto, a superação do capitalismo. A abordagem da democracia nos marcos de sociedades capitalistas como a brasileira implica em considerar a luta de classes típica desse modelo econômico, isto é, a intermitente luta de uma classe expropriada dos meios de produção (que são os reais produtores de riqueza) contra seus expropriadores, os proprietários dos meios de produção. Este fato traz importantes implicações para a análise do conceito de democracia como possibilidade de viabilizar a igualdade substantiva entre as pessoas, pois o sistema capitalista em que vivemos divide os homens entre os que exercem funções de execução e aqueles que se encarregam do controle da produção, como afirma Mészáros (2006):

Sob o sistema do capital estruturado de maneira antagonista, a verdadeira questão é a seguinte: qual é a classe dos indivíduos que realmente produzem a “riqueza da nação” e qual a que se apropria dos benefícios dessa produção; ou, em termos mais precisos, que classe de indivíduos deve ser confinada à

função subordinada de *execução* e que indivíduos particulares exercem a função do *controle* – como “personificações do capital” (MÉSZÁROS, 2006, p. 68, itálicos no original).

A luta antagônica entre as classes sociais típicas do modo de produção capitalista tem resultado em vantagens para as classes detentoras do poder econômico. Dessa forma, “o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato” (PERONI, 2008, p. 4), pois afinal “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2006, p. 193).

Ao pensar a democracia a partir do pressuposto da impossibilidade de separação entre o econômico e o político, considera-se que uma sociedade verdadeiramente democrática “é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões” somada à “real participação deles nos rendimentos da produção” (VIEIRA, 1992, p.13). E isso significa dizer que não basta o acesso à democracia formal de direitos políticos, mas a conquista da igualdade de condições econômicas. Assim, a situação de subordinação da classe trabalhadora lhe impõe necessidade de luta constante para ampliar sua participação em todos os âmbitos nas sociedades capitalistas a fim de atingir a sua emancipação como classe, o que requer capacidade de organização política em busca da hegemonia, como afirma Wood (2006, p. 33): “a relação entre os apropriadores e produtores se baseia na força relativa das classes, e isso é em grande parte determinado pela organização interna e pelas forças políticas com que cada uma entra na luta de classes”. Um fator estrategicamente central nessa luta pela emancipação da classe trabalhadora rumo a uma nova sociedade é a apropriação do conhecimento via educação formal, pois, conforme Paro (2005):

A educação se revela como fator de transformação social, também em seu caráter intrínseco de apropriação do saber historicamente acumulado, na medida em que, através dela, a classe revolucionária se apodera da ciência, da tecnologia, da filosofia, da arte, enfim, de todas as conquistas culturais realizadas pela humanidade em seu desenvolvimento histórico e que hoje se concentram nas mãos da minoria dominante. Esse saber, ao ser apropriado pela classe dominada, serve como elemento de sua afirmação e emancipação cultural na luta pela desarticulação do poder capitalista e pela organização de uma nova ordem social. (PARO, 2005, p. 105).

A democratização do conhecimento assume, portanto, uma dimensão de compromisso social com a emancipação socioeconômica das classes menos favorecidas e requer todo o esforço de luta pela viabilização de uma educação pública democrática e de qualidade. Entende-se que a ampliação do acesso de crianças e jovens à escola e ao conhecimento, o financiamento compatível com uma educação de qualidade, a valorização dos trabalhadores da educação e a democratização da gestão educacional são formas de dar materialidade à democratização da educação, razão por que constituem os eixos de análise desta pesquisa.

Considerando que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, mas no movimento histórico que encerra a correlação de forças entre classes com interesses antagônicos, os eixos de análise serão abordados a seguir a partir de um enfoque histórico-conceitual, sendo eles: o acesso, a permanência e a apropriação do conhecimento como direito; o financiamento da educação; a valorização dos trabalhadores em educação e a gestão democrática da educação.

2.2 EIXOS DE MATERIALIZAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: SITUANDO A DISCUSSÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL

Como visto no item anterior, o conceito de democracia, em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo como a que vivemos atualmente, não pode ser visto em abstrato, mas no seu movimento histórico e de correlação de forças entre as classes que o compõem. Tampouco se pode abstrair do conceito de democracia a indissociabilidade entre o político e o econômico. Com base nestes pressupostos, os eixos de análise que ajudam a compreender a materialização da democratização da educação no município de Altamira serão abordados a partir de um enfoque histórico-conceitual, sendo eles: o acesso à educação, a permanência e a apropriação do conhecimento como direito; o financiamento da educação; a valorização dos trabalhadores em educação e a gestão democrática da educação.

2.2.1 O acesso à educação, a permanência e a democratização do conhecimento como direito

“Sustentar a “qualidade” contra a quantidade significa, precisamente, apenas isto: manter intactas determinadas condições de vida social, nas quais alguns são pura quantidade, outros pura qualidade” (Gramsci, 1978, p.50)

A educação é hoje reconhecida como uma das mais importantes dimensões da cidadania e dos direitos humanos, sendo que hoje em dia praticamente todas as cartas de direitos no mundo identificam o direito à educação como parte dos direitos humanos.

Isso tanto é verdade que o estudo realizado por Machado & Oliveira (2001) com base nos dois documentos mais simbólicos sobre os direitos humanos no mundo (a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão consubstanciada após a Revolução Francesa de 1789 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948¹⁷) demonstra que entre a aprovação de um e outro, houve a ampliação do reconhecimento dos direitos humanos. A partir disso, o problema fundamental hoje em relação à educação, assim como em relação aos demais direitos humanos consensualmente reconhecidos, não é tanto de justificá-los, mas o de fazer com que de fato se concretizem.

O direito de acesso à educação como um dos direitos sociais é um dos princípios elementares da noção de cidadania. O clássico estudo de Thomas Humphrey Marshall (1967), **Cidadania, Classe Social e Status**, constitui uma das mais importantes referências históricas quando se trata o tema. Para Marshall a cidadania teria se desenvolvido na Inglaterra numa ordem sequencial e lógica. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII, depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos e, por último, os direitos sociais, conquistados no século XX. Os direitos civis são definidos por ele nestes termos:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos

¹⁷ O Art. 26 deste documento afirma: “Todos têm o direito à educação. A educação deve ser gratuita, ao menos nos estágios elementar e fundamental. A educação elementar deve ser compulsória” (ONU, 1948) http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em maio de 2008.

em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual (MARSHALL, 1967, p. 63).

Em relação aos direitos políticos Marshall afirma que:

Por elemento político se deve entender o direito de participação no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. (MARSHALL, 1967, p. 63).

E, finalmente, quanto ao conceito de direitos sociais, ele considera que:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-4)

A análise de Carvalho (2003) a respeito do trabalho de Marshall sugere que embora o ideal de cidadania plena como ponto de chegada seja semelhante na tradição ocidental, os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta, contestando a ideia de sequência na conquista dos direitos. Para ele, pode haver também desvios e retrocessos não previstos por Marshall e o percurso inglês foi apenas um entre outros. Assim, países como a França, a Alemanha, os Estados Unidos e mesmo o Brasil tiveram trajetórias diferenciadas no processo de conquista dos direitos de cidadania. Mas a cidadania plena só é possível mediante a garantia efetiva dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais (CURY, 2002; CARVALHO, 2003). E, se todos são importantes para a democratização e para a materialização da cidadania, os direitos sociais, dentre eles a educação, se destacam como aqueles que permitem a participação na riqueza coletiva como afirma Carvalho (2003):

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. (...) Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social. (CARVALHO, 2003, p.10).

Como direito social, a educação tem se configurado historicamente como pré-requisito para a expansão dos outros direitos, já que a “a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política” (CARVALHO, 2003, p.11). É consensual, neste ponto, a necessidade da educação.

De acordo com Cury (2002), a aparente concessão do direito à educação pelas classes dirigentes europeias do século XIX, representadas por Inglaterra, França e Alemanha por meio de reformas educativas, conviveu pacificamente com as ideias liberais da época. A ação intervencionista do Estado era ponto pacífico entre os liberalistas e mesmo teóricos do estado liberal como Adam Smith e Stuart Mill justificavam a intervenção estatal no provimento da educação primária por reconhecerem-na como de interesse geral. Certamente o equilíbrio social era conveniente para essas classes, pois, segundo Cury:

Na verdade, para as classes dirigentes, colocar o Estado como provedor de determinados bens próprios da cidadania, como a educação primária e a assistência social, representava a necessidade da passagem progressiva da autoproteção contra calamidades e incertezas para a solução coletiva de problemas sociais. Para contar com as classes populares no sentido da solução de muitos problemas, não era mais possível nem deixar de satisfazer algumas de suas exigências e nem ser um privilégio, o que, a rigor, era direito de todos e não só de uma minoria. (CURY, 2002, p. 253)

Os direitos sociais nessa época tal como hoje são parte do esforço de obtenção do consenso para governar¹⁸. Esse talvez seja o ponto essencial que tem dado suporte para que o capitalismo possa perdurar e se reconfigurar a cada crise: a capacidade que esse sistema tem de contar com o consentimento ativo dos explorados. O fato é que as reformas, no sentido de atender aos anseios da população, significavam a possibilidade de apaziguar pelo menos parte dos problemas e assim obter apoio da população.

José Murilo de Carvalho (2003), Evaldo Vieira (1983, 1992, 2004) e Jamil Cury (2002) são unânimes em afirmar que a conquista dos direitos de cidadania foi mediada pela correlação de forças das lutas sociais. Para Evaldo Vieira, as políticas sociais sempre

¹⁸ Para Gramsci (1989) o Estado é entendido como um conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados.

estiveram associadas às pressões populares, mas só são atendidas de acordo com os interesses das camadas dirigentes, como afirma:

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica da reivindicação dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento (VIEIRA, 1992, p. 23).

Muitas dessas lutas foram produtos de processos sociais protagonizados pelos segmentos da classe trabalhadora, que percebiam, a partir da conquista de direitos sociais, particularmente o direito à educação, um meio de participação na vida econômica, social e política, já que historicamente continuavam marginalizadas de possibilidades de inserção social.

A função de diminuição das desigualdades sociais mediante execução de políticas sociais pelo Estado é vista com restrições por Evaldo Vieira (1983), já que o Estado, como executor de políticas sociais, não é neutro, e neste caso, a política social é apenas mais uma das estratégias no sentido de promover o desenvolvimento econômico e o favorecimento da ampliação do capital, contribuindo muito pouco para a diminuição das desigualdades sociais. Assim, ao analisar as políticas sociais desenvolvidas no Brasil de 1951 a 1978, Evaldo Vieira afirma que “é possível evidenciar-se a atuação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo monopolista no Brasil” (p. 10), sendo somente por meio de muita luta e pressão popular sobre o poder estatal que a política social se materializa como direito, como expõe nas conclusões de seu estudo:

De 1951 a 1954, a política social constituiu estratégia de mobilização e de controle das populações carentes por parte dos governos federais (...) a política social, de qualquer maneira representou um conjunto de direitos da população perante o Estado. Devido às lutas sociais e às pressões sobre o poder estatal, a política social irrompe como limite de concessão do capitalismo, tomando a forma dos direitos sociais e do bem-estar social. (...) de 1964 em diante, a política social antes figurou como investimento ou encargo, a ser pago por quem já recolhe tributos. (VIEIRA, 1983, p. 232)

As políticas sociais, portanto, além de associada aos interesses dos trabalhadores, passam pelo crivo do capital. Os programas e as diretrizes relacionados com a política social, quando aparecem, “revelam somente *pretensões* de uma política social. Quase sempre não se concretizam, apenas se transformam em programas e diretrizes para serem exibidos à sociedade, sem intervenção nela, porque não têm função de intervir” (VIEIRA, 2004, p. 194, *itálico meu*) e, nestas condições, a democracia brasileira é apenas formal, tal como informa Wood (2006).

Não são poucas as lutas implementadas no Brasil por iniciativa popular, especialmente para reivindicar políticas sociais voltadas para a democratização da educação. Ao longo do século XX, destacam-se: a luta dos educadores – expressa no Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932; as campanhas por educação de base na década de 1940; o Fórum Nacional da Educação por ocasião da constituinte de 1988 e da aprovação da LDB, congregando várias entidades e, atualmente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que reúne diversas entidades¹⁹. Estes últimos vêm se mobilizando pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei para que todos os cidadãos tenham direito a uma educação pública e de qualidade.

Para Azanha (1987), a democratização da educação só é possível mediante a expansão do ensino para toda a sociedade, cuja realização supõe intencionalidade política, como afirma:

A ampliação de oportunidades decorre de uma intenção política e é nestes termos que deve ser examinada qualquer que seja o significado que se atribua, atualmente ao termo ‘democracia’, não se poderia limitar a sua aplicação a uma parcela da sociedade... Não se democratiza o ensino, reservando-o para uns poucos sob pretextos pedagógicos. A democratização da educação é irrealizável intramuros, na cidadela pedagógica; ela é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como uma simples variável pedagógica (AZANHA, 1987, p. 41).

¹⁹ O *site* dessa entidade (<http://www.campanhaeducacao.org.br/>) informa que ela foi fundada em 1999 e congrega mais de 200, sendo coordenada por um comitê constituído pelas seguintes entidades: Ação Educativa, Action Aid Brasil, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará – CEDECA; Centro de Cultura Luiz Freire/Pernambuco – CCLF; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME. Acesso em novembro de 2008.

A democratização da educação para toda a sociedade deve constituir, portanto, a principal meta de qualquer Estado ou governo que se quer democrático. Em se tratando de educação escolar, diz respeito à possibilidade de oferta de condições de acesso e de permanência do aluno na escola com garantia da apropriação do conhecimento. Uma das manifestações possíveis da vontade política de um povo em relação à democratização do direito à educação são os mecanismos legais.

No Brasil, o direito à Educação é consagrado na Constituição Federal de 1988, como parte dos direitos sociais que, pela primeira vez, são declarados em uma carta constitucional brasileira, constando no artigo 6º, onde se lê: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição” (SENADO, 2004, p. 72).

A educação é considerada como direito de todos e dever do Estado e da família no artigo 205 da Constituição Federal. Além disso, o artigo 206 especifica como um dos princípios do ensino a “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” (SENADO, p.218) o que amplia para todos os estabelecimentos públicos a gratuidade. Essa amplitude da gratuidade nos termos na Constituição Federal foi considerada inovadora por Romualdo Oliveira em artigo publicado em 2005²⁰ já que envolvia o ensino médio, cuja gratuidade nas Constituições anteriores era considerada exceção.

O Direito à Educação é detalhado no Art. 208, onde consta de que forma o Estado vai garantir o cumprimento de seu dever para com a Educação nos seguintes termos:

Art. 208. O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (Redação dada pela E. C. nº 14/96).

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito. (Redação dada pela E. C. nº 14/96).

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

²⁰ Trata-se de artigo intitulado “O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu re-estabelecimento pelo sistema de justiça” publicado *on-line* em 2005, com base na Tese de Doutorado do autor intitulada “Educação e Cidadania: o Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil”, na USP em 1995.

IV - educação infantil, em creche e pré-escola às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela E. C. nº 53/06).

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

VI - oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando.

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (OLIVEIRA & ADRIÃO, 2007, ANEXO A, p. 132).

O inciso I avança em relação à Constituição anterior que restringia esse atendimento à faixa etária de 7 a 14 anos, ampliando a obrigação de oferta do ensino fundamental “para aqueles não tiveram acesso na idade própria”, o que certamente trouxe consequências positivas para a democratização do acesso. A obrigatoriedade do início do ensino fundamental aos seis anos, e o aumento de seu tempo de duração de oito para nove anos pela Lei nº 11.114 de 16/12 de 2005, também enseja a democratização do ensino fundamental pela ampliação do tempo de usufruto desse direito.

A progressiva universalização do ensino médio gratuito é previsto no inciso II e espera-se que com a introdução deste nível da educação básica na política de financiamento do FUNDEB se estabeleçam possibilidades para sua democratização.

O inciso III prevê a inclusão das crianças com necessidades educativas especiais ao afirmar que as crianças devem ser atendidas preferencialmente na rede regular de ensino e não somente em classes separadas, o que, por um lado, contribui com a noção de democratização do direito de compartilhamento dos espaços por todos, mas, por outro, implica o redimensionamento da política de formação de professores e de adequação dos espaços para que essa medida possa ter sucesso.

O inciso IV, sem dúvida, foi um dos que mais teve implicações para o direito à educação no sentido de possibilitar a democratização do acesso. Por meio dele, abre-se a possibilidade para que a Educação Infantil possa ser considerada pela primeira vez na legislação como parte da Educação Básica na LDB, destituindo-se de seu caráter quase que exclusivamente assistencial com base na noção de privação ou carência cultural que fazia dela educação compensatória, como vinha sendo desenvolvida. Assim, as obrigações do Estado para com a Educação Infantil são ampliadas, o que demanda a necessidade de políticas para o seu atendimento. Contraditoriamente, tal não foi o caso da política de financiamento

desenvolvida de 1996 a 2006 por meio do FUNDEF, que a manteve excluída e dificultou sua expansão. Com a sua inclusão no FUNDEB, a expectativa é que a Educação Infantil possa ser ampliada.

O inciso V condiciona o acesso aos níveis mais elevados de ensino à capacidade de cada um. Mas não se pode esquecer que o afloramento dessas capacidades está associado às condições concretas de vida dos sujeitos, sob pena de se ter uma visão abstrata da igualdade de acesso à educação.

No inciso VI é prevista a oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando. Dirigido à clientela potencial de milhões de trabalhadores ainda marginalizados da educação, constitui importante avanço na possibilidade de concretizar a democratização educacional.

O inciso VII trata da necessidade de atendimento ao educando do ensino fundamental por meio de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. De acordo com Oliveira (2005), nos textos constitucionais anteriores, esta prescrição era remetida para a parte de assistência ao estudante e neste “incorpora-se ao rol de deveres do Estado relativos à garantia do Direito à Educação, pois, para parcelas significativas do alunado, tais serviços são pré-requisitos para a frequência à escola” (OLIVEIRA, 2005, p. 5). No entanto, isso só acontece em relação aos livros didáticos e em alguns programas de apoio didático.

Para reforçar e detalhar ainda mais o sentido e a importância do direito à educação, o artigo 280 da Constituição Federal traz ainda mais três parágrafos transcritos a seguir:

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos do ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto com os pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (SENADO, 2004, p. 219).

A figura jurídica do direito público subjetivo é analisada por Clarice Seixas Duarte (2004) que situa o seu desenvolvimento conceitual na Alemanha do final do século XIX. A fim de melhor precisar essa terminologia, ela assim a define:

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando em *seu* direito (direito subjetivo). (DUARTE, 2004, p. 113, itálico no original).

Como direito público subjetivo, o ensino fundamental pode ser objeto de exigência por qualquer pessoa, sendo que “quem não tiver tido acesso a esta etapa da escolaridade pode recorrer à justiça e exigir sua vaga” (CURY, 2002, p. 259) no ensino fundamental independentemente de idade. Cabe, portanto, ao Estado garanti-lo, já que “qualquer jovem, adulto ou idoso tem esse direito e pode exigí-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes” (CURY, 2002 p. 259), podendo inclusive responsabilizar criminalmente a autoridade competente que se negue a fazê-lo, tal como o previsto no § 2º da CF.

Entendido dessa maneira, o direito público subjetivo e o dever do Estado em proporcionar o ensino fundamental forçam para que as instâncias do poder público procedam à chamada escolar no início de cada ano e zelem junto às famílias para que as crianças frequentem as aulas.

O cumprimento do direito de acesso à Educação constitui um dos principais mecanismos para que se possa viabilizar a democratização da educação. O acesso à educação compreende não apenas a matrícula do aluno em uma escola, mas a permanência e a apropriação do conhecimento trabalhado na escola.

A apropriação do conhecimento é de difícil mensuração por extrapolar a mera aprovação, já que a educação comporta a assimilação de valores e princípios. Neste sentido considero importante levar em conta as considerações de Oliveira e Araújo (2005) a respeito do tema:

parece que o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência, **uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social** (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p.18 negrito meu).

O grande desafio é fazer da educação uma experiência que extrapole o ritual das provas, das aulas e das preocupações com posições nos *rankings* e com o mercado de trabalho. É ter a expectativa que a partir da educação se possa entender e redimensionar valores, mas, sobretudo, vivê-los. Mas não quaisquer valores, mas aqueles comprometidos com a emancipação social, que consideram a necessidade de todos e não unicamente de alguns. E isso requer que a luta pela democratização do conhecimento seja constante, sobretudo junto àqueles historicamente marginalizados.

Para democratizar o ensino no sentido de garantir o acesso e a apropriação do conhecimento, não se pode prescindir de recursos, uma vez que os meios materiais são fundamentais para que a educação seja viabilizada. É com esse propósito que o estudo sobre a democratização da educação em Altamira requer que se conheça o financiamento da educação, visto no próximo tópico.

2.2.2 O financiamento da Educação Básica no Brasil

Se você acha que a educação é cara, experimente ficar sem ela

(autor desconhecido)

O financiamento da educação²¹ constitui importante fator a ser analisado quando se considera a democratização da educação, pois os recursos financeiros são fundamentais para que o poder público possa garantir condições de acesso, permanência e apropriação do conhecimento pelo aluno. Na verdade, a disponibilidade de recursos é que vai propiciar meios para a concretização da valorização dos professores, para a expansão da rede e, enfim, para a oferta de uma educação democrática e de qualidade. Dessa forma, é por meio do “financiamento que se materializam as reais prioridades [educacionais] e não nos discursos” (PERONI, 2003, p.110). O conceito de financiamento da educação envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e das ações a elas relacionados.

²¹ Considerando o período focalizado por esta pesquisa, de 1996 a 2006, se dará especial ênfase ao financiamento da educação vigente nesse período.

A política de financiamento da educação, no período de 1996 a 2006, tem seus fundamentos na Constituição de 1988, incluindo a Emenda Constitucional nº 14/96, e na LDB nº 9.394/96. Atualmente se incluem as mudanças que ocorreram com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 que criou o FUNDEB.

De acordo com o Art. 212 da Constituição Federal de 1988 e com o Art. 69 da LDB, cabe à União a aplicação de no mínimo 18% e, aos Estados e Municípios, pelo menos 25% de suas respectivas receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)²² – sendo que a LDB prevê a possibilidade de ampliação desses percentuais por meio das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos municípios.

É importante destacar que os impostos não representam a totalidade dos recursos tributários²³; estes, segundo o Código Tributário Nacional – CTN²⁴, além dos impostos, incluem as taxas²⁵ e contribuições de melhorias²⁶ sobre as quais não incide nenhum percentual para a educação. No entanto, a receita de impostos²⁷ e o salário educação são as principais fontes financiadoras da educação, uma vez que “representam em termos de volume de recursos e de regularidade a receita que tem financiado a expansão e a qualificação da educação pública no país” (FARENZENA, 2006, p. 82).

Quanto ao quantitativo e à forma como se distribui a arrecadação desses impostos, segundo Ademar Pereira (1995), “a carga tributária brasileira não é maior em relação às nações desenvolvidas, porém é injusta, mal distribuída” (PEREIRA, 1995, p. 17), pois penaliza as classes assalariadas e os “menos aquinhoados que contribuem com mais de 20%

²² A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)” tem um sentido técnico-jurídico específico e não se confunde com a expressão educação ou educação e cultura como função contábil. Deste modo, as despesas com MDE são regulamentadas no art. 70 e 71 da LDB de modo a esclarecer o que é considerado e o que não é considerado MDE. As despesas de MDE são definidas como aquelas referentes aos gastos com remuneração e aperfeiçoamento docente e dos profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, entre outros.

²³ O art. 3º do CTN define tributo como “a prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

²⁴ O Sistema Tributário Nacional é também denominado Código Tributário Nacional (CTN) e foi criado pelo Ato Complementar nº 36 de 13/03/1967 e regulamentado pela Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2009.

²⁵ O art. 77 do CTN define que “as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (BRASIL, 1966).

²⁶ No art. 81 do CTN consta que a contribuição de melhoria “é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (BRASIL, 1966).

²⁷ De acordo com o art. 16, da Lei nº 5.172/66, imposto é o “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966).

de seus rendimentos em impostos indiretos²⁸,” (PEREIRA, 1995, p.17) via consumo de produtos básicos.

A penalização do trabalho por meio da cobrança de impostos indiretos é também evidenciada por Marcelino Pinto (2000), que atribui a essa característica o alto índice de desigualdade social e econômica como afirma:

Se aos impostos somarmos as contribuições sociais (que também em sua maioria, são tributos indiretos), vamos atingir um patamar superior a 90% do bolo fiscal de tributos indiretos. Com certeza, um dos sistemas mais regressivos do mundo, corolário natural do fato de ser também o país que tem a pior distribuição de renda do mundo. (...) no Brasil, os 20% mais ricos detêm uma renda 32 vezes maior que os 20% mais pobres. (...) o caráter regressivo desse tipo de tributo reside no fato de que, ao comprar um dado produto que tenha um tributo embutido no seu preço, o pobre e o rico pagam o mesmo valor, embora possuam rendas e capacidades contributivas distintas. (PINTO, 2000, p. 24-5)

Além de penalizar a produção e o consumo, o sistema tributário tende a beneficiar o capital de diversas maneiras, seja pela não tributação de rendimentos diretos, seja pela renúncia fiscal ou tributária, o que implica diminuição de recursos para a educação. Esse tratamento diferenciado dispensado ao capital é evidenciado por Ademar Pereira nos seguintes termos:

Enquanto a produção e o consumo são amplamente taxados, estudo da Secretaria da Receita Federal revela que nossa tributação sobre rendimentos de capital foi da ordem de 8,2% de 84 a 91. Em países como os Estados Unidos, Canadá e Japão esse índice, no mesmo período, girou em torno de 40%! (...) o IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas instituído pela Constituição de 1988, até hoje não foi regulamentado. (...) Um tema atualmente bastante discutido é a renúncia tributária. Ela ocorre quando o Poder Público abre mão de impostos para determinados setores, isentando-os ou reduzindo-lhes as alíquotas, seja por motivos de ordem econômica ou política. (PEREIRA, 1995, p.17-18)

²⁸ Segundo Ademar Pereira (1995), o imposto direto é aquele que guarda estreita vinculação com a renda ou o patrimônio de quem paga, enquanto que o imposto indireto é todo aquele que vem embutido no preço de um serviço ou mercadoria que se adquire, incidindo sobre todos os consumidores independentemente de suas posses.

A desigualdade na cobrança de impostos penaliza a classe trabalhadora, pois mesmo sendo os maiores contribuintes de impostos indiretos e os usuários potenciais da escola pública, os trabalhadores e seus filhos nem sempre têm acesso a essa instituição. É importante, portanto, que nos apropriemos do conhecimento sobre as receitas para a educação, fator determinante para a garantia desse direito.

As fontes de recursos para a educação de acordo com o Art. 68 da LDB de 1996 são as receitas provenientes de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as receitas de transferências constitucionais e outras transferências; as receitas do Salário Educação e de outras contribuições sociais e as de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. Os impostos (próprios e de transferência) são a principal fonte de recursos para a educação (ver Anexos I, II e III). É importante destacar que a maior parte dos municípios brasileiros tem pouca capacidade de arrecadação de recursos próprios, sendo que as receitas transferidas pela União advinda do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e as oriundas do ICMS repassados pelo Estado constituem as suas maiores fontes de receita (TRISTÃO, 2003).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF também foi um importante mecanismo de redefinição do financiamento da educação de 1997 a 2006²⁹, tendo sido substituído pelo FUNDEB a partir de 2007. Ambos os fundos caracterizam-se como de natureza contábil³⁰ no âmbito de cada Estado³¹. A maior inovação do FUNDEF consistiu na subvinculação de 15% dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE obrigatoriamente ao ensino fundamental, provocando um processo nunca visto de municipalização do ensino fundamental no país, conforme Marcelino Pinto (2007)

Se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

²⁹ O FUNDEF foi instituído pela E.C. nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97 sendo implementado nacionalmente a partir de 1998.

³⁰ A natureza contábil é pelo fato de não apresentarem personalidade jurídica e tampouco constituir-se em órgão administrativo ou gestor de recursos, mas sim um sistema de contas bancárias individuais abertas em cada Estado, no Distrito Federal e nos Municípios, com o fim específico de receber os recursos oriundos de tais fundos.

³¹ Os recursos do FUNDEF eram contabilizados a partir do depósito de 15% dos impostos do Estado e dos municípios de sua circunscrição, isto é, no Brasil havia 27 fundos que retratavam a condição financeira de cada Estado, não havendo possibilidade de interconexão entre eles.

e Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas. (...) Constata-se que em todas as regiões a municipalização avançou, de tal forma que a rede municipal, que, em 1991, era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% das matrículas em 2006 (PINTO, 2007, p.878).

No Estado do Pará, o grande índice de municipalização do ensino fundamental vem sendo apontado como uma das principais consequências do FUNDEF (GEMAQUE, 2004; GUTIERRES, 2005), antecipado pela Lei 6.044/97 e que, no seu Art. 5º, possibilitava “a celebração de Convênios entre o Estado e os Municípios, para transferência de alunos, recursos, materiais e encargos financeiros”, definindo as bases legais da municipalização.

Duas críticas merecem especial destaque em relação ao FUNDEF: a primeira, o fato do valor aluno/ano ter sido sistematicamente fixado levando em conta o recurso disponível e não os custos para se ter um ensino de qualidade (PINTO, 2007; ARELARO 2007; GEMAQUE, 2004); a segunda, o não repasse da complementação da União conforme o previsto na lei de regulamentação do FUNDEF, o que, segundo Arelaro (2007), resultou em um débito de cerca de 25 bilhões por parte da União junto a Estados e Municípios durante a vigência do fundo. Com base no *site* do MEC e de valores estimados ano a ano por Arelaro (2007), a tabela 1 abaixo demonstra o déficit da União referente ao período de 1997 a 2006, considerando o previsto pela Lei 9.424/96 em relação aos valores do FUNDEF:

**TABELA 01: Brasil: Valor Legal e Valor Decretado para o FUNDEF – 1997 a 2006
(Valor nominal)**

| Ano | Valor legal* | Valor decretado* | Diferença | |
|------|--------------|------------------|-----------|------------|
| | | | Absoluta | Percentual |
| 1997 | 300,00 | 300,00 | - | - |
| 1998 | 399,47 | 315,00 | 84,47 | 21,1% |
| 1999 | 451,81 | 315,00 | 136,81 | 30,2% |
| 2000 | 532,53 | 333,00 | 199,53 | 37,4% |
| 2001 | 613,85 | 363,00 | 250,85 | 40,8% |
| 2002 | 706,35 | 418,00 | 288,35 | 40,8% |
| 2003 | 786,16 | 462,00 | 324,16 | 41,2% |
| 2004 | 864,00 | 564,63 | 299,37 | 34,6% |
| 2005 | 935,15 | 620,56 | 314,59 | 33,6% |
| 2006 | 1.182,80 | 682,60 | 500,20 | 57,7% |

Fonte: MEC e Arelaro (2007).

Nota 1*: O valor considerado é o relativo à 1ª a 4ª do ensino fundamental.

Diante do não cumprimento legal dos repasses, segundo Gemaque (2004), em 1999, alguns setores da sociedade brasileira moveram Ação Cível Pública contra a União visando não apenas coibir a “ilegalidade praticada” (p. 75), mas que a União se abstinhasse de definir o valor aluno ano nos anos subsequentes. Em 2002 o Estado da Bahia também impetrou Ação Cível Individual pleiteando que a ré devolvesse as diferenças de complementação e fosse condenada por danos morais coletivos. Em ambos os casos, não se obteve sucesso.

Em 2006, após quase dez anos de controvérsias acerca das fontes de contribuição e abrangência de cobertura de matrículas, o FUNDEB foi criado pela E. C. nº. 53 de 24/12/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20/06/2007, com a previsão de 14 anos de duração, de 2007 a 2020. Diferentemente do FUNDEF que focalizava apenas o ensino fundamental e a educação especial, o FUNDEB abrange toda a Educação Básica (Infantil, Fundamental, Ensino Médio) dos alunos matriculados regularmente ou nas modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial.

Os recursos que constituem o FUNDEB são basicamente os mesmos que constituíam o FUNDEF, ou seja, são oriundos da contribuição de Estados, DF e Municípios³². Além disso, o percentual de contribuição que com o FUNDEF era de 15% sobre esses impostos aumentou para 20% com o FUNDEB, que foi previsto para acontecer de forma gradativa³³ até a totalidade das matrículas da educação básica³⁴ em 2009.

Outra importante fonte de financiamento para o ensino básico³⁵ é a contribuição social do Salário Educação³⁶ recolhida pelas empresas, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados

³² Fundo de Participação dos Estados – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, o Imposto sobre produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPI-Exp. Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/1996 – Lei Kandir). A diferença é que foram acrescidos mais três impostos na base da contribuição: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações – ITCMD, Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA e Quota Parte de Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR.

³³ Assim, para o grupo de impostos que já compunham o FUNDEF, o aumento se deu da seguinte forma: 16,66% no 1º ano (2007); 18,33% no 2º ano (2008); 20% no 3º ano (2009). Para o grupo de novos impostos, a proporção foi de 6,66% em 2007; 13,33% em 2008 e 20% em 2009.

³⁴ De acordo com a lei de regulamentação do FUNDEB, apenas o ensino fundamental e a educação especial foram contemplados desde o primeiro ano. As demais etapas do ensino básico e modalidades de ensino (Educação Infantil, Ensino Médio, EJA) foram atendidas gradativamente: no 1º ano (2007), 1/3; no 2º ano (2008), 2/3, e 3º ano (2009), 100%.

³⁵ Os recursos do Salário Educação atualmente devem ser divididos por toda a educação básica, pois a E.C nº 53/2006, que criou o FUNDEB, assim o definiu no § 5º do Art. 212.

³⁶ O Salário Educação foi criado pela Lei nº 4.440 de 27/10/1964 (Melchior, 1987) e sofreu diversas modificações desde essa data. Está previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, inicialmente modificado pela EC nº 14 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 com modificações impostas pelas Leis nº 9.766/98 e Lei 10.832/2003 e pelo Decreto nº 6.003/2006. Em dezembro de 2006, foi novamente alterado pela E.C nº 53 e regulamentado pela Lei nº 11.457/2007, base de sua execução atual.

empregados. O valor é dividido em duas cotas: 1/3 para o governo federal e 2/3 para Estados e Distrito Federal.

Até 1998 a quota estadual era dividida de forma difusa entre os municípios, pois não havia critérios claros para essa repartição, o que só veio a ocorrer a partir da Lei Federal nº 9.766 de 18/12/1998. No Pará tal distribuição foi regulamentada pela Lei estadual nº. 6.239 de 09/08/1999. Por força da Lei nº 10.832 de 29 de Dezembro de 2003, “o MEC gerencia em torno de 40% dos recursos e os estados e municípios ficam com os demais 60%” (FARENZENA, 2006, p.86) do salário educação, critério que permanece atualmente.

A cota federal do salário educação vem sendo gerenciada pelo FNDE³⁷ e aplicada em um conjunto de programas e projetos promovidos pela União a partir de três tipos de ação: a direta, a automática e a voluntária (CRUZ, 2009). A assistência direta é aquela na qual o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). A assistência financeira automática ocorre sem a necessidade de convênios, contrato ou ajustes mediante depósito em conta corrente específica aberta pelo beneficiário, “embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro para que o recurso seja repassado” (CRUZ, 2009, p. 216). Exemplo desse tipo de ação são os recursos repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)³⁸, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Alimentação para Creches (PNAC), Programa Nacional de Alimentação do Indígena (PNAI), Programa Nacional de Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para a Educação de Jovens e Adultos (PEJA)³⁹ e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)⁴⁰. A assistência voluntária decorre de convênio para financiamento de projetos educacionais por meio da

³⁷ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), “criado em 21 de novembro de 1968 por meio da Lei nº 5.537 e do Decreto nº 872 de 15 de dezembro de 1969. O FNDE tem por objetivo captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação, em especial à universalização do ensino fundamental” (CRUZ, 2009, p. 201).

³⁸ O PDDE foi criado em 1995 por meio da Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995 (recebendo inicialmente o nome de PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) Importantes reflexões sobre esse programa podem ser acessadas em publicação do INEP sobre pesquisa intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação? (2003-2005)” que congregou os Estados de São Paulo, Piauí, Pará, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul cujos resultados foram publicados pelo INEP em 2006 sob a coordenação das professoras Dr^a Vera Maria Vidal Peroni e Dr^a Thereza Adrião.

³⁹ De acordo com Cruz (2009) a transferência de recursos para financiamento da EJA pela União inicia em 2001 quando, por meio da MP nº 2.178-36 de 2001 institui-se o Programa Recomeço, com o intuito de compensar Estados e Municípios pela exclusão da EJA do FUNDEF. O Recomeço não era universal e dirigia-se apenas a municípios com IDH menor ou igual a 0, 500. Em 2004 é alterado pela MP nº 173/2004 e passa a ter caráter universal independentemente do IDH de cada município.

⁴⁰ O PNATE foi instituído pela MP nº 173/2004 sob a responsabilidade do FNDE posteriormente referendado pela Lei nº 10.880/2004 com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, por meio de assistência financeira por parte da União a Estados, DF e Municípios.

apresentação de Planos de Trabalhos Anuais – PTAs, elaborados a partir de critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE visando a atender as diferentes etapas e modalidades da educação básica.

Outra questão de grande relevância, quando se trata do financiamento educacional, é quanto ao volume de recursos disponíveis, considerado insuficiente para que se viabilize uma educação de qualidade, tal como a que vem sendo historicamente pleiteada. Para Marcelino Pinto (2000), por exemplo, essa situação fica evidente na própria composição do bolo fiscal brasileiro formada por um número de impostos relativamente baixo (cerca de doze) em relação à quantidade de cerca de cinquenta itens referentes às contribuições sociais, que, salvo o salário educação, não incidem sobre a educação. O bolo fiscal brasileiro em relação ao PIB, no período de 1995 a 1997, segundo ele, representava apenas 26% do PIB enquanto que a receita de impostos, de onde efetivamente vem a maioria dos recursos para o ensino no Brasil, era “de apenas 15,5% do PIB” (PINTO, 2000, p. 24) – o que demonstra que o potencial de financiamento das políticas para a educação em relação ao PIB, baseado quase que exclusivamente em imposto, tende a ser baixo.

Pesquisa⁴¹ realizada pelo MEC/INEP esclarece melhor a situação no Brasil. Analisando o investimento público direto⁴² por esfera de governo em relação ao PIB de 2000 a 2007, os dados do MEC demonstram percentuais baixos, como se pode conferir abaixo.

TABELA 02: Brasil – Percentual Total e por esfera de Governo do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao PIB. 2000 – 2007.

| Ano | Federal | Estadual | Municipal | Total |
|------|---------|----------|-----------|-------|
| 2000 | 0,7 | 1,7 | 1,5 | 3,9 |
| 2001 | 0,8 | 1,7 | 1,6 | 4,0 |
| 2002 | 0,7 | 1,8 | 1,6 | 4,1 |
| 2003 | 0,7 | 1,6 | 1,6 | 3,9 |
| 2004 | 0,6 | 1,6 | 1,6 | 3,9 |
| 2005 | 0,7 | 1,6 | 1,7 | 3,9 |
| 2006 | 0,7 | 1,9 | 1,8 | 4,4 |
| 2007 | 0,8 | 1,9 | 1,8 | 4,6 |

Fonte: INEP/MEC.

⁴¹ Os resultados da pesquisa encontram-se no *site* de consulta financeira do MEC/INEP http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm.

⁴² Segundo o *site* do MEC, os investimentos diretos excluem os gastos com aposentadorias, pensões, bolsas de estudos, apoio estudantil, despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. Delas fazem parte os gastos com pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes, despesas de capital e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Observa-se que de 2000 a 2007, sequer se chegou a 5% do PIB em gastos diretos, contrariando o proposto no Plano Nacional oriundo da sociedade civil, que previa o aumento gradativo dos percentuais do PIB a serem gastos em educação até o percentual de 10% do PIB em 2011, o que dificilmente poderá vir a acontecer dado o cenário da crise econômica global vigente, pois a maior ou menor disponibilidade da receita de impostos em cada esfera de governo “fica sempre condicionada às flutuações da economia nacional, regional e local e das políticas fiscais levadas a cabo pelos governos” (FARENZENA, 2006, p.83).

Um exemplo de política fiscal que alterou significativamente a receita para a educação até 2009 foi a Desvinculação dos Recursos da União – DRU⁴³ ao restringir a base de incidência dos percentuais mínimos para a educação. A DRU correspondia à “liberação de 20% do total de receitas da união, possibilitando sua aplicação em finalidades diversas daquelas estabelecidas nas vinculações constitucionais legais” (XIMENES, 2009, p.13-4) e vinha sendo utilizado pelo governo federal desde 1994. Até 2000, a desvinculação atingiu todas as receitas educacionais inclusive o salário educação. Este mecanismo de desvinculação, ao mesmo tempo em que aumentou a concentração de recursos na União, diminuiu os recursos para a educação nos últimos anos, já que por meio dele o governo retirou “cerca de R\$7,5 bilhões por ano da educação” (PINTO, 2009, p.60). Embora tenha sido sucessivamente referendada pelo Congresso, a utilização da DRU era inconstitucional, pois reduzia a amplitude da garantia constitucional do financiamento para a educação ao permitir que as receitas vinculadas à educação previstas no Art. 212, § 1º entrassem indiretamente na conta da desvinculação feita pelo governo federal, conforme Ximenes (2009). Foi somente em novembro de 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59 que a DRU deverá ser extinta gradativamente até 2011.

Outra forma de dar materialidade à democratização da educação e para a qual os recursos financeiros, embora não determinantes, são fundamentais, é a valorização dos trabalhadores da educação, explicitado a seguir.

⁴³ A desvinculação que originou a DRU foi criada inicialmente com o nome de Fundo Social de Emergência – FSE pela EC de Revisão nº 1 de 1994 e destinava-se a desvincular “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União”. Aprovada como transitória, foi prorrogada diversas vezes. Até 1997, foi prorrogada pela EC nº 10 de 1996 com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal – FEF sendo também em 1998 pela EC nº 17 até 1999. Em 2000, a EC nº 27 prorroga a desvinculação até 2003 com o nome de Desvinculação de Recursos da União - DRU. A EC nº 42 de dezembro de 2003 referendou a continuidade da DRU até 12/2007. Para compensar a extinção da CPMF neste mesmo ano, o governo ganha em 20/12/2007 a aprovação da EC nº 56 prorrogando a vigência da DRU até 2011. Em novembro de 2009, aprova-se a extinção gradativa de DRU em relação aos recursos da educação.

2.2.3 A valorização dos trabalhadores em educação

A valorização dos profissionais da educação constitui um dos principais desafios na perspectiva de implementação da democratização da educação na medida em que sem professor qualificado, bem remunerado e sem boas condições de trabalho, não se poderá garantir educação de boa qualidade para todos.

Mas o que vem a ser a valorização docente? Este não é um termo de fácil definição, pois envolve dimensões que vão além da questão salarial, embora esta seja de muita importância. Vários estudiosos⁴⁴ têm se ocupado em clarificar o conceito de valorização do professor por meio de estudos que contemplam diversos aspectos que podem contribuir para a valorização dos profissionais do magistério. Dentre esses aspectos destacam-se: condições salariais dignas, formação inicial adequada para o exercício da função, formação continuada, Plano de Carreira que permita progressão e incentivos na carreira, acesso à cultura, condições adequadas de trabalho (tempo para planejamento de aulas, acesso a bibliotecas, internet, equipamentos didáticos entre outros). Embora não haja divergência quanto à existência de todos esses fatores para que haja a valorização do profissional, alguns autores tendem a enfatizar um ou outro aspecto; todavia, todos são unânimes em um ponto: no reconhecimento de que a valorização do professor é de fundamental importância para a melhoria da educação e sua democratização.

Como principal órgão de representação sindical dos professores da Educação Básica, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE⁴⁵, defende que “carreira, piso salarial profissional, políticas de formação inicial e continuada são indispensáveis e determinantes na orientação e na consistência da qualidade da educação” (CNTE, 1997, p.15). Considerando os vários estudos existentes sobre o tema considera-se que a valorização dos profissionais da educação supõe formação inicial e continuada, salário digno, Plano de Carreira e condições adequadas de trabalho.

⁴⁴ Dentre outros, destacam-se: Iria Brzezinski (1987, 1994, 1996, 1997, 2000), Maria Angela Aguiar (1994, 1997, 1999), Antonio Nóvoa (1991), Mariano Enguita (1991) Bernadete Gatti (1992, 1996) Helena Costa Lopes de Freitas (1992, 1999, 2007), Acácia Kuenzer (1998), Olgaíses Maués (2003) e João Monlevade (2000).

⁴⁵ Segundo o *site* do CNTE (<http://www.cnte.org.br>), essa entidade possui 36 entidades filiadas, sendo que 34 são constituídas como Sindicato e duas delas adotam a nomenclatura de Associação (APEOC/CE) e Federação (FETEMS/MS). Em 23 delas, os filiados assumem a condição de trabalhadores da educação quando se autodenominam “Sindicato dos Trabalhadores da Educação”.

Os professores nem sempre foram desvalorizados, sendo tal processo historicamente construído⁴⁶. Nas últimas décadas, a explosão das matrículas no país associada à desproporcionalidade dos recursos para a educação levou o professor não só a assumir múltiplas jornadas de trabalho como também resultou no rebaixamento salarial dos profissionais da educação ocorrendo um processo de “proletarização do magistério” (MOLEVADE, 2000).

A necessidade de uma política de valorização dos professores que contemple de forma articulada e com prioridade a formação inicial e continuada, boas condições de trabalho, salário e carreira “faz parte das utopias e dos ideários de todos os educadores e das lutas pela educação pública nos últimos 30 anos” (FREITAS, 2007, p.1.204). Assim, a partir do começo da década de 80, a nova composição social do magistério e sua baixa remuneração impulsionaram os professores a participar das lutas sindicais ao lado de outros trabalhadores pelo fim do arrocho salarial e pela redemocratização da sociedade em todo o Brasil. Por meio do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito⁴⁷, os professores atuaram ativamente por ocasião do processo constituinte de 1988 e na elaboração da LDB visando à sua valorização.

Em consequência dessas lutas, a valorização do profissional da educação foi inscrita como um dos oito princípios garantidos na Constituição Federal de 1988 no Art. 206 transcrito abaixo:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, SENADO, 2004, p. 218)⁴⁸

⁴⁶ Para maior aprofundamento do assunto, consultar Monlevade (2000).

⁴⁷ O Fórum foi composto pelas seguintes entidades: ANDE (Associação Nacional de Educação), ANDES (Associação de Docentes do Ensino Superior), ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), CPB (Confederação dos Professores do Brasil, atual CNTE), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), CGT (Central Geral dos Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais) (PERONI, 2003).

⁴⁸ Esse artigo sofreu modificações pela E.C. nº 19 e E.C. nº 53. Atualmente o inciso V consta com a seguinte redação: “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (BRASIL, 2009).

A Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394 de 20 de 12/1996), retomando o texto constitucional, dispõe em seu Art. 3º, Inciso VII, a “valorização do profissional da educação escolar”. Mais especificamente no Art. 67 determina que os sistemas de ensino devam assegurar estatutos e Planos de Carreira para os profissionais da educação com base em princípios que podem contribuir para a sua valorização, nestes termos:

Art. 67 – Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – Ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – Piso salarial profissional;

IV – Progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho;

V – Período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – Condições adequadas de trabalho.

A formação dos profissionais do ensino básico é contemplada na LDB nos Artigos 61, 62 e 64. O Art. 61 enfatiza os fundamentos da formação, ressaltando no inciso I “a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço” e, no inciso II, o “aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades”. O Art. 62 define a formação de ensino superior como requisito para a atuação docente no ensino básico, admitindo-se como formação mínima para o exercício do magistério nas séries iniciais e educação infantil a formação em nível médio na modalidade Normal. A formação para atuação em atividades técnicas é definida no Art. 64 que será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em cursos de pós-graduação.

A Resolução nº 3/97 do CNE referendou estas mesmas exigências mínimas de formação para o exercício da docência no magistério público e definiu quem são os profissionais de educação integrantes da carreira do magistério: “profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional” (BRASIL, 1997).

Se a partir desses marcos legais a garantia de plano de carreira, piso salarial e ingresso exclusivo por concurso público, formação inicial e continuada passaram a fazer parte da

política de valorização dos professores, sua materialização não tem sido fácil. Com o adiamento indefinido do prazo para a elaboração dos Planos de Carreira, poucos municípios brasileiros se preocuparam em elaborar e implementar tais planos (FREITAS, 2002).

Importa retomar, mesmo que sinteticamente, os acontecimentos políticos nacionais e internacionais da década de 1990 que sinalizaram os rumos da valorização dos profissionais da educação no Brasil.

No início da década de 1990 destaca-se a Conferência Mundial de Educação de Jomtien (1990)⁴⁹ que serviu de referência para um projeto educacional internacional sintetizado na “Declaração Mundial sobre Educação Para Todos”, que especifica e se propõe a garantir a satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA)⁵⁰ com significativa influência de organismos internacionais tais como o Banco Mundial e a UNESCO (SHIROMA, *et all* 2002; DE TOMASI, WARDE & HADDAD (orgs) 2000; MAUÉS 2003).

Em decorrência da Conferência de Jomtien, no Brasil é elaborado o “Plano Decenal de Educação Para Todos” em 1993 e, com vistas a subsidiar tal Plano, foi realizada a “Semana Nacional de Educação Para Todos” de 10 a 14 de maio de 1993 por meio da qual se sistematizou um documento denominado “Compromisso Nacional de Educação para Todos”. Como documento de subsídios para discussão e formulação do referido Plano Decenal, o “Compromisso Nacional de Educação para Todos” contemplava sete itens voltados para intenções de melhoria: do planejamento educacional, da aplicação de recursos financeiros, da qualidade do ensino, da gestão da educação nos sistemas de ensino e nas escolas, da valorização do magistério e formulação de estratégias para o acompanhamento do Plano Decenal. O item 5 de tal documento propunha: “Valorizar social e profissionalmente o magistério, por meio de programas de formação permanente, plano de Carreira e outros benefícios que estimulem a melhoria do trabalho docente e da gestão escolar”(BRASIL - MEC, 1993, p.84).

⁴⁹ A Conferência Mundial de educação para Todos (realizada de 5 a 9 de março de 1990), realizada em Jomtien, na Tailândia, foi convocada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial. Dela participaram governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e personalidades destacadas na educação, com participação de 155 países, incluindo o Brasil.

⁵⁰ As necessidades básicas de aprendizagem, segundo o documento, compreendem tanto os instrumentos essenciais de aprendizagem quanto o conteúdo de que precisam os seres humanos para sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, aprimorar a qualidade de sua vida, tomar decisões com informações suficientes e continuar a aprender.

O “Comitê Consultivo do Plano Decenal” e o “Fórum Permanente de Valorização do Magistério e de Qualidade da Educação Básica⁵¹” foram os responsáveis pelo encaminhamento das discussões a respeito do Plano Decenal de Educação. O Fórum foi constituído por representantes dos três níveis de Poder Público (União, Estados e Municípios) e das entidades representativas da sociedade civil com responsabilidade no processo educacional e teve suma importância nesse período, seja por incluir demandas da representação docente, seja pela redação de dois importantes documentos que têm relação com a valorização do magistério: o texto relativo à profissionalização do magistério, que integra o Acordo Nacional aprovado na “Conferência de Educação para Todos”, realizada em setembro de 1994, e o texto do “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação”, assinado em outubro do mesmo ano.

A Profissionalização do Magistério era um dos Programas Emergenciais⁵² proposto pelo Acordo Nacional de Educação assinado pelas entidades e tinha como fundamento a premissa de que “só o reconhecimento da importância social e política dos agentes de educação há de permitir a superação dos problemas existentes e a construção de novos patamares de cidadania, democratização e desenvolvimento” (MEC, 1994, p. 22).

Nesse sentido, reconhecia-se a necessidade da adoção de uma política de valorização dos professores estreitamente relacionada “à formação, à atualização, às condições de trabalho e à remuneração docente” (MEC, 1994, p. 22). O documento indicava ainda a possibilidade imprescindível da “implantação de um piso salarial profissional nacional do magistério de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais) com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994” (MEC, 1994, p. 22) para 40 horas semanais, sendo este um compromisso das três instâncias de governo.

Os signatários do Acordo se comprometiam em indicar os mecanismos de implantação do piso salarial nacional, do novo regime de trabalho e dos Planos de Carreira, dos montantes necessários para a viabilização do piso, além da articulação das diversas instâncias governamentais. Com base nesse Acordo, as entidades estabeleceram o “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação”, assinado em 19 de outubro de 1994, com a intenção de indicar os postulados que deveriam balizar as ações “das diferentes instâncias e segmentos para, no âmbito de suas responsabilidades constitucionais, construir

⁵¹ A representação do poder público no Fórum era a seguinte: União – um representante do MEC; Estados – um representante do CONSED; Municípios – um representante da UNDIME. Da sociedade civil: Um representante do CRUB; um representante da CNTE; um representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação.

⁵² Os outros dois, segundo o documento, eram as Necessidades Básicas de Aprendizagem e o Regime de Colaboração.

de forma integrada e compartilhada as condições necessárias à adequada formação do professor e ao competente exercício do magistério” (MEC, 1994, p.3).

Neste Acordo foi estabelecido um calendário para dar concretização aos demais firmados no Pacto com relação ao piso salarial nacional, montantes financeiros, regime de trabalho docente, tendo como limite para o desencadeamento prático de tais ações o mês de outubro de 1995. A mudança de governo, em 1996, modificou os rumos da política de valorização, e os reflexos da crise do capital no Brasil mudaram o rumo dessa história. Assim, segundo a CNTE,

tanto o Piso Salarial Profissional Nacional quanto os demais acordos foram revogados durante o primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, sob a tutela do então ministro da Educação, Paulo Renato de Sousa. Dentre as principais políticas extintas, o Plano Decenal de Educação, o Acordo Nacional de Educação para Todos e o Pacto pela Valorização do Magistério (CNTE, 2007, p.8).

Em um contexto econômico no qual os salários dos professores em 1996 variavam de R\$ 20,00 a R\$ 2.000,00 para o mesmo serviço (MONLEVADE, 2000), o governo passa para o Congresso a ideia da redistribuição de recursos por meio da política de fundos fazendo aprovar a Emenda Constitucional nº. 14 em setembro de 1996 antes mesmo da LDB, criando oficialmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e modificando em vários pontos o que ficara estabelecido como acordo durante a formalização do Pacto.

De acordo com as premissas governamentais, amplamente divulgadas pela mídia, um dos principais objetivos do FUNDEF era criar condições para que se desenvolvessem políticas de valorização do magistério, assegurando remuneração condigna para os professores do ensino fundamental público. Nesse sentido, a Lei nº 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, estabelecia que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do magistério, no prazo de seis meses a partir de sua aprovação (até 30 de junho de 1997), de acordo com diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, as quais foram fixadas pela Resolução nº 3/97-CEB/MEC. Tal prazo foi considerado inexecutável, pois a homologação das diretrizes ocorreu somente em outubro de 1997 quando ocorreu a sua publicação no Diário Oficial da União, e a própria implantação do FUNDEF só foi generalizada nacionalmente a partir de 1998.

Em relação à política salarial, a Resolução nº 3/97 converteu o piso mínimo de R\$ 300,00 pleiteado pelas diversas entidades por ocasião do Pacto, inclusive pelo CNTE, em salário médio de R\$ 300,00 em seu Art. 7º, equivalente ao mesmo valor do custo aluno anual referente aos anos de 1997 e 1998 e negou a ideia de Piso Nacional Profissional⁵³. Mas quem são estes profissionais no Brasil e como está se implementando a política de valorização tão duramente conquistada? Quais as suas condições hoje?

O estudo mais recente a respeito da situação dos professores no Brasil realizado pelo INEP em 2007⁵⁴ ajuda a traçar o perfil deste profissional. De acordo com esse estudo, havia quase dois milhões de professores (1.882.961) em exercício na educação básica pública em 2007, o que faz dessa categoria uma das maiores do Brasil e uma das mais democráticas segundo o critério de oportunidade e facilidade de emprego⁵⁵.

O perfil desses profissionais é predominantemente feminino na educação infantil e no ensino fundamental e vai se modificando à medida que se caminha para o ensino médio e o profissional. Assim, enquanto na educação infantil mais de 97,% dos professores são do sexo feminino e 3% do masculino; na educação profissional, a situação se inverte, mas permanece quase equilibrada, sendo 46,6% de mulheres e 53,3% de homens (INEP, 2007).

Quanto à formação, 68,4% dos professores da Educação Básica possuem formação superior, sendo que destes, 90% ou 1.160.811 cursaram uma licenciatura. No entanto, ainda restam 6,8% docentes “leigos” ou que não possuem habilitação mínima para o magistério, o que corresponde a 119.323 professores em todo o país (INEP, 2007).

Existe ainda uma nítida diferença no perfil do professor em relação às suas condições de trabalho de acordo com a etapa do ensino básico ou a modalidade em que trabalha. Assim, na educação infantil (creche e pré-escola), mais de 80% dos docentes trabalham em apenas uma escola e atendem até duas turmas. No ensino fundamental, aparecem diferenças entre os professores de anos iniciais (1ª a 4ª) e os dos anos finais (5ª a 8ª). Cerca de 70% dos professores dos anos iniciais atuam em apenas uma turma e são multidisciplinares (73%), enquanto 43% dos professores dos anos finais atuam em mais de cinco turmas, porém com uma única disciplina (60%) (INEP, 2007). Observa-se, portanto, que o perfil de atuação do

⁵³ Essa ideia não morreu como perspectiva e foi retomada no governo Lula com a aprovação da Lei nº 11.738 de 16/07/2008 que estabeleceu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério na base de R\$ 950,00 para 40 horas semanais.

⁵⁴ O “Estudo exploratório sobre o Professor Brasileiro”, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP/MEC por meio do sistema *Educacenso* implantado em 2007, individualizou a coleta de dados do *Censo Escolar da Educação Básica* e demonstrou em alguns aspectos o perfil desses professores. O texto está disponível no endereço <http://www.inep.gov.br/>

⁵⁵ Pela legislação atual, qualquer profissional hoje pode ser professor, bastando para isso pequenos acréscimos em sua formação.

professor é muito influenciado pelo desenho curricular do ensino fundamental. Os professores das séries iniciais tendem a atender os mesmos alunos em diversas matérias tendo por isso maiores possibilidades de conhecer o seu espaço de trabalho e seus alunos, o que não acontece com os das séries finais, pela diversidade de alunos, turmas e escolas que atende. Em relação aos salários⁵⁶, um professor de educação infantil recebia em 2003 em média R\$423,00; o de 1ª a 4ª, R\$462,00; o de 5ª a 8ª, R\$600,00 e o do ensino médio, R\$866,00, portanto salários considerados baixos em relação a outras profissões, o que constantemente se coloca como motivo de desânimo para o exercício dessa profissão. A diferença de remuneração existente entre o salário de um professor da educação infantil e o de um juiz, por exemplo, em 2003, era de vinte vezes, conforme o próprio INEP (2003). As assimetrias de desenvolvimento entre as regiões brasileiras e até mesmo entre Estados e municípios provoca grande diferenciação salarial entre os professores. Assim, um professor da Região Sudeste chega a ganhar duas vezes a mais que seu colega da Região Norte ou da Região Nordeste.

Pesquisa realizada pelo CNTE⁵⁷, publicada em 2003, também contribui para que se possa delinear o perfil do professor no Brasil e suas aspirações, sintetizado por Rodolfo Ferreira (2003):

Mais da metade (53, 1%) tem entre 40 e 59 anos de idade. A maioria exerce a função há 15 anos em média e se aposentará ao longo da década. Nada menos que 48,3% não dispõem de computador, quase 60% não cultivam o hábito de leitura, e 31,6% não vão a teatro ou cinema. Na outra ponta, cresce o desinteresse pela educação. O despreço fica claro no aumento da idade dos mestres. Os mais jovens abandonaram a profissão ou buscaram outro mercado de trabalho. Rapazes e moças que cursam letras, matemática, história, geografia, não pretendem entrar em sala de aula. Pensam qualificar-se para ingressar em outra carreira mediante concurso público ou seleção da iniciativa privada (FERREIRA, 2003, p.5).

O estudo revela que a maioria dos profissionais tem pouco acesso a atividades culturais, lê pouco, e quase a metade não possui computador, uma das ferramentas que

⁵⁶ O relatório produzido pelo INEP em 2007 a respeito do professor não abordou a questão salarial. Os dados foram retirados do estudo: “Estatísticas dos Professores no Brasil”, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) em 2003, com base em dados do Censo Escolar, Censo da Educação Superior, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). O texto está disponível no endereço <http://www.inep.gov.br/estatisticas/professor2003/> e apresenta informações consideráveis sobre a situação do docente brasileiro.

⁵⁷ O Relatório de tal pesquisa encontra-se no *site* do CNTE: <http://www.cnte.org.br>

poderia ajudá-lo em sua profissão. A perspectiva de ser professor pelos mais jovens, mesmo aqueles que cursam as licenciaturas é desanimadora diante das condições salariais e do desprestígio da carreira.

Em vista das condições atuais, a valorização dos profissionais da educação continua sendo pauta constante da luta dos educadores em todo o país e constitui um dos principais desafios na perspectiva de implementação da democratização da educação na medida em que sem professor qualificado, bem remunerado e sem boas condições de trabalho não se poderá garantir educação de boa qualidade para todos. Verificar em que medida a municipalização implicou ou não em mudanças na política de valorização em Altamira é importante para dimensionar a democratização da educação naquele município. Outro aspecto fundamental para dimensionar e democratização da educação são as relações de poder no sistema e na escola, ou seja, a gestão democrática, discutida a seguir.

2.2.4 A Gestão democrática da educação

“A educação, como mediação para a formação do homem histórico, envolve necessariamente relações humanas entre seres cuja condição de sujeito precisa ser permanentemente afirmada, posto que é tal condição que os caracteriza como seres históricos”. (Vitor Henrique Paro, 2007, p. 112)

O pequeno fragmento extraído de uma das obras de Vitor Paro nos leva a refletir sobre a essencialidade da gestão democrática como forma de reafirmar a condição de sujeito histórico que cada ser humano traz em si. E isso supõe o compartilhamento do poder nas relações educacionais, o acesso a informações qualificadas, a participação nas tomadas de decisão, o diálogo, enfim, possibilidades concretas da emergência do ser como sujeito. A democratização da educação não pode ocorrer sem que a gestão do sistema e das unidades educacionais seja compartilhada, democrática. Esse tópico trata do conceito de gestão democrática na educação, da luta histórica pela sua institucionalização em lei e das mudanças na política educacional que vem redefinindo as formas de participação na gestão pública em função da Reforma do Estado.

A gestão pública é entendida como a materialização prática das políticas emanadas das intenções do Poder Público caracterizando-se como uma “tarefa complexa e cheia de meandros” por ser “arena de interesses contraditórios e conflituosos” (VIEIRA, 2007, p.59). Nesta perspectiva, a gestão pública “é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas” (VIEIRA, 2007, p.56). Enquanto na dimensão dos valores estão implícitas as intencionalidades políticas, nas condições de implementação está a base material onde ocorre a gestão (recursos materiais e financeiros). Porém, estas não são suficientes para que a gestão se concretize, necessitando de condições políticas favoráveis uma vez que a gestão “não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas” (PARO, 2005, p.13), pois a correlação de forças presentes é determinante no processo. Isso significa dizer que qualquer proposta de gestão não pode deixar de considerar o contexto, as necessidades decorrentes desse contexto e as condições objetivas para sua efetivação. A administração educacional, em seu sentido mais geral, é concebida por Vitor Paro (2005) como mediação, ou seja, como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), o que supõe que a gestão não é neutra, e, no caso da escola, estará sempre comprometida com a formação de um determinado tipo de homem. Em síntese, no processo de gestão, as intenções (dimensão dos valores) precisam ser viáveis (condições de implementação) e aceitáveis (condições políticas).

O aspecto político da gestão envolve assimetrias de poder só passíveis de serem minimizadas pela gestão democrática, que muito mais que compartilhamento de tarefas, supõe divisão de poder, de respeito mútuo pela condição de sujeito de todos os que participam do processo. A noção de gestão educacional democrática associa o ensino público à democracia, o que quer dizer que “aí está implicada uma noção de participação na *gestio rei publicae*” (CURY, 1997, p.201). De acordo com Cury (1997), o termo gestão é derivado de *gestio*, que, por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir) e induz a pensar que a gestão não é só o ato de administrar um bem alheio, fora de si, “mas algo que se traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo desse bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia” (CURY, 1997, p.201). Considera-se assim que o caráter público da gestão é potencializado duas vezes. Uma pela própria expressão de seu significado implícito etimologicamente, como algo que faz parte de quem participa; outra por se tratar o ensino de um serviço público, o que daria significado mais real ao termo república, como algo que não pode prescindir da participação do povo, porque do próprio povo, “o que (re)duplica o seu caráter público (re/pública)”(CURY, 1997, p. 201). Desse modo, a participação torna-se

imprescindível para que se tenha de fato a democracia, constituindo-se em um de seus requisitos principais. Para Juan Bordenave (1992),

A participação não é um conteúdo que se possa transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ele coerente. Também não é uma destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento. A participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando (p.74).

Ainda que a participação não seja algo que se possa ensinar, porque se constrói na prática com o constante exercício da vivência coletiva, tal como assinala Bordenave, “a verdadeira educação deve ser necessariamente democrática, posto que, por seu caráter histórico, supõe a relação entre sujeitos autônomos (cidadãos)” (PARO, 2001, p.11) que trocam experiências, vivências, que estabelecem diálogo e conjuntamente constroem o conhecimento e se reconstróem. Diante das posturas autoritárias e hierárquicas assimiladas da teoria clássica da administração pelos diretores de escola na década de 1970 (PARO 2005; ADRIÃO 2006), em meados de 1980, a gestão democrática surge como uma resposta que visava “romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre teoria e prática” (VEIGA, 1997, p.18) opondo-se à fragmentação do trabalho pedagógico e das práticas educacionais.

Como a democracia não ocorre espontaneamente, mas pela prática política, isso implica na necessidade de criar condições para que a participação ocorra no âmbito educacional. No caso da gestão educacional, a necessidade de democratização é duplamente justificada por Paro (2001) com base nos seguintes argumentos:

Por um lado, porque se situa no campo das relações sociais, onde se torna ilegítimo o tipo de relação que não seja de cooperação entre os envolvidos; Por outro porque a característica essencial da gestão é a mediação para a concretização de fins; sendo o seu fim a educação e tendo esta um necessário componente democrático, é preciso que exista a coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, posto que fins democráticos não podem ser alcançados de forma autoritária (PARO, 2001, p. 32).

Pensada a partir dessa concepção, a gestão educacional não poderia, portanto deixar de ser democrática. E se assim não o fosse, como justificar a dicotomia entre conteúdo e método,

ou ainda: como seria possível educar para a vida social e cidadã, que requer a adoção de princípios como cooperação e solidariedade, alimentando uma prática autoritária e de exaltação da competição no trato das relações sociais? Seria de grande incoerência com a educação e puro contrassenso.

Se hoje a gestão educacional democrática como princípio é consensual, constando inclusive em lei, tal situação só foi possível mediante um processo de luta que se acentuou na década de 1980, quando a classe trabalhadora e as organizações docentes⁵⁸ passaram a reivindicar além da democratização do acesso à escola, a democratização das relações no interior da escola por meio da implementação de mecanismos como conselhos escolares⁵⁹, eleição direta para diretores, planejamento participativo entre outros. Os documentos propostos pela Confederação dos Professores do Brasil – CPB, na década de 80, revelam essas intenções de democratização, segundo Cunha (1991):

A necessidade de a educação atender aos interesses da maioria da população; os governos destinarem maiores recursos para a educação; o ensino público e gratuito serem valorizados; os professores terem maior participação nas decisões educacionais, inclusive pela eleição dos diretores de escola e pela representação nos conselhos federais e estaduais de educação (CUNHA, 1991, p.74).

A partir de 1982, com as primeiras eleições para governadores estaduais da oposição (PMDB), o regime militar perde força política e as primeiras experiências de gestão educacional democráticas despontam. Concomitante a essas experiências isoladas, o Estado militar começa a sofrer pressão das organizações políticas, sindicatos e das massas populares pelo direito de escolher o Presidente da República. A Campanha das ‘Diretas Já’ anunciava a perspectiva de um novo projeto de Estado orientado por valores democráticos surgidos do clamor da sociedade por participação. Além disso, reivindicava-se a adoção de procedimentos mais transparentes na gestão pública com “maior participação e democratização das várias

⁵⁸ Uma das iniciativas das mais expressivas de organização dos professores é a criação do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS, criado em 1946 com cerca de 70 mil sócios e 110 funcionários (CUNHA, 1991), que teve grande expressão na década de 80. No Pará desponta a criação da Federação Paraense dos Profissionais da Educação Pública do Pará – FEPPEP, atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP.

⁵⁹ Algumas experiências de colegiados escolares já vinham ocorrendo antes da Constituição de 1988 nos Estados de Minas Gerais e São Paulo em 1977; no Distrito Federal em 1979; em Porto Alegre em 1985 (MENDONÇA, 2000)

esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p.63).

Assim, temas como participação, democracia e cidadania passaram a ser constantes nas pautas de reivindicações populares em favor da adoção de práticas voltadas para o fortalecimento e para a garantia da presença da sociedade civil nos processos decisórios da administração pública. Buscava-se democratizar as relações de poder por meio da criação de mecanismos que oportunizassem a elaboração, o acompanhamento, o controle da implementação de políticas públicas, especialmente as educacionais. A resposta a essas reivindicações se consubstanciou por meio da institucionalização de direitos na Constituição Federal de 1988, atribuindo à sociedade possibilidades mais concretas de compartilhar a riqueza socialmente construída, como afirma Francisco de Oliveira (1999):

Toda a reivindicação anterior ganhou foros de direito, na letra da Carta Maior. O direito ao trabalho, o direito à autoorganização (os assalariados já haviam criado esse direito ao criarem as centrais sindicais, proibidas legalmente até então), o direito à saúde, o direito à educação, o direito da criança e do adolescente, o direito à terra, o direito ao *habeas-corpus* (a talvez mais antiga negação do corpo na formação da sociedade brasileira), o direito ao *habeas-data* (talvez a outra mais antiga negação, a da fala, a do discurso), o direito a uma velhice digna e respeitada, enfim, todas as reivindicações que significam *política* como processo mediante a qual se põe em xeque a repartição da riqueza apenas entre os que são proprietários, ganhou uma forma, talvez a mais acabada que as condições históricas permitiam (p. 65, itálicos no original).

A democratização da gestão do Estado se deu por intermédio do aumento da participação da população em suas instâncias e se explicita no texto constitucional por meio de dois procedimentos básicos: “o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p.65).

Em relação à educação, o princípio⁶⁰ de gestão democrática do ensino, incorporado à Constituição Federal de 1988 no Art.206, inciso VI, define a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, constituindo hoje um direito; todavia, segundo Adrião e Camargo (2007) isso não se deu sem conflitos entre diferentes setores. Um deles, o Fórum Nacional em

⁶⁰ Segundo Adrião e Camargo (2007), o termo ‘princípio’ é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, a partir dos quais devem decorrer as demais orientações legais.

Defesa da Escola Pública, pleiteava a extensão desse princípio também para as escolas privadas, sob o argumento de que a população usuária (pais, alunos, comunidade local) tinha direito de “participar da definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitos” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66). Seus componentes entendiam que formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressupunha “vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos na gestão na própria escola e nos sistemas de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66). No entanto, saiu vitoriosa a posição dos setores ligados aos interesses privados do campo educacional⁶¹, cujo entendimento de participação se resumia “à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66), o que demonstra as diferentes concepções de participação da época.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação detalha o que diz a Constituição e define no Art. 3, inciso VIII, que a gestão democrática se fará “na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Os seus artigos 14 e 15 expressam em linhas gerais os princípios e as estratégias de gestão democrática a serem assegurados pelos sistemas de ensino:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

A LDB delega a regulamentação da gestão democrática do ensino público na educação básica aos sistemas de ensino, que definirão formas de sua operacionalização de acordo com suas especificidades, propiciando condições para a participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico e em conselhos escolares. No entanto, a legislação silenciou

⁶¹ Estes eram constituídos pelo empresariado educacional e por representantes das escolas confessionais, que, conforme Adrião & Camargo (2007), foram representados durante o processo constituinte pelo grupo de parlamentares conhecido como “Centrão”.

em relação à escolha dos dirigentes das escolas, pois ficou a cargo de cada sistema de ensino definir formas de operacionalizar a escolha.

Nos argumentos de Werle (2003), o Conselho Escolar constitui-se em um espaço fundamental para a efetivação do processo de “participação e de respeito à liberdade dos demais” (p.48), devendo se constituir com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar (pais, professores, alunos e funcionários). No entanto, estudos realizados por Terezinha Santos (2008) sobre o tema revelam a dificuldade dos membros do conselho escolar em se manterem isentos de cooptação e manipulação por parte das direções de escola. Para Luce e Farenzena (2006), o escopo da gestão democrática como princípio posto na Constituição de 1988 vai além da gestão das escolas, mas abrange também os sistemas municipais de ensino consubstanciando as “relações interinstitucionais e entre Estado e sociedade” (p.13) por meio do fomento de relações democráticas entre secretarias de educação e os respectivos conselhos, outros órgãos do governo ou diretamente com a sociedade organizada.

Com a crise do capital desencadeada a partir de 1973, as políticas sociais passam a ser alvo da contenção de gastos, como parte dos procedimentos que visavam ao reequilíbrio e à volta aos antigos patamares de rendimento do capital. Nesse sentido, propalava-se que os problemas educacionais “não decorriam da falta de recursos, mas da falta de competência na sua administração” (AZEVEDO, 2002, p. 62) que precisava ser modernizada. As reformas pleiteadas em nome da modernização da gestão adotavam modelos que buscavam “introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista” (OLIVEIRA, 2000, p. 331), indicando como referência o setor privado. Há que se destacar, porém, que este não era um movimento isolado, fazendo parte das estratégias mundiais do capital para recompor suas perdas com a crise e, nesse sentido, inúmeras tentativas de reforma da gestão pública vinham ocorrendo nos países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico)⁶². Estas tentativas de reforma tinham como base o gerencialismo ou Nova Gerência Pública (New Public Management – NPM), cujos elementos conceituais, embora não sejam novos, trouxe “à baila uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental” (ORMOND; LOFLLER, 1999, p. 84) com “ênfase na gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e a vinculação da remuneração com o desempenho” (ORMOND; LOFLLER, 1999, p.85).

⁶² Tais como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Islândia, Dinamarca e Suécia.

Tal concepção de gestão por resultados aponta como positiva a delegação de autoridade “no interior das agências públicas e/ou entre Ministérios/Departamentos e agências executoras, e/ou entre o governo central e os níveis inferiores de governo, o mercado e o terceiro setor” (ORMOND; LOFLLER, 1999, p. 87) a partir da premissa de que a flexibilidade gerencial, em função da descentralização administrativa, tende a reduzir os custos e aumentar a eficiência. Assim, a responsabilização dos agentes públicos ou *accountability*⁶³ de forma puramente instrumental, centrada em resultados é muito enfatizada pela Nova Gerência Pública.

Essas propostas de modificação dos paradigmas de gestão pública encontram ressonância na Reforma do Estado iniciada em 1995 com forte impacto nas políticas de gestão educacional da década de 1990. A Reforma do Estado propunha a passagem da administração pública baseada em princípios racionais-burocráticos⁶⁴ para a denominada *gestão gerencial*. A diferença básica entre a gestão pública burocrática e a gerencial, segundo a proposta de Reforma, está na forma de controle que deixa de basear-se nos processos para se concentrar nos resultados. A concepção de gestão gerencial é explicitada por Fernando Henrique Cardoso nas páginas introdutórias do PDRAE:

É preciso, agora, dar um salto adiante no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e *descentralizada* para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições, e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (PDRAE – 1995, p.10, itálico meu).

Já não se trata mais de um cidadão de direitos, como pretendia a Constituição de 1988, mas de um cidadão-cliente consumidor de serviços públicos. Para Vera Peroni (2003), isso tem implicações para a ampliação e garantia da efetividade de direitos na medida em que:

⁶³ Segundo Anna Maria Campos (1987) o fato deste termo não ter tradução para o português é significativo e pode revelar a histórica dificuldade que o cidadão tem de exercer o controle efetivo das ações governamentais como ação de cidadania organizada coletivamente.

⁶⁴ Os princípios orientadores da administração pública burocrática, segundo Weber (1991), são: a) a liberdade pessoal do funcionário, que obedece às obrigações do cargo; b) nomeação (e não eleição); c) competências funcionais fixas; d) contrato a partir de seleção para verificar qualificação profissional; e) remuneração com salários fixos em dinheiro; f) exercício do cargo como profissão única ou principal; g) perspectiva de carreira; h) não apropriação dos cargos; i) submissão a sistema de disciplina e controle do serviço, ou seja, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, em síntese, poder racional legal.

na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado, é o cidadão-cliente, o que portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado serão apenas os contemplados pelo núcleo estratégico do Estado e por atividades exclusivas. As políticas sociais não serão contempladas, pois são consideradas, pelo Mare, serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública-não estatal (PERONI, 2003, p.43).

De fato, a nova configuração do Estado proposta pela Reforma passa a comportar três diferentes setores⁶⁵ e para cada setor corresponde um tipo de gestão com diferentes abrangências e consequência para a democratização dos direitos. Assim, no Núcleo estratégico, onde o governo se apresenta em seu sentido *lato* ou mais amplo, o essencial é a correção das decisões tomadas e que elas venham a ter efetividade⁶⁶, aspecto considerado mais importante que a eficiência, sendo por isso “mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial” (PDRAE, 1995, p. 53-4).

No setor de Atividades Exclusivas e de Serviços não-exclusivos, a gestão se rege pelo princípio da eficiência, ou seja, “a busca de uma relação ótima entre a qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público” (PDRAE, 1995, p. 54), razão por que concluem que a gestão “deve ser necessariamente gerencial” (PDRAE, p. 54), inspirada na administração de empresas.

Em função da nova concepção de gestão, o documento propõe que as estruturas estatais sejam descentralizadas e redesenhadas com o objetivo de gerar resultados. Trata-se de um novo paradigma, como explicita o documento:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da **descentralização da decisão**, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, **descentralizações de funções**, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da

⁶⁵ Compõem essa divisão: a) **Núcleo estratégico** – corresponde ao setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento, onde as decisões estratégicas são tomadas (Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Presidência da República e Ministérios); b) **Atividades Exclusivas** – Representam o poder extroverso do Estado (regulamentação, fiscalização, fomento), ou seja, serviços de execução exclusiva do Estado (cobrança e fiscalização de impostos, a polícia, a previdência social básica, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaporte, etc.); c) **Serviços não exclusivos** – correspondem ao setor onde o estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus).

⁶⁶ A efetividade, neste caso, é entendida como “a capacidade de ver obedecidas e implementadas as decisões tomadas” (PDRAE, 1995, p. 54).

orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (PDRAE, p. 23 **negrito meu**).

O novo paradigma da gestão gerencial apoia-se nas seguintes estratégias, segundo o PDRAE: definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados; competição administrada no interior do próprio Estado e descentralização da estrutura organizacional, reduzindo-se os níveis hierárquicos. Em consequência dessa proposta, as políticas de gestão no Brasil dos anos 90 trouxeram como eixos “a flexibilização e desregulamentação da gestão pública” (OLIVEIRA, 2002, p. 127), reduzindo mediações. A municipalização do ensino fundamental e a descentralização administrativa, financeira e pedagógica para as escolas possibilitadas pela implantação do FUNDEF e pelo PDDE, respectivamente, são exemplo de políticas que procuram reduzir mediações. O fato de operarem com o conceito de descentralização não quer dizer que estas iniciativas necessariamente resultem em maior democratização, pois embora se tenham legitimado ideologicamente a partir de “uma dupla equação: quanto mais descentralização, mais proximidade, quanto mais proximidade, mais democracia” (AZEVEDO, 2002, p. 55). Trata-se de uma lógica de descentralização “economicista-instrumental”, que “se alinha e se subordina aos reordenamentos do processo de acumulação capitalista (...), de acordo com as estratégias políticas e financeiras que os grupos hegemônicos passaram a impor ao mundo” (AZEVEDO, 2002, p. 55) após a crise capitalista.

Interessa ainda destacar que houve uma apropriação do discurso das classes trabalhadoras pelos órgãos oficiais, que, ao se apropriarem do vocabulário inerente à democratização educacional requerida pelos movimentos sociais da década de 1980, o esvaziaram de sentido e conteúdo. Segundo José Clóvis de Azevedo (1999):

o discurso oficial apropriou-se da linguagem e de vocábulos identificados com os movimentos populares ligados às lutas pela democratização da educação. Assim, temas como a descentralização, participação e autonomia foram apropriados pelo oficialismo, que lhe conferiu outro significado, outro conteúdo. Não mais o conteúdo de exercício de poder dos usuários na definição de políticas, na participação da cidadania, no tipo de formação desenvolvido pela escola, mas a “autonomia”, a “descentralização” e a “participação” para transferir a sustentação da escola aos usuários, desonerando o Estado dos investimentos na escola pública (AZEVEDO, 1999, p.27-8).

Chegamos ao início do novo século repetindo expressões que expressam o desejo de democratização da educação, mas que não mais condizem com as intenções dos “fazedores de políticas”. Por outro lado, novas expressões de cunho “mercadológico” passam a fazer parte do cotidiano das escolas como: produtividade, controle, vantagens comparativas, competitividade, gerenciamento de resultados, *performance* (desempenho), *ranking*, dentre outras.

A democratização das relações de poder no sistema e nas escolas na perspectiva da emancipação dos sujeitos é de fundamental importância para que haja a democratização da educação, o que faz deste um dos eixos de análise imprescindíveis para avaliar a municipalização e suas implicações para a democratização da educação em Altamira.

Entretanto, a municipalização não é uma ideia nova no Brasil e faz parte de sucessivos movimentos de centralização e descentralização do Estado brasileiro. Na perspectiva de desvendar esse movimento, o próximo capítulo enfoca as raízes históricas da municipalização no Brasil, procurando identificar suas implicações para a democratização da educação.

3 A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICIPALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: IDAS E VINDAS

A descentralização da educação via municipalização do ensino fundamental teve seu ápice na década de 1990, contudo, como toda política educacional, resulta da correlação de forças políticas e econômicas e do movimento histórico que a engendrou. Nesta perspectiva, o presente capítulo busca refletir sobre os arranjos político-institucionais centralizadores e descentralizadores do Estado brasileiro em seu processo de organização, com o objetivo de evidenciar a gênese histórica da municipalização da educação, bem como identificar os avanços e recuos da democratização associados a esses arranjos. A primeira parte situa os aspectos históricos que antecederam a municipalização no Brasil, e a segunda focaliza a década de 1990.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A organização municipal encontra suas raízes históricas no Brasil Colônia. A história da colonização brasileira é marcada pelo extermínio de milhões de indígenas pela ação europeia que lhes trouxe doenças, escravização e morte, visto que a colonização portuguesa tinha claros objetivos comerciais. O modelo econômico monocultor de base escravista adotado, ao exigir vultosas quantias financeiras e mão-de-obra abundante favoreceu o distanciamento entre os donos de engenho e os outros habitantes, tornando nítida a divisão social de classe mediante a exploração da mão de obra indígena e negra.

Para melhor controlar e explorar, o primeiro passo da metrópole portuguesa foi descentralizar o imenso território em capitanias hereditárias⁶⁷ no início da colonização, e a administração colonial passa a ter no município o terceiro elo da administração e a base da pirâmide do poder, depois do Vice-Rei e do Capitão-Geral. As ordenações Afonsinas, Manuelinas e as Filipinas regulam essa unidade de governo, nascida de preocupações fiscais

⁶⁷ Segundo Raimundo Faoro (1997), a capitania se compunha de dois institutos: o público e o patrimonial. As atribuições públicas dos donatários podiam ser revogadas, “sem quebra da fé ou da palavra régia, dado que o direito português, no século XVI, entendia ser privativo do rei o poder de gerir a administração do reino. O lado patrimonial da capitania, este sim, era vitalício e hereditário, inviolável ao próprio rei”, que só poderia retomá-los mediante “compra, renúncia dos proprietários, ou justo confisco” (FAORO, 1997, p.145).

do soberano e da necessidade de defesa contra invasões estrangeiras. Administrativamente, o município nessa época contava com uma relativa autonomia, tolerada e até mesmo estimulada pela Coroa, desde que não deixasse de cumprir os desígnios do soberano, pois “as receitas públicas valiam bem algumas migalhas de liberdade” (FAORO, 1997, p.147). Os municípios assumiam, dessa forma, o papel de “defensores institucionais”, para resguardar os interesses régios “contra o indígena, o estrangeiro e o fazendeiro que, com base na sesmaria, pretendesse ares de potentado” (FAORO, 1997, p.147). Essa era a principal função dos municípios nesse primeiro momento, uma vez que a centralização era o meio adequado para o domínio do novo mundo, como afirma Faoro (1997):

O município, como as capitâneas e o governo geral, obedecia, no molde de outorga de poder público, ao quadro da monarquia centralizada do século XVI, gerida pelo estamento cada vez mais burocrático. A expansão das forças locais seria muitas vezes tolerada como transação, provisoriamente, com o retorno à ordem tradicional, como estrutura permanente de governo. A cadeia político-jurídico-administrativa criava, na verdade, tensões com a corrente local (local e não municipal), num conflito vivo durante quatro séculos (FAORO, 1997, p.148).

O município era, portanto, uma extensão do Poder Real, administrado pela Câmara do Senado ou Câmara municipal.

De acordo com Victor Nunes Leal (1997), as Câmaras só podiam ser instaladas em localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila e eram administradas por dois Juizes Ordinários servindo alternadamente, um Juiz de Fora⁶⁸ e vereadores, além de um procurador, um tesoureiro e um escrivão. Esse conjunto de oficiais “incumbiam-se, no limite de suas atribuições, de todos os assuntos de ordem local, não importando que fossem de natureza administrativa, policial ou judiciária” (LEAL, 1997, p.81), ou seja, a clássica divisão de poderes hoje existentes era enfeixada em uma única instituição: a Câmara municipal.

Em função dessas diversas atribuições exercidas, segundo Leal (1997) as Câmaras congregaram, por longo tempo, um imenso poder, não raro “às margens dos textos legais e muitas vezes contra eles” (LEAL, 1997, p.84). Eram muitas as usurpações praticadas pelos onipotentes senhores rurais muitas vezes com o assentimento da Coroa ao sancionar as ações da Câmara Municipal. O funcionamento das Câmaras de São Luís e de Belém é um bom

⁶⁸ Segundo nota de Leal (1997), “Juiz de Fora era o Magistrado imposto pelo Rei a qualquer lugar, sob o pretexto de que administra melhor a justiça aos Povos do que os Juizes Ordinários ou do lugar em razão de suas paixões e ódios” (LEAL, p.311).

exemplo dessa situação apontado por Leal (1997), referindo-se a um texto produzido por João Francisco Lisboa, que descreve sobre o imenso poder político que se arrogam os senados⁶⁹ das duas cidades, aqui reproduzido por se reportar às raízes do autoritarismo dos governos municipais hoje ainda presentes nos municípios da Região Norte, objeto desse trabalho.

Do exame e estudo dos seus arquivos, das memórias do tempo, e das leis e cartas régias consta que os mesmos senados, com direito ou sem ele, taxavam o preço do jornal dos índios, e mais trabalhadores livres em geral, aos artefatos dos ofícios mecânicos, à carne, sal, farinha, aguardente, ao pano e fio de algodão, aos medicamentos, e ainda às próprias manufaturas do reino. Regulavam o curso e valor da moeda da terra, proviam tributos, deliberavam sobre entradas, descimentos, missões, a paz, a guerra com os índios, e sobre a criação de arraiais e povoações. Prendiam e punham a ferro funcionários e particulares, faziam alianças políticas entre si, chamavam finalmente à sua presença, e chegavam a nomear e suspender governadores e capitães. Esta vasta jurisdição exerciam-na só por si nos casos de somenos importância; nos mais graves, porém, convocavam as chamadas juntas gerais, nas quais se deliberava à pluralidade de votos da nobreza, milícia e clero (LEAL, 1997, p.85-6).

No entanto, Raimundo Faoro (1997) discorda da interpretação de que as Câmaras ou seus componentes tivessem tamanho poder e atribui fatos como o ocorrido em Belém e no Maranhão como momentos pontuais, não representativos da realidade colonial. Para esse autor, o caráter político das Câmaras era cerceado pelo controle burocrático advindo da metrópole, não permitindo tamanha autonomia, como afirma:

A descrição de João Francisco Lisboa, colhida de um efêmero momento da colônia, não traça um fiel retrato do município brasileiro, nos primeiros séculos de sua formação. O estudo das fontes desacredita: as câmaras nunca passaram de corporações administrativas, sem a fantasiosa prerrogativa de colaborar na vontade da política colonial. A lei de organização municipal de 1º de outubro de 1828, ao assegurar a tutela do governo provincial e geral sobre as câmaras, fixando-lhes o caráter puramente administrativo, reconheceu uma realidade tradicional, apesar do renascimento primaveril nos dias de independência (FAORO, 1997, p. 187).

⁶⁹ Importa esclarecer que o título “Senado da Câmara” era uma “alta dignidade” com que se distinguiam os que exerciam a função de vereadores, mas que isso não significava qualquer diferenciação da estrutura da Câmara Municipal.

Controvérsias à parte, a expressão “renascimento primaveril, nos dias de independência” admitido por Faoro, denuncia que pelo menos em um ponto há concordância entre os dois: houve um tempo em que as Câmaras municipais tiveram maior autonomia, quando vivem seu momento áureo. Com a Lei de Organização Municipal de 1828, as Câmaras perdem poder e transformam-se em “departamentos administrativos da capitania, meros cumpridores de determinações superiores” (FAORO, 1997, p.186).

Para Murilo de Carvalho (1996), o Brasil do período colonial poderia ser resumido em três pontos: a) um poder metropolitano frágil, que, por ser incapaz de exercer uma administração centralizada, recorria à cooperação do poder privado e à descentralização política e administrativa; b) um poder privado forte, mas oligárquico, centrado principalmente na grande propriedade da terra e de escravos; c) uma colônia representada por um conjunto de capitanias fragilmente unidas entre si, para as quais o poder do vice-rei era quase nominal.

Depois de três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um país enorme, dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, mas tinham também “deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2003, p.18).

Após a emancipação de Portugal em 1822, o território brasileiro, para fins políticos e administrativos, passou a ser dividido em Províncias, que contavam com um Presidente nomeado pelo Imperador. O governo das cidades e vilas continuava sendo atribuído às Câmaras Municipais que tinham a responsabilidade de administrar economicamente a cidade.

O Estado brasileiro passou a ser regido pela Monarquia Constitucional que reconhecia quatro poderes descritos na Constituição de 1824: O Poder Legislativo, o Moderador, o Executivo e o Judicial. O Poder Legislativo era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, o qual era representado por membros vitalícios, eleitos em lista tríplice e escolhidos pelo Imperador enquanto os deputados eram eleitos temporariamente. O Poder Moderador era delegado privativamente ao Imperador facultando-lhe, dentre outras atribuições, nomear os Senadores, conceder anistia, dissolver a Câmara dos Deputados, suspender os magistrados, aprovar e suspender as Resoluções dos Conselhos Provinciais. Na execução dessas atribuições, o Imperador contava com um Conselho de Estado de caráter vitalício nomeado por ele mesmo. O Poder Judicial compunha-se por Juízes e Jurados passíveis de ser suspensos e transferidos pelo Imperador embora declarados independentes e vitalícios.

A história da administração da Província do Pará registra que os resultados sociais pífios após a Independência brasileira e a excessiva centralização do governo da província

ocasionaram grandes frustrações e, em consequência, sucessivas pressões populares lideradas por Eduardo Angelim, os irmãos Francisco Pedro e Antonio Vinagre, Clemente Malcher e Vicente Ferreira Lavor. Essas pressões resultaram na revolta popular conhecida como a Cabanagem (iniciada em 1835 e dizimada em 1840) considerada como a mais violenta e dramática de todo o Império como afirma Carvalho (2003):

Os rebeldes eram na maioria índios, chamados ‘tapuios’, negros e mestiços. A capital da província, Belém, foi tomada, e boa parte da população branca, cerca de 5 mil pessoas, formada de comerciantes e proprietários brasileiros e portugueses, refugiou-se, junto com o presidente, em navios de guerra estrangeiros. A província caiu nas mãos dos rebeldes, que a proclamaram independente, sob o comando de um extraordinário líder de 21 anos chamado Eduardo Angelim. A luta continuou até 1840 e foi a mais sangrenta da história do Brasil. (...) Calculou-se o número total de mortos em 30 mil, divididos igualmente entre os dois campos em luta. Esse número representava 20% da população da província. Foi a maior carnificina da história do Brasil independente (CARVALHO, 2003, p.69).

A resistência e a capacidade de sonhar com uma sociedade mais justa do movimento Cabano inspirou o projeto educacional do primeiro governo de esquerda⁷⁰ eleito depois de 161 anos decorridos da revolução Cabana em Belém do Pará.

As diversas nuances da centralização e da descentralização nesse período vão se manifestar de acordo com a condição de cada lugar e com os aspectos que mais interessam à metrópole. Assim, a centralização e o máximo detalhamento de controle sobre a economia, por exemplo, contrastavam com a descentralização ou quase descaso pela educação, relegada primeiro aos jesuítas, depois às empobrecidas Câmaras Municipais das Províncias.

A necessidade de escolarização das massas na Colônia era mínima, já que o regime escravocrata vigente formalmente até 1888 e a adoção de uma política econômica agro-exportadora, baseada na monocultura⁷¹, não requeriam qualificação e diversificação da mão-de-obra. Só a elite (os futuros dirigentes do país) tinha acesso à educação, que ocorria no país no nível básico de forma individualizada, isto é, ministrada em aulas individuais por

⁷⁰ Trata-se do governo de Edmilson Rodrigues (1996 – 2004) do PT, eleito para dois mandatos consecutivos para a Prefeitura Municipal de Belém, que escolheu o nome “Escola Cabana” para o projeto educacional municipal.

⁷¹ Além do açúcar, importa lembrar que era presente na colônia a agricultura do tabaco, do algodão, do anil, da mandioca, embora no primeiro momento a produção e a exportação se concentrassem na produção de açúcar, base da economia da época.

preceptores ou pelos jesuítas e fora do país no nível superior, geralmente em Coimbra⁷². Não se pensava em educação de massas, em democratizar a educação.

Embora a educação brasileira ficasse a cargo dos jesuítas⁷³, o poder estatal se fazia presente, “já que a Igreja Católica era uma parte da burocracia do Estado” (CUNHA, 2000, p.66) por meio do regime de padroado⁷⁴. No entanto, em relação ao financiamento, Monlevade (2000) assinala que a Companhia de Jesus conseguiu se desligar do financiamento público real graças a um esquema de autofinanciamento que incluía diversas propriedades, que foram confiscadas após a sua expulsão de Portugal e das Colônias por Sebastião de Carvalho e Melo (o Marquês de Pombal) em 1759:

No inventário dos confiscos dos colégios em 1759-1760, de Santa Catarina ao Pará, arrolaram-se bibliotecas com mais de vinte mil volumes, observatórios astronômicos, laboratórios de ciências físicas e biológicas, prédios que até hoje estão de pé, igrejas monumentais (...). Uma das fazendas que sustentava o Colégio do Rio de Janeiro, que ainda hoje existe no Bairro de Santa Cruz, tinha mais de mil escravos que moravam em 250 senzalas e em seus pastos mais de 10.000 cabeças de gado dos jesuítas e outras tantas dos servos (MONLEVADE, 2000, p.17 – 18).

O fato é que “a ação educativa religiosa, desenvolvida tanto no púlpito quanto nas escolas, cimentava a ordem social estruturada na crença da organicidade dos estamentos e no direito divino do poder monárquico” (CUNHA, 2000, p.66). Ao mesmo tempo em que servia aos imperativos da fé, a Igreja atuava como um braço do Estado, pelo menos no plano ideológico.

Em substituição à ação dos jesuítas, foram criadas as aulas régias de caráter estatal, que funcionavam de forma dispersa geograficamente e tinha os professores nomeados diretamente pelo Imperador. As aulas limitavam-se às primeiras letras (latim, grego, filosofia,

⁷² Conforme Murilo de Carvalho (1980), entre 1772 e 1872, 1.242 estudantes brasileiros matricularam-se em Coimbra, o que influenciou na construção e sedimentação de laços de amizade entre destacadas figuras políticas do Brasil, tais como o Visconde de Uruguai e o Marquês do Paraná. Além dessa universidade, a Real Academia de Marinha e o Colégio dos Nobres foram importantes para a formação da elite brasileira, considerada por ele como uma ilha de letrados.

⁷³ Cunha (2000) demonstra que, em meados do século XVIII, os jesuítas mantinham no Brasil 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários maiores, além de um número não determinado de seminários menores e “escolas de ler e escrever”.

⁷⁴ O regime de padroado é descrito por Cunha (2000) como uma série de poderes transferidos pelo Papa ao Estado Português como forma de recompensa pela luta da aristocracia lusitana contra os mouros no Século XIII, tais como a cobrança de dízimos, a nomeação de bispos, a formação e o suprimento de sacerdotes, por exemplo. O Estado, por sua vez, encarregava-se da proteção e da manutenção da Igreja. O padroado consistia, portanto, em uma forma de integração administrativa entre Igreja e Estado.

geografia, gramática, retórica, matemática) e deveriam ser custeadas por um imposto criado para esse fim, o subsídio literário cobrado pelas Câmaras Municipais do abate de animais nos açougues, da produção de vinho e da destilação da cachaça. O sistema das aulas régias funcionou precariamente, seja porque os professores não permaneciam na função pelos baixos salários, seja porque o subsídio literário não era cobrado regularmente. Logo após a introdução desse sistema, o que se tinha, segundo Carvalho (1980), eram quarenta e quatro aulas régias para uma população de 1.500.000 pessoas, “um número ridiculamente pequeno frente às necessidades da colônia” (p.55). A descentralização das aulas régias não resultou em democratização da educação, que estava ausente das intenções e da prática.

É somente a partir do período Imperial⁷⁵, após a independência do Brasil de Portugal em 1822, que vai prevalecer a ideia de que a instrução das classes inferiores era tarefa fundamental do Estado brasileiro e até mesmo “condição mesma para a existência desse Estado e da nação” (FARIA FILHO, 2000, p. 137). O modelo de Estado nacional-liberal pleiteado na época requeria sujeitos soberanos, capazes de participação em todos os processos políticos, o que tornava necessária a presença de um “sistema educacional para assegurar através das oportunidades educacionais oferecidas a todos, o processo de autodesenvolvimento do indivíduo, preparando-o e conduzindo-o à efetiva participação política” (NOGUEIRA, 1999, p. 67). As iniciativas em torno de um projeto educacional estatal tinham então como intenção criar condições para uma “participação controlada na definição dos destinos do país”, isto é, criar possibilidades de “dotar o Estado de condições de governo” (FARIA FILHO, 2000, p 137) ou de governabilidade diante de um país cuja população tinha interesses tão díspares. De um lado, os europeus e latifundiários locais que viam o Brasil apenas como possibilidade de enriquecimento fácil; de outro, a grande população escrava e nativa, na sua maioria destituída de condições mínimas de exercício de cidadania.

O processo de nacionalização no Brasil se diferenciou da experiência clássica da Europa⁷⁶, uma sociedade de conotação liberal burguesa consolidada. Aqui “a viabilidade

⁷⁵ Segundo Murilo de Carvalho (2003), a escolha de uma solução monárquica em vez de republicana deveu-se à convicção da elite de que só a figura de um rei poderia manter a ordem social e a união das províncias que formavam a antiga colônia. O exemplo do que acontecera e ainda acontecia na ex-colônia espanhola assustava a elite que queria evitar a fragmentação da ex-colônia em vários países pequenos e fracos e sonhava com a construção de um grande império.

⁷⁶ Ramirez e Boli (1999) demonstram a associação entre a origem dos sistemas de educação pública na Europa dos Séculos XVII e XIX e o esforço político de construção do Estado-Nação. Ao se comprometerem em regulamentar, financiar e gerir a educação de massas, os Estados europeus esperavam construir uma política nacional unificada e capaz de suscitar a identificação dos indivíduos com os objetivos da nação.

histórica da ruptura com a Metrópole fez a idealização da forma nacional-estatal preceder as condições materiais de formação de mercado e da burguesia nacional” (NOGUEIRA, 1999, p. 67). Mas isso não impediu que a nova sociedade, que emergia da ex-colônia, exigisse – como parte da caracterização de seu próprio perfil – a criação de um aparelho estatal que correspondesse às necessidades institucionais identificadas no modelo de Estado-nacional liberal. No entanto, a Constituição Imperial de 1824 – embora tenha garantido a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos – não assegurou nem “a definição de uma política de financiamento do ensino primário e secundário” nem a consequente “alocação específica de recursos para a instrução pública no orçamento do Estado” (NOGUEIRA, 1999, p. 76).

As conclusões de um estudo – realizado por Antonio Chizzotti (2001) – sobre o processo constituinte de 1823 denunciam a ausência de um projeto para a instrução pública na época. “Não foram propostas diretrizes, nem traçadas orientações, contentando-se com uma proposição pífia de motivar alguém, mediante premiação a elaborar um tratado de educação para a mocidade” (p.43), segundo as palavras do autor. Em relação à definição de competências na oferta do ensino elementar, Chizzotti (2001) observa que apenas o constituinte Andrada Machado propõe maior autonomia às províncias pela ampliação de suas competências, sendo uma delas a de “promover a educação da mocidade”. Mas o projeto não vingou; “só 11 anos mais tarde, o Ato Adicional viria referendar uma primeira tentativa de descentralização da instrução pública no Brasil” (CHIZZOTTI, 2001, p. 37), pois a introdução do projeto de criação do ensino superior, naquela ocasião, suplantou as discussões em prol da expansão do ensino elementar. A única regulamentação vigente continuava privilegiando a oferta educacional pela iniciativa privada, como afirma Chizzotti:

Atropelado pelo projeto de criação de universidades, o projeto de um plano geral de educação ou de um tratado de educação ficou relegado a um segundo nível, sem qualquer diretriz da constituinte. O único dispositivo legal para a instrução primária foi uma lei que ampliava as possibilidades da educação privada, inspirada em lei de 20 de setembro de 1823, idêntica, exarada pelas liberais das Cortes Constituintes de Portugal, ali votada em 28 de junho de 1821. A lei permitia a todo cidadão abrir escola elementar, sem os trâmites legais de autorização prévia e sem licença e exame do requerente. (CHIZZOTTI, 2001, p. 43-4)

A educação elementar ficou para segundo plano nas discussões, e os debates sobre a implantação do ensino superior não passaram de meras discussões. Chizzotti define nestes termos sua avaliação a respeito dos trabalhos da constituinte de 1823:

A Constituinte de 1823, com todos os arrazoados patrióticos e exultantes, em seis meses de trabalho produziu mais discursos veementes e oradores esfuziantes sobre a instrução, que diretrizes fundamentais para a educação nacional. A educação básica ficou absolutamente relegada à iniciativa privada até o Ato Adicional de 1834, e a criação da universidade foi mais um motivo de emulação entre deputados provinciais, que proposta efetiva para a criação de estudos superiores no Brasil (CHIZZOTTI, 2001, p.50).

Ainda que a instrução pública estivesse predominantemente a cargo da iniciativa privada até o Ato Adicional de 1834 e a constituinte não tivesse privilegiado uma discussão mais consistente sobre o assunto, “havia a intenção de promover a gratuidade da instrução pública” (CURY, HORTA & FÁVERO, 2001, p. 7), aspecto considerado fundamental para a consolidação dos objetivos de criação da identidade nacional. Nesta perspectiva, em 1827, a Comissão de Instrução Pública⁷⁷ apresentava projeto de lei sobre a gratuidade da instrução primária que foi aprovado em 15 de outubro de 1827 e se transformou em lei, que determinava a criação de “escolas de primeiras letras” em todas as cidades, vilas e lugarejos mais populosos do país. Entretanto, segundo Nilton Sucupira (2001), os efeitos dessa lei resultaram num estrondoso fracasso, pois – embora a lei definisse que os professores seriam qualificados na capital da Província e admitidos mediante exame em caráter vitalício, com salário máximo anual de quinhentos mil-réis –, na prática, isso não aconteceu. Para corroborar essa afirmação, Sucupira (2001) se vale do relatório a respeito da instrução pública do Visconde de Macaé de 1848, então Ministro do Império, que identificava as possíveis causas do triste quadro educacional da época: “1) a falta de qualificação dos mestres; 2) o profundo descontentamento em que vive o professorado, resultante da falta de recompensa pecuniária suficiente; 3) a deficiência de métodos convenientes aplicados a este gênero de ensino; 4) a precariedade das instalações escolares” (SUCUPIRA, 2001, p.59). A intenção de fortalecimento de uma política cultural voltada para a construção da nação brasileira e do Estado Nacional não se concretizava na prática.

⁷⁷ A Comissão de Instrução Pública substituiu a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados após a sua dissolução pelo Imperador.

A criação de escolas de “primeiras letras” em todos os lugares propugnada pela lei de 1827 é referendada pelo Ato Adicional de 1834, mas “tal encargo ficou sob a responsabilidade das províncias” (CURY, HORTA & FÁVERO, 1996, p. 7), o que veio a gerar muita polêmica nos anos seguintes por parte de juristas, políticos⁷⁸ e educadores que defendiam maior presença do Governo Central na organização da educação e nas condições de provimento escolar devido à escassez de recursos, à instabilidade e à fragmentação administrativa e legislativa que se tinha nas Províncias⁷⁹. Nessa perspectiva, o cerne das discussões “estava em saber se a competência conferida às assembleias provinciais, em matéria de educação, era privativa” (SUCUPIRA, 2001, p.61-2), ou se era permitido ao governo central também intervir. Essa polêmica em torno da definição da responsabilidade em relação à instrução pública suscitada durante o Império e à interpretação do caráter inconstitucional de intervenção do Governo Central é assim resumida por Sônia Nogueira:

No período da Regência, registram-se posições favoráveis à competência concorrente – Governo Central e Províncias; no entanto, parece ter predominado ao longo do Império a interpretação da competência privativa, reforçando-se a análise de que a criação de escolas pelo Governo Central, à exceção daquelas situadas no Município Neutro, seria inconstitucional (NOGUEIRA, 1999, p.70).

A inconstitucionalidade de atuação do Governo Central com base na interpretação do § 2º do Art. 10 da Constituição do Ato Adicional de 1834, segundo a autora, teria alimentado a omissão do Governo Central em relação à instrução pública durante todo o Império⁸⁰. Assim, a interpretação de que a lei “proibia qualquer intervenção do governo central no âmbito do ensino elementar, até mesmo a ajuda financeira,” (PAIVA, 1990, p. 8) deixou as províncias entregues a sua própria sorte, já que “nada foi feito de concreto no sentido de

⁷⁸ Segundo Sônia Nogueira (1999), dentre os que questionavam a competência privativa das províncias em oferecer a instrução pública e seus problemas destacaram-se Luiz Pedreira do Couto Ferraz (1854), Paulino José Soares de Sousa (1869), João Alfredo Corrêa de Oliveira (1871), Carlos Leôncio de Carvalho (1878), Manoel Pinto de Souza Dantas (1882) e Rodolpho Epiphânio de Souza Dantas (1882).

⁷⁹ Para Faria Filho (2000), a diversidade dos atos legais e a de suas orientações ocorriam em consequência da alta rotatividade dos presidentes de província em seus cargos e da fragilidade das Assembleias Provinciais. A Província Mineira, por exemplo, teria sido governada, em média, por mais de dois presidentes por ano. Além do mais, cada administrador que passava pelo cargo queria mostrar as “reformas dos serviços de instrução” como grandes feitos. Não muito diferente de hoje.

⁸⁰ Talvez tenha sido por isso que a última fala de D. Pedro II, em 3 de maio de 1889, foi no sentido de propor a organização de um amplo sistema nacional de instrução pública e a criação de um Ministério da Instrução, conforme Paiva (1990).

tornar real e efetiva a participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo o país, ainda que fosse a título de ação supletiva” (SUCUPIRA, 2001, p.65). Essa atitude do governo central trouxe como consequência um quadro educacional caracterizado pela extrema precariedade dos serviços provinciais de educação além de reduzida democratização dos serviços educacionais.

Dados levantados por Monlevade (2000) dão conta de que, em 1886, “tinha 248.396 alunos para uma população total de quase 14 milhões de habitantes: um índice de menos de 2%” (p.29) de alunos que tinham acesso à educação. Por isso, entende-se que a interpretação de Sucupira (2001) diante do descaso em relação à universalização da educação básica e à prioridade dada ao ensino superior das elites elucidada que essa política era parte das estratégias de manutenção do poder oligárquico dos grandes proprietários rurais.

Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriciado rural, as classes dirigentes não se sensibilizavam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a construção da ordem, a estabilidade das instituições monárquicas, e a preservação do regime oligárquico (SUCUPIRA, 2001, p.67)

De fato, a democratização da educação não estava na agenda de uma sociedade econômica e socialmente tão dicotômica como a do Brasil ao longo do período Colonial e Imperial. A prioridade era manter a ordem oligárquica, pois não interessava mudar tal estado de coisas e sim educar aqueles que pudessem alcançar os objetivos de manutenção da ordem. Sendo assim, apenas os poucos privilegiados destinados a essa tarefa recebiam educação.

Comparando-se ao Império, a situação econômica e social brasileira não se modifica muito durante a Primeira República, permanecendo o Brasil com uma economia primário-exportadora, dependente, permeada pelo fortalecimento do coronelismo baseado na política dos governadores, cuja expressão mais popular ficou conhecida como política do “café com leite”⁸¹. Vitor Nunes Leal (1997) define o termo coronelismo como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente

⁸¹ A expressão se deve ao controle da política nacional por São Paulo e Minas Gerais grandes produtores de café e de leite respectivamente, que se revezaram no poder presidencial até 1930, quando Getúlio Vargas, do Rio Grande do Sul, se torna presidente.

influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra” (LEAL, 1997, p. 40). Desse compromisso fundamental, resultariam as características secundárias do sistema “coronelista”, como o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais a fim de atender os imperativos do apadrinhamento. Coronel era, desde o Império, o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional, a pessoa mais poderosa do município. Quando a Guarda perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes e assim continuou fazendo a distinção dos poderosos.

A Constituição de 1981 – ao instituir a eleição para governador do Estado e suprimir o critério de renda do eleitor, embora tenha mantido o critério de exclusão de analfabetos e de mulheres –, facilitou o aumento da participação da população nas eleições. Isso favoreceu o fortalecimento do poder local e da figura do coronel, que viveu seu momento áureo por toda a Primeira República. Assim, o coronelismo se manifestava por meio da aliança desses chefes locais com os governos dos Estados e desses com o presidente da República, principalmente garantindo resultados favoráveis a eleições de candidatos da situação, definidos pelo governo central, por meio do chamado ‘voto de cabresto’. Sobre esse assunto, Faoro (1997) afirma:

A dinâmica do regime, eletivos os cargos, sobretudo o cargo de governador, leva a deslocar o eixo decisório para os Estados, incólumes os grandes, cada dia mais, a interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal seqüência é que se afirma o coronelismo, num casamento, cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais (FAORO, 1997, p. 621).

Por ser um período de transição do regime escravista, recém-terminado em 1888, tanto no plano social quanto no político-econômico, manteve-se durante toda a Primeira República uma brutal segregação social. No plano político, embora houvesse a mudança de regime de Monarquia Constitucional para República Constitucionalista adotando como modelo de Estado o federalismo⁸², não há grandes novidades, pois as elites continuavam no poder, como atesta Carvalho (2003):

⁸² Para Arretche (2002), Estados Federativos são formas particulares de governo, divididos verticalmente de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre uma população e território, pois cada governo local – cuja legislação pode variar conforme definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania.

Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados (antigas províncias) passam a ser eleitos pela população. A descentralização tinha o efeito positivo de aproximar o governo da população. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais. Nos casos de maior êxito, essas oligarquias conseguiram envolver todos os mandões locais, bloqueando qualquer tentativa de oposição política. A aliança das oligarquias dos grandes estados, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, permitiu que mantivessem o controle da política nacional até 1930 (CARVALHO, 2003, p.41).

A partir da República, as vinte antigas províncias passaram a ser denominadas de Estados e o Rio de Janeiro, antigo município neutro, é elevado à condição de Distrito Federal, capital da União. A descentralização estava se consolidando pelas novas prerrogativas e atribuições dos Estados previstas na Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891. Uma novidade nesse sentido foi a menção explícita ao Município na Constituição – que, apesar de figurar em apenas um artigo, o 168, ocupou um título específico, o de número três. Talvez tentando preservar o poder das oligarquias locais, o artigo se refere justamente à preservação da autonomia municipal nestes termos: “Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. (SENADO, 2001, p.95).

Ao comentar esse dispositivo constitucional, Victor Nunes Leal (1997) observa que – por não se ter definido no texto constitucional o conceito correspondente a ‘peculiar interesse dos municípios’ – essa definição ficou para o legislador estadual, que, a partir dos interesses políticos locais, discriminaria a competência municipal. No entanto, enquanto em alguns Estados havia um controle sobre a vida dos municípios usando-se as prerrogativas da legalidade; em outros, isso era feito visando à conveniência do governo estadual. Assim, “com tais expedientes podiam os governadores dos Estados tutelar as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual” (LEAL, 1997, p. 99-100). Por outro lado, os próprios chefes dos municípios eram unânimes em apoiar os governos, seja porque esse apoio facilitava alguns melhoramentos no município seja porque queriam evitar interferências arbitrárias. Além disso, as soluções políticas encontradas para fazer valer a autonomia municipal, a partir da simbiose propiciada pelas práticas ‘coronelistas’, extrapolavam o mero recurso da lei explícita, como se pode constatar pelo que afirma Leal.

A falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido de sua preferência. Esta contraprestação estadual no compromisso ‘coronelista’ explica, em grande parte, o apoio que os legisladores estaduais – homens em sua maioria do interior – sempre deram aos projetos de lei atrofiadoras do município. Com tais medidas, só os adversários ficavam realmente prejudicados: de uma parte, a corrente legal governista sempre obteria do Estado o que reputasse indispensável e, de outra, quanto maior a dependência da comuna, tanto maiores as probabilidades de vitória da facção situacionista nas próprias eleições municipais (LEAL, 1997, p.281).

Era a manifestação política do coronelismo e do compadrio que beneficiava os amigos e correligionários e sentenciava os inimigos.

Durante a vigência da Constituição de 1891, não se chegou a uniformizar a denominação do órgão deliberativo da administração municipal, matéria de competência estadual, o que resultou em diferentes denominações em cada estado: Intendência, Conselho, Câmara, Prefeitura, agência executiva, superintendência. No Estado do Pará, a primeira Constituição Estadual de 1891 no Art. 56, define que “O município será autônomo e independente na gestão de seus negócios, uma vez que não infrinja as leis federais e as do Estado” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1891, p.555). O exercício do poder municipal é então atribuído a um Conselho Municipal composto por quatro a oito ‘vogaes’ de acordo com a população municipal e por um Intendente, que presidia o Conselho como chefe executivo do município. Quanto ao processo de escolha dos executivos municipais, ao prevalecer a ideia de que ficaria a critério das assembleias estaduais a definição do que se entendia por “peculiar interesse” dos municípios, os Estados trataram de restringir o princípio da eletividade da administração local, como se pode inferir pelo que afirma Leal (1997):

Alguns [Estados] excetuaram apenas os municípios das capitais, cujos prefeitos passaram a ser nomeados; outros estenderam o princípio da nomeação do prefeito àqueles em que houvesse estâncias hidrominerais ou obras e serviços de responsabilidade do Estado; outros, finalmente, não hesitaram em tornar todos os prefeitos de livre nomeação do governo estadual. (LEAL, 1997, p. 142).

No plano legal, a democratização dos direitos civis avançou, pois o Art. 68 delegava “autonomia municipal em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse”, mas na materialidade

dos fatos a eletividade de seu executivo parecia não pertencer ao peculiar interesse municipal, pois não era considerada.

Analisando o alvorecer da República e o processo constituinte de 1891 Cury (2001) constata que a partir daí “o país passava a contar com uma nova ordem jurídica contemplando o liberalismo, o federalismo, a divisão de poderes, os direitos civis, a ampliação dos direitos políticos e o laicismo” (CURY, 2001, p.76-5), porém nada havia para explicitar direitos sociais. Na avaliação desse autor, “a Constituinte avançou no sentido da defesa da plenitude dos direitos civis, ampliou um pouco os direitos políticos e omitiu-se ante (ou mesmo negou) os direitos sociais” (CURY, 2001, p.79).

Como um dos principais direitos sociais, a educação primária continuava a não constituir preocupação do governo central na Primeira República. Na verdade, os “constituintes não se sentiam encorajados a centralizar o único setor que já era constitucionalmente descentralizado” (PAIVA, 1998, p.8), e a República tinha sido proclamada contra a centralização. Um dos principais defensores da descentralização na época, Antonio Cândido de Tavares Bastos (1996), em sua clássica obra “A Província”, defendia a ideia de que o federalismo estava associado à liberdade e de que o centralismo ao despotismo. Em função dessa concepção, grande parte dos parlamentares tinha dificuldade de se contrapor a medidas que tolhessem a ‘autonomia’ das províncias, princípio considerado básico para os que defendiam o federalismo. No entanto, a descentralização defendida por liberais e positivistas não tinha o mesmo significado. Conforme Cury (2001), isso influenciou a política educacional da época.

A política educacional republicana oscila entre a vertente liberal, federativa com descentralização administrativa e unidade política centralizada; a vertente positivista, ultrafederalista com descentralização administrativa e política; e a vertente autoritária na qual o papel intervencionista do Estado acopla centralização política com pouca descentralização administrativa (CURY, 2001, p.85).

Em função dessa correlação de forças políticas e entendimentos diversos, a Constituição de 1891 suprime a obrigatoriedade da instrução pública, contrariando o que previa a de 1824. Esse fato é interpretado por Cury (2001) como compatível com os princípios liberais de “Estado Mínimo” subjacentes à Constituição de 1891. Assim, a oportunidade educacional será vista nesse documento como demanda individual e não como

direito coletivo em função dos “efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático” (CURY, 2001, p.80) presente em todo o processo constituinte. O Estado Republicano nascia excludente, concentrando seus esforços na manutenção dos privilégios de alguns.

Pela nova Constituição Republicana o encargo com a instrução pública primária se manteve “como tarefa de Estados e Municípios, o ensino secundário ficou a cargo dos Estados, mas poderia também ser mantido pela união e pela iniciativa privada”. (CURY, 2001, p.78). Na prática, porém, Romanelli (1987) denuncia que a União continuava mantendo o ensino superior e secundário no país e os Estados se incumbiam do ensino primário e do profissional (normal para moças e técnico para rapazes). Tal como no Império, continuou a vigorar um sistema dual de ensino que além de refletir a dualidade de classe social, “representava ainda, no fundo, a continuação dos antagonismos em torno da centralização e descentralização do poder” (p. 42) em que a União se incumbia do ensino destinado às elites e o Estado do ensino dos desvalidos. A descentralização que ocorreu neste período reafirmou a ação do Estado como principal promotor do ensino primário, iniciando um ciclo que levou à estadualização dessa etapa do ensino. Ao município cabia apenas uma atuação em caráter complementar, como afirma Monlevade (2000).

A transformação das Províncias em Estados da Federação Republicana em 1889, e a Constituição que dava contornos mais nítidos tanto à capacidade de eles tributarem como o dever de gerirem sistemas estaduais de instrução pública, confirmam a tendência que caracterizará setenta anos do século XX: a ‘estadualização’ do ensino primário” (...) Embora os Municípios não fossem proibidos de abrir escolas, as estatísticas que demonstram a presença de redes municipais desde o Império as caracterizam como de caráter nitidamente suplementar. Os Municípios, com exceção das capitais, eram uma entidade pública com poucos recursos disponíveis, além de instância administrativa e política ainda quase insensível para responder às demandas de educação da população ou de emprego para ‘correligionários(as)’ (MONLEVADE, 2000, p.36 – 37).

Considerando essa dualidade do sistema educacional brasileiro, a República tentou várias Reformas sem êxito para dar conta dos problemas mais graves da educação, expondo o confronto das teses centralizadoras e descentralizadoras conforme os discursos liberais ou positivistas da época. Nesse movimento, a Reforma Epitácio Pessoa (1901) caracterizava-se pelo excesso de centralização enquanto a Reforma Rivadavia Corrêa (1911) pretendia desoficialização e descentralização facultando total liberdade de ensino e autonomia aos

estabelecimentos, suprimindo o caráter oficial do ensino, o que, na avaliação de Otaíza Romanelli (1987), trouxe resultados desastrosos. Como expoentes das tendências centralizadoras, a Reforma Carlos Maximiliano (1915) regulamentou o ingresso nas escolas superiores e a Reforma Rocha Vaz (1925) tentou instituir normas regulamentadoras para o ensino “tendo o mérito de estabelecer, pela primeira vez, um acordo entre a União e os Estados a fim de promover a educação primária.” (ROMANELLI, 1987, p. 43). No entanto, essas Reformas “limitaram-se quase que exclusivamente ao Distrito Federal, que as apresentava como ‘modelo’ aos Estados, sem, contudo, obrigá-los a adotá-las” (ROMANELLI, 1987, p.131), o que resultava em sistemas estaduais sem articulação com o sistema central.

O fracasso dessas reformas produziu a descentralização do ensino sem que houvesse uma diretriz nacional, uma política educacional nacional, pois, paralelamente a elas, materializavam-se várias experiências estaduais localizadas, com características próprias, como tentativa de dar organicidade local à educação. Inspirados pelo “entusiasmo pela educação” e pelo “otimismo pedagógico”⁸³, vários intelectuais⁸⁴ procuraram dar consistência à educação nesses lugares, através da implementação de Reformas (BOMENY, 2001). A disparidade regional⁸⁵ entre os Estados brasileiros, consequência do liberalismo político e econômico da época, teve profunda repercussão na organização da educação em cada Estado. Para Romanelli (1987), ao colocar o sistema à mercê das circunstâncias político-econômicas locais, “o federalismo acabou por aprofundar a distância que já existia entre os sistemas escolares estaduais” (p.43) na medida em que os Estados que tinham maior poder econômico e político estavam em condições de melhor organizar e equipar o seu sistema de ensino, pois tinham prontamente suas reivindicações acatadas junto ao poder público federal enquanto os Estados e municípios mais pobres e destituídos de poder político ficavam à mercê de sua própria sorte.

⁸³ Ao analisar a educação da época, Jorge Nagle, em tese de 1966, popularizou esses termos que expressavam as reivindicações por expansão do número de escolas e mudanças no tradicionalismo de conteúdos e métodos educacionais respectivamente.

⁸⁴ Como exemplo de intelectuais envolvidos pode-se citar Anísio Teixeira na Bahia (1925), Fernando de Azevedo no Distrito Federal (1928), Lourenço Filho no Ceará (1923), Francisco Campos em Minas Gerais (1927), Sampaio Dória em São Paulo (1920) Carneiro Leão em Pernambuco (1930) e Bezerra de Menezes no Rio Grande do Norte (1925).

⁸⁵ Joseph Love (1993) afirma ser o regionalismo uma das características do regime federativo. Nele, os atores regionais aceitam a existência do Estado-nação, mas buscam o favoritismo econômico e político, sem o risco de por em perigo o regime. No caso brasileiro, das 20 unidades federadas existentes durante a Primeira República, três delas (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) definem bem o significado do regionalismo pela posição de destaque político e econômico durante a Primeira República. Os três juntos concentravam mais da metade do PIB nacional de 1920 e mais da metade dos eleitores, o que significava grande poder diante do governo federal, permitindo-lhes forças policiais e militares suficientes inclusive para impedir a intervenção armada do governo federal.

Se durante a República Velha a economia era muito dependente dos produtos agrícolas para exportação – café, algodão, cacau e borracha – e da importação de produtos manufaturados, entre 1930 e 1945 o esforço econômico é no sentido de substituir as importações pelo incentivo à industrialização nacional. Do ponto de vista político, além do movimento sindical, a Segunda Guerra Mundial também despertou entre militares a preocupação com a defesa nacional, cujo movimento de maior expressão foi o “tenentismo”⁸⁶. A criação do Partido Comunista do Brasil em 1922 também causou apreensão nas oligarquias e nos empresários industriais.

Esses fatores externos e internos abalaram o governo das oligarquias regionais⁸⁷ na última década da Primeira República. Em outubro de 1930, no entanto, o governo do presidente Washington Luis, símbolo da crise de desenvolvimento econômico e cultural que havia no período, foi derrubado. Basicamente dois grupos pleiteavam mudanças e estavam por trás da queda do presidente: o primeiro era composto por militares superiores, uma parcela de plantadores de café, descontentes com a política econômica do governo e parte da elite política de oposição interessada no poder; o segundo grupo, por aqueles que comandaram ou participaram do movimento de deposição do presidente (os tenentes) e dividia-se em uma corrente mais moderada, preocupada com mudanças constitucionais, e em uma outra mais aguerrida e radical que pleiteava reformas mais profundas, um governo mais centralizado e nacionalista.

Murilo de Carvalho (2003) nos dá a tônica desse momento.

Todos os reformistas estavam de acordo em um ponto: a crítica ao federalismo oligárquico. Federalismo e oligarquia eram por eles considerados irmãos gêmeos, pois era o federalismo que alimentava as oligarquias, que lhes abria amplo campo de ação e lhes fornecia os instrumentos de poder. Desenvolveu-se nos círculos reformistas a convicção de que era necessário fortalecer novamente o poder central como condição

⁸⁶ O tenentismo foi um movimento revoltoso de jovens oficiais militares que iniciou no Rio de Janeiro em 1922 (e também eclodiu em São Paulo em 1924) cujos membros uniram-se a outros militares do sul do país formando a coluna Prestes – nome adotado em função de um de seus líderes, o capitão Luis Carlos Prestes. Segundo Carvalho (2003), embora o tenentismo não tivesse características propriamente democráticas, foi uma poderosa força de oposição.

⁸⁷ De acordo com a política do café-com-leite vigente, como Washington Luis representava os paulistas, o futuro presidente seria mineiro e não paulista tal como intentava o presidente ao apoiar Júlio Prestes. Nessa situação, Antonio Carlos de Andrada, governador de Minas Gerais e ‘natural’ candidato à presidência, abriu mão de sua candidatura e apoiou Getúlio Vargas do Rio Grande do Sul para presidente, e João Pessoa da Paraíba, para vice. A derrota de Getúlio, que alegava fraude eleitoral, e o assassinato de João Pessoa na Paraíba, desencadeou a Revolução de 30 e a deposição de Washington Luis.

para implantar as mudanças que se faziam necessárias (CARVALHO, 2003, p.93).

Os reformadores insistiam para que o governo central retomasse o seu papel de organizador da nação, visto que a sociedade estava desarticulada e não tinha centro de referência. Eles atribuíam essa tarefa ao Estado, cujo governo liderado por Getúlio Vargas ao longo dos quinze anos subsequentes se encarregava de fazê-lo (1930-1945)⁸⁸.

No campo educacional, em 1924, reuniu-se no Rio de Janeiro um grupo de intelectuais brasileiros⁸⁹ que resolveu criar uma entidade que congregou os debates em torno da educação: a Associação Brasileira de Educação (ABE)⁹⁰. Caracterizada como um fórum de debate livre e qualificado, essa entidade funcionou como forte veículo de disseminação da crença na escolarização, considerada um “instrumento de correção do processo evolutivo e como uma força propulsora do progresso da sociedade brasileira” (NAGLE, 1974, p.125), expressando o otimismo e o entusiasmo pedagógico da época. A posição crítica e combativa ao governo permitiu à ABE assumir um papel de protagonismo histórico no debate educacional ancorada na premissa de que após um século de independência brasileira havia necessidade de “transformar habitantes em povo” (NAGLE, 1974, p. 123). A essa posição se alinharam educadores que defendiam as ideias da “Escola Nova⁹¹”, corrente de pensamento então vigente nos Estados Unidos e na Europa. A ABE realizou três Conferências Nacionais de Educação⁹² onde a tese da centralização ou nacionalização da política cultural e de organização do ensino em seus diferentes níveis foi uma das preocupações centrais.

Outro movimento de grande expressão para a discussão das teses descentralizadoras e centralizadoras foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação. Os signatários do manifesto defendiam que a organização da educação brasileira, sob os princípios do Estado Nacional,

⁸⁸ Carvalho (2003) caracteriza esse período como a era dos direitos sociais, por meio da legislação trabalhista e previdenciária e sindical.

⁸⁹ Faziam parte desse grupo original, segundo Romanelli (1987): Heitor Lira, José Augusto, Antonio Carneiro Leão, Venâncio Filho, Everardo Backeuser, Edgar Sussekind de Mendonça e Delgado de Carvalho.

⁹⁰ A ABE representou, segundo Nagle (1974), a primeira e mais ampla forma de institucionalizar a discussão dos problemas da escolarização em âmbito nacional e congregou educadores, políticos, intelectuais e jornalistas.

⁹¹ A Escola Nova (ou escolanovismo) do norte-americano John Dewey parte de uma nova concepção de infância. Se antes a criança era vista como um ser passivo, um receptáculo de conhecimentos, ela passa a ser concebida como ser ativo, centro do processo educativo, logo deve ser respeitada nos seus interesses e em suas necessidades de acordo com seu desenvolvimento. Dessa nova visão derivam mudanças no papel do educador, no currículo, nos métodos e nas técnicas de ensinar bem como no ambiente físico das escolas (GHIRALDELLI Jr, 2003).

⁹² A I Conferência, segundo Nagle (1974), realizou-se em Curitiba de 20 a 27 de dezembro de 1927; a segunda, em Belo Horizonte de 4 a 11 de novembro de 1928; e a terceira, em São Paulo de 7 a 15 de setembro de 1929.

não implicaria necessariamente em centralismo e uniformidade, mas multiplicidade coordenada, conforme se constata no seguinte trecho do referido Manifesto, extraído da obra de Ghiraldelli Jr. (2000):

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se oppõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionaes. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na applicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos que buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra methodica e coordenada, de accôrdo com um plano commum, de completa efficiência, tanto em intensidade como em extensão (GHIRALDELLI Jr., 2000, p.65).

A concretização da doutrina federativa pleiteada pelo Movimento dos Pioneiros estava relacionada à possibilidade de articulação entre as esferas governamentais, especialmente entre os próprios Estados que vinham realizando reformas desarticuladamente, uma vez que não contavam com uma política nacional que as coordenasse. O propósito era que houvesse um atendimento educacional que, além de manter a unidade por meio de um plano comum coordenado centralmente, também considerasse as diferenças regionais, definindo e resguardando o papel de cada ente federativo. Na concepção de Paiva (1990), a descentralização como ideal dos escolanovistas no futuro poderia até assumir a forma de municipalização, pois, segundo afirma: “o ideal de um sistema radicalmente descentralizado aparece já entre os renovadores e os educadores liberais que, com o modelo anglo-saxão na cabeça, sempre tiveram a municipalização como uma meta para o futuro distante” (PAIVA, 1990, p.9). Na verdade, o que se pleiteava era a unidade na diversidade, tese tão cara ao federalismo, mas que, em relação à educação, não funcionava. Cada Estado tinha suas regras, e havia pouca organicidade entre elas.

O fato é que a mobilização por educação nas décadas de 20 e 30 teve significativas repercussões nas décadas posteriores, chamando à União a responsabilidade não apenas para com a coordenação da política educacional nacional, mas também para com a democratização do direito de acesso. Esse conjunto de fatores políticos favoreceu, portanto, que se inscrevessem na Constituição de 1934 alguns princípios básicos relativos ao papel diretor da

União e dos Estados nos artigos 150 e 151 respectivamente. O Art. 150 refere-se à fixação do Plano Nacional de Educação e ao exercício da ação supletiva como competência da União, além de estabelecer a gratuidade e obrigatoriedade de frequência do ensino primário. É também definida como competência privativa da União “traçar as diretrizes da educação nacional” (Art. 5º). O Art. 151 significa a vitória da descentralização coordenada, pleiteada no Manifesto de 1932, ao definir: “Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas nos Territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União” (SENADO, 1994, p. 169).

A política de financiamento da educação aparece, pela primeira vez, em uma Carta Constitucional definindo de forma clara quotas de impostos para o financiamento e a manutenção do ensino pela União, pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios como se observa no texto legal da CF de 1934:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (SENADO, 1994, p. 169).

A Constituição Brasileira de 1934 reservou à organização dos Municípios o Artigo 13 que, se por um lado definiu que a escolha dos prefeitos não constituía prerrogativa exclusiva dos governadores, tampouco poderia ser feita diretamente pelo povo, mas pela via indireta dos vereadores da Câmara Municipal, como se pode constatar:

Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

I – a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II – a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III – a organização dos serviços de sua competência.

§ 1º – O prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da capital e nas estâncias hidrominerais. (SENADO, 1994, p. 122-23).

A primeira fase do governo de Getúlio Vargas é marcada pela reorganização administrativa da educação visando a centralizar a gestão pela ação de Francisco Campos (adepto de uma das correntes da Escola Nova que defendia as ideias centralizadoras) à frente do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, criado em 1931. A Reforma Francisco Campos foi então efetivada por meio de Decretos⁹³ que tinham por objetivo dar uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior em todo o território nacional e criar o Conselho Nacional de Educação. A novidade dessa reforma é que ela estabelece a equiparação do ensino privado ao público ao tornar desnecessária a exigência de exame oficial pelos alunos oriundos do setor privado para ingresso ao superior. Essa “política de regulação e fiscalização do ensino secundário estendida tanto às escolas públicas como às particulares” (ROCHA, 2001, p.137) favoreceu o aparecimento de um grande empresariado da educação secundária a partir de 1930, inibindo a expansão desse nível de ensino pelo setor público.

A avaliação de Romanelli é de que a Reforma refletia a sociedade do momento, na qual o jogo político “oscilava entre a necessidade de inovar e organizar a vida social, em novas bases, e a velha ordem, com a qual ainda se encontrava seriamente comprometida” (ROMANELLI, 1987, p.142), daí a preocupação com o ensino das elites (secundário e superior) e a marginalização do ensino primário e normal, destinado às camadas menos aquinhoadas.

Após a constitucionalização do país, a luta política recrudesciu. Formaram-se dois grandes grupos políticos: um à esquerda e outro à direita. O primeiro, chamado Aliança Nacional Libertadora (ANL), sob a orientação da Terceira Internacional, era liderado por Luis Carlos Prestes; o segundo, chamado Ação Integralista Brasileira (AIB) e de orientação fascista, tinha como líder Plínio Salgado. Estes grupos refletiam nacionalmente as divergências ideológicas no plano internacional entre comunismo e fascismo. Ambos atraíam setores da classe média urbana e das forças armadas que se sentiam prejudicados pela influência das oligarquias rurais. A posição anticomunista da AIB atraiu também o apoio da igreja católica. Em 1935, a ANL avalia equivocadamente a situação do país ao julgar ser

⁹³ Os Decretos que compunham a Reforma Francisco Campos foram os seguintes: Decreto nº 19.850 de 11/04/1931 – cria o Conselho Nacional de Educação; o Decreto nº 19.851 de 11/04/1931 – dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário; Decreto nº 19.852 de 11/04/1931 – dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; decreto nº 19.890 de 18/04/1931 – dispõe sobre a organização do ensino secundário; decreto nº 20.158 de 30/06/1931 – organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências; Decreto nº 21.241 de 14/04/1932 – consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário. (ROMANELLI, 1987).

possível uma revolução popular, facilmente massacrada pelo governo. Com o apoio de parte de generais do Exército e utilizando a tentativa de revolução de 1935 como um dos pretextos, Vargas põe fim ao regime constitucional em 1937. Fechado o congresso e de posse de uma Constituição que lhe dava poderes excepcionais, Vargas inicia um período de pesada centralização política. A situação da época quanto às relações entre União e Estados a partir daí é assim descrita por Souza:

Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. (...) Um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública. Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados (SOUSA, 2005, p.108).

Pelo ato simbólico da queima das bandeiras dos Estados, Vargas desconsiderou o federalismo implantado em 1891 e, em dezembro de 1937, ele suprimiu todos os partidos políticos. Durante o Estado Novo, o governo caracterizou-se pela pesada centralização da gestão que teve profunda repercussão na política educacional, especialmente durante a longa gestão do Ministro Gustavo Capanema de 1934 a 1945. Com a primazia do Poder executivo sobre os outros poderes e a suspensão das liberdades civis, o debate educacional foi silenciado. A nova Constituição em 1937 definiu o perfil da política educacional a partir do projeto nacionalista de governo demarcando o lugar e a finalidade da educação e da escola. A escola era considerada o “lugar da ordenação moral e cívica, de obediência, de adestramento, da formação da cidadania e da força de trabalho necessárias à modernização administrada” e a finalidade educacional “submissa aos desígnios do Estado” (SHIROMA *et. all.*, 2000, p.26) daquele momento que visava combater a subversão ideológica. Para isso, a educação profissional recebe destaque no governo, nos termos do § 1º do Art. 129 da Constituição de 37:

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional, e

subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. (SENADO, 2001, p.103).

O ensino profissional, como prioridade do governo, era incentivado a ser também ofertado pelas indústrias e pelos sindicatos econômicos por meio de escolas de aprendizes para os filhos dos seus operários e para os seus associados. A dualidade de classe na educação agora era explícita, pois a educação profissional focalizava uma clientela específica: as classes menos favorecidas. A educação moral e cívica, a educação física e o ensino de trabalhos manuais passam a ser componentes curriculares obrigatórios nas escolas primárias, normais e secundárias em função da mentalidade nacionalista da época.

Quanto ao ensino primário, este continuava a ser obrigatório e gratuito, mas o Art. 130 ressaltava que a gratuidade não excluía “o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”. (SENADO, 2001, p. 103). Esse quase descompromisso com o financiamento público da educação é não apenas pela cobrança dessas contribuições na escola, mas principalmente pela supressão da vinculação de impostos presentes na Constituição anterior, de 1934, e pelo papel coadjuvante do poder público, chamado apenas a complementar a ação da iniciativa privada como expressa o Art. 129:

À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (SENADO, 2001, p.103).

Com base nestes princípios constitucionais e na política educacional adotada, criou-se uma série de Leis nacionais chamadas de Leis Orgânicas⁹⁴ que passaram a reger a educação

⁹⁴ As Leis Orgânicas foram editadas de 1942 a 1946 por meio de uma série de Decretos – Leis que contemplaram principalmente o ensino profissional. Foram eles: Decreto – Lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942, Lei Orgânica do Ensino industrial; Decreto – Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI); Decreto – Lei 4.244, de 09 de abril de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto – Lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decretos – Leis 8.529 e 8.530, de 02 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário e Normal, respectivamente; Decretos – Leis 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Decreto – Lei 9.613, de 20 de agosto de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

nacional do ensino primário ao médio. Apesar da importância que dizia atribuir ao ensino primário, o ministério de Gustavo Capanema considerava que “esta era matéria da alçada dos estados e municípios sobre os quais o governo federal só deveria ter ingerência indireta” (SCHWARTZMAN, BOMENY & COSTA, 1984, p.189), razão por que dirigiu sua atenção principalmente ao ensino secundário e ao profissional. No entendimento do governo, o sistema educacional deveria corresponder à divisão econômico-social do trabalho, e a educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades compatíveis com os papéis atribuídos às diversas classes ou categorias sociais a serviço da nação. Aos futuros dirigentes (elite da elite), destinava-se o secundário⁹⁵ e o superior, e às classes menos favorecidas, tal como expressava a Constituição, a educação profissional.

Um dos marcos pela democratização do país foi sem dúvida o “Manifesto ao Povo Mineiro” de 24/10/1943. Romualdo Portela de Oliveira (2001) assinala que esta teria sido a primeira manifestação pública de descontentamento dos setores liberais de oposição ao Estado Novo, por meio da qual advogados, professores e literatos defendiam a democratização do país. No início de 1945, em meio a um conturbado processo que já envolvia saída às ruas, protestos estudantis organizados no Rio de Janeiro e no Recife (por meio da sua entidade recém-criada, a União Nacional dos Estudantes (UNE), somaram-se às vozes dos que se tornavam hostis ao governo.

É importante destacar que os vários conflitos políticos que antecederam a queda do Estado Novo passam a expressar-se por meio de partidos políticos⁹⁶, restabelecidos a partir de 1945. Com a eleição do general Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) e a posse em janeiro de 1946, inicia-se uma nova perspectiva de tratamento da situação econômica: a ideia de planejamento do desenvolvimento em nível nacional com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte, Energia). Depois disso, o Plano Lafer do Governo Getúlio, posto em prática a partir de 1951, o Plano de Metas de Kubitschek, o Plano Trienal de João Goulart e os Planos de Desenvolvimento dos governos militares materializam a possibilidade de intervenção do Estado na economia que ficou conhecido como política desenvolvimentista – a nossa versão tupiniquim do Estado de bem estar social, visando a equilibrar as desigualdades sociais propiciadas pelo capitalismo excludente.

⁹⁵ O ensino secundário tinha um conteúdo humanístico e era sujeito a procedimentos rígidos em relação ao controle da qualidade, sendo o único que dava acesso à universidade. Caso o aluno não fosse aprovado no exame de admissão ao secundário, teria que contentar-se com os cursos profissionais de acesso mais imediato ao mundo do trabalho.

⁹⁶ Havia doze partidos nacionais. Os principais eram a União Democrática Nacional (UDN) que representava a oposição ao Estado Novo; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD), ambos criados por Getúlio Vargas, apoiavam o governo.

A Constituição de 1946 foi promulgada em 18 de setembro de 1946 e expressava o formato liberal-democrático⁹⁷ do Estado da época e, por meio dela, o Brasil é novamente reafirmado como República Federativa, restabelecendo-se a descentralização administrativa mediante as atribuições da União, dos Estados e dos municípios.

Romualdo Oliveira (2001) também reconhece que, apesar das limitações textuais da Constituição de 1946, considerando-se uma série de questões fundamentais para a construção de uma sociedade democrática, foi sob a vigência de tal Lei “que vivemos quase vinte anos de democracia” (p. 164). O período democrático abrangeu os governos de Getúlio Vargas (1951 – 1954), de Juscelino Kubitschek (1956-1960), de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964).

Em relação à organização e gestão da oferta educacional, houve muita polêmica no período, sendo que a principal delas era se cabia ao município ter ou não um sistema educacional autônomo em relação ao Estado e à União. De acordo com Romualdo Oliveira (2001), houve quem defendesse a municipalização, a estadualização e até mesmo a federalização do ensino. O maior defensor das teses municipalistas foi o constituinte Ataliba Nogueira (PSD – SP), cujos argumentos em defesa da municipalização ressaltavam a dificuldade de adaptação de professores da cidade às escolas do campo e a dificuldade de compatibilizar calendários escolares decretados na capital com as peculiaridades do meio agrícola, como se observa no fragmento do discurso do parlamentar, citado por Oliveira:

ninguém melhor do que o município entende dos assuntos municipais. No particular da instrução pública, ele é quem deve escolher a professorinha do lugarejo afastado, para o qual a moça bonita que frequentou uma escola normal e aprendeu coisas difíceis não quer ir, fugindo do meio da gente humilde e pobre donde talvez tenha saído em busca de cidade mais adiantada. O horário escolar é ou não um assunto de que só o Município entende? Não é ele que sabe em que época devem cair as férias escolares; quando os pais precisam dos filhos para auxiliá-los na colheita do café, no amanho da terra ou em outros trabalhos pertinentes à agricultura? No entanto, os horários e as férias escolares são decretados na capital dos Estados. (NOGUEIRA, *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 185).

⁹⁷ Para Romanelli (1987), o liberalismo presente no perfil da Constituição de 1946 difere da filosofia liberal da política econômica europeia dos séculos XVII e XIX, do *laissez-faire e laissez-passer*. Ao assegurar direitos e liberdades individuais sob os auspícios do Estado, a Constituição distancia-se de tal filosofia e alinha-se mais às doutrinas sociais do século XX.

A defesa a respeito do sistema estadual era feita por Gustavo Capanema, ex-ministro do governo Vargas e agora constituinte, que, em sua argumentação, evocava a Constituição de 1934 e definia a atribuição de criação de sistemas educacionais como tarefa exclusiva dos Estados. Essa medida visava ao óbvio: evitar a multiplicidade de sistemas educativos dentro da cada Estado que dificilmente seriam ordenáveis e harmonizáveis, razão por que o parlamentar defendia a continuidade da centralização da gestão do ensino pelos Estados. Como defensor da extrema centralização, a federalização do ensino, o constituinte Altamirando Requião alegava insuficiência de requisitos materiais, morais, técnicos e culturais dos entes sub-nacionais.

Diante dos vários posicionamentos, os Constituintes aprovam a possibilidade de atendimento do ensino primário tanto pela União quanto pelos Estados, “facultando-o aos municípios, desde que estes não constituam sistema autônomo em relação ao do respectivo Estado” (OLIVEIRA, 2001, p.186). A restrição ao município se fez pela sua ausência no texto constitucional, como se pode inferir no texto constitucional de 1946:

Art. 166 – O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 170 – A União organizará o sistema federal do ensino e o dos Territórios.

§ Único. O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. (SENADO, 2001, p. 108 -109).

Embora os Estados pudessem criar sistemas, estes deveriam seguir as diretrizes nacionais da educação, previstas como atribuição privativa da União no Art. 5º, item XV, letra ‘d’, o que estava bem de acordo com o que propugnavam os Pioneiros da Educação no Manifesto de 1932.

Quanto às condições de democratização do acesso ao ensino primário, ainda que a Carta de 1946 tenha reafirmado o princípio da gratuidade para todos nesse nível, as fases subsequentes seriam garantidas pelo Estado somente para aqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos, sendo, portanto, menos ampla que a de 1934, que previa a extensão da gratuidade também aos adultos. A relação público-privada tornou-se assim o centro do debate durante o processo constituinte de 1946, o que segundo Romualdo Oliveira (2001),

prejudicou discussões que dessem conta da formulação de diretrizes mais amplas para a educação, como afirma:

Resumidamente pode-se afirmar que o debate em 1946 privilegiou o debate público – privado, e mais especificamente, o da relação Estado – Igreja e seus desdobramentos na esfera educacional. Isto se deu em detrimento de uma reflexão mais abrangente que localizasse claramente os nossos principais problemas educacionais e formulasse as diretrizes para sua resolução, postergando-se, tal definição para o momento seguinte, quando da discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano nacional de Educação, que seriam aprovados mais de quinze anos depois de promulgada a Constituição (OLIVEIRA, 2001, p.187).

Em 1948, o Ministro da Educação do governo Gaspar Dutra, Clemente Mariani, encaminha à Câmara Federal projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) elaborado por uma comissão de educadores presidida pelo professor Lourenço Filho. Durante os treze anos de trâmite da LDB, o debate⁹⁸ foi em torno dos que defendiam a subvenção do governo à escola privada e àqueles que defendiam o ensino público, gratuito e laico, fruto da conjuntura política da época que comportava correntes conservadoras e progressistas. As primeiras defendiam a educação como privilégio de classe, e as segundas eram a favor da democratização do ensino. O conservadorismo oligárquico teve como aliado a burguesia comercial nascente, o que, segundo Florestan Fernandes, resultou numa aliança de pólos que se repeliam, mas que se uniam contra a democracia para não perder seus privilégios, como afirma:

A aliança dessas forças constitui um episódio curioso e talvez curto, pois ambas se repelem mutuamente, em virtude de suas polarizações econômicas, sociais e políticas. (...) O que as une, de maneira eficaz, são a incompreensão e o temor da democracia. Ambas não encaram como ‘valor’ nem a ordem social democrática, nem os seus requisitos dinâmicos, entre os quais sobreleva a educação popular. Para ambas, a desigualdade econômica, política e social é uma condição natural, que não precisa ser combatida e muito menos compensada pela distribuição equitativa da instrução. Elas não vêem no ‘estado democrático’ senão uma fachada, conveniente para arranjos que renovem antigos privilégios ou fomentem outros novos, porventura ainda mais desumanos (FERNANDES, 1966, p. 436).

⁹⁸ É importante assinalar que o longo debate da época em torno da educação era favorecido pelo período de relativa estabilidade política e crescimento econômico sob o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960).

Nessa conjuntura de correlação de força que espelhavam as contradições presentes em uma mesma classe social, a Lei 4.024 foi finalmente aprovada em 20 de dezembro de 1961, “gerando uma situação de fato que reproduziria a estrutura de classes, assim como a ideologia ambivalente que refletia os interesses de duas frações distintas” (FREITAG, 2005, p.123) ao dar continuidade ao anacronismo da dualidade da oferta de ensino propedêutico e profissional. Embora a obrigatoriedade da educação primária tenha sido reafirmada na LDB de 1961 ficou praticamente anulada no Art. 30, ao isentar os alunos dessa obrigatoriedade e do direito ao ensino nos seguintes casos:

Art. 30. § Único – Constituem casos de isenção [da obrigatoriedade], além de outros previstos em lei: a) Comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; b) Insuficiência de escolas; c) Matrículas encerradas; d) Doença ou anomalia grave da criança

A democratização da educação foi bastante abalada com esse dispositivo da lei, pois a discriminação social oficializava-se ao excluir da escola a criança pobre, mas também as que necessitassem de atendimento especializado por serem portadoras de algum tipo de anomalia. Em compensação, isentava o Estado de sua obrigação com o ensino mediante a justificativa de insuficiência de escolas e de encerramento das matrículas. Poderia se argumentar que, em compensação, em relação ao financiamento do ensino, a LDB era alvissareira ao definir o aumento do percentual de impostos da União do mínimo de 10% para 12% das receitas de impostos, mas não se pode esquecer que tal aumento trazia em si outra contradição em relação à democratização do ensino público: a extensão do financiamento à escola particular nos seguintes termos da Lei:

Art. 95 – A União dispensará sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de: a) subvenção, de acordo com as leis especiais em vigor; b) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios e **particulares**, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos, de acordo com as leis especiais em vigor (grifo meu).

A descentralização preconizada pela lei 4.02/61 se restringiu ao âmbito estadual com a possibilidade de criar Conselhos estaduais que tinham, entre outras atribuições, poder de definir os montantes financeiros a serem repassados aos particulares em forma de bolsa de estudos, bem como poder de credenciar e autorizar escolas particulares, e serviu de atrativo para que os representantes ligados ao setor privado tivessem grande interesse na composição desses conselhos. O município continuava atuando de forma complementar, sem a possibilidade de criar sistema.

A eleição de Jânio Quadros por um pequeno partido (PTN) em 1960, seguida de sua renúncia em 1961, no mesmo ano da posse, e da dificuldade dos militares em aceitar a posse do vice João Goulart (PSD/PTB) por associá-lo aos ideais comunistas, resultou na adoção do sistema parlamentarista como solução para a crise política instalada. Após uma série de primeiros ministros, em janeiro de 1963, foi convocado um plebiscito cujo resultado define a volta do sistema presidencialista, e o governo João Goulart assume a presidência.

Se por um lado há um avanço dos movimentos sociais de esquerda, há também avanço das organizações civis e militares de direita, polarizando cada vez mais as lutas. O esquema sindical oriundo do Estado Novo se reconfigura assumindo lideranças mais à esquerda, sendo alguns deles membros do Partido Comunista e os trabalhadores começam a criar organizações unificadas nacionalmente⁹⁹. A própria Igreja Católica¹⁰⁰ “começa a abandonar sua tradicional posição política reacionária e investia no movimento estudantil, no movimento operário e camponês, na educação de base” (CARVALHO, 2003, p. 138).

A direita (civil e militar) também começou a preparar-se para o confronto com a esquerda criando organizações¹⁰¹ sob o bordão do anticomunismo, unindo-se a outras mais antigas como as associações comerciais e industriais, as associações de proprietários rurais, parte da Igreja Católica e a Escola Superior de Guerra (ESG). Esses acontecimentos, somados à oposição dos governadores dos maiores e mais importantes Estados (Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro), levaram à derrocada de João Goulart, abrindo caminho para que os militares iniciassem um longo período de centralização do poder.

⁹⁹ O Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e Ação (PUA) antes não permitidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) bem como as Ligas Camponesas e a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), um pacto interpartidário entre parlamentares esquerdistas, liderado por Leonel Brizola, deputado federal pelo PTB e a União Nacional de Estudantes são exemplo dessas organizações.

¹⁰⁰ A Igreja atuava por meio da Ação Popular (AP), um dos desdobramentos da Juventude Universitária Católica (JUC).

¹⁰¹ Algumas delas eram: o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), financiado por empresários nacionais e estrangeiros; o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) que apoiava parlamentares de oposição ao governo; e a Ação Democrática Parlamentar (ADP), composta por deputados conservadores.

No ano de 1964, a democracia sofre um grande revés com o golpe militar. Do ponto de vista político, os mais de vinte anos (1964 – 1985) de governo militar¹⁰² foram de intenso autoritarismo e supremacia do governo central. Os direitos civis e políticos são suprimidos por meio de Atos Institucionais, e a estratégia de aposentadoria compulsória de funcionários públicos civis e militares é uma das formas de calar as vozes que contestavam. Muitos sindicatos e a UNE foram invadidos militarmente, e seus líderes, presos ou exilados.

O AI – 2 de 27 outubro de 1965 aboliu as eleições diretas para presidente, concedeu ao presidente autoridade para dissolver o parlamento, intervir nos Estados e dissolveu os partidos criando o bi-partidarismo: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e outro, de “oposição consentida, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB” (HORTA, 2001, p.205), impondo a censura. Mas o mais violento de todos foi o AI – 5, que atingiu radicalmente direitos políticos e civis e suspendeu o *habeas corpus*. Foram criados órgãos de inteligência nacionais como o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Polícia Federal. O Exército também criou agências especiais de repressão que foram chamadas Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna, conhecidas pela sigla DOI-CODI. A democracia formal presente nos discursos militares obrigou a continuidade das funções legislativas, mantendo-se o Congresso funcionando, embora esvaziado de poder. As eleições parlamentares permaneceram, mas as eleições para governadores foram suprimidas.

Se, por um lado, houve crescimento da economia e da população empregada que “passou de 22,7 milhões em 1960 para 42,3 milhões em 1980” – particularmente das mulheres que “cresceu 184%” (CARVALHO, 2003, p.170) –, houve também aumento da desigualdade social. O chamado milagre econômico não conseguia se traduzir em democratização da riqueza. Contudo, a desigualdade não era evidente na época e só mais tarde foi desmistificada por especialistas que revelaram que, enquanto os pobres diminuía seu poder aquisitivo, os ricos concentravam mais riquezas¹⁰³, aumentando o fosso social entre

¹⁰² O Regime militar pode ser dividido em três fases: a primeira de 1964 a 1968 compreende o domínio da facção mais liberal das forças armadas, representada pelo governo do general Castelo Branco oriundo da Escola Superior de Guerra; a segunda vai de 1968 a 1974 e representa os anos mais sombrios em relação aos direitos civis e políticos, quando os militares da chamada ‘linha dura’ assumem o poder (Costa e Silva, Junta Militar composta pelos Ministros da Guerra, Marinha e Aviação e Emílio Garrastazu Médici); o terceiro inicia em 1974 com o general Ernesto Geisel e termina com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, após o governo do último general, João Batista de Figueiredo, fase considerada de abertura.

¹⁰³ Murilo de Carvalho (2003) dá conta de que em 1960 os 10% mais ricos ganhavam 39,6% da renda, ao passo que, em 1980, sua participação subira para 50,9%. A concentração era ainda maior ainda no topo da pirâmide, pois em 1960, se o 1% mais rico ganhava 11,9% da renda total; em 1980, passou a ganhar 16,9%.

eles. Tratava-se da materialização da Teoria do Capital Humano¹⁰⁴ cujas especificidades teórico-econômicas são identificadas por Gaudêncio Frigotto (1993) nos seguintes termos:

De acordo com a visão neoclássica, para um país sair do estágio tradicional ou pré-capitalista, necessita de crescentes taxas de acumulação seguidas, em médio prazo, pelo aumento necessário da desigualdade social. A longo prazo, com o fortalecimento da economia, haveria naturalmente uma redistribuição. O crescimento atingido determinaria níveis mínimos de desemprego, a produtividade aumentaria e haveria uma crescente transferência dos níveis de baixa renda do setor tradicional para os setores modernos, produzindo salários mais elevados (FRIGOTTO, 1993, p. 39).

Essa teoria econômica baseada no ‘crescimento do bolo’ para posterior divisão, na materialidade dos fatos revelou-se apenas concentradora de renda, pois o aumento dos níveis de pobreza na época foi sempre crescente, revelando a impotência dos militares em promover a democratização dos bens econômicos. O favorecimento ao capital se traduziu também na legislação da época, pois segundo Horta (2001), a Constituição de 1967 apresentava contraditório caráter: “centralizador, sob o ponto de vista político; liberal e privatizante, sob o ponto de vista econômico” (HORTA, 2001, p. 203), adaptando o modelo político autoritário ao novo perfil econômico concentrador de renda. Isso repercutia também na política educacional, pois ao analisar a educação no processo constituinte de 1967, José Silvério Baía Horta (2001) conclui que o MEC estava perfeitamente alinhado à Teoria do Capital Humano

O Ministério da Educação consegue impor ao projeto modificações relacionadas à organização e funcionamento do ensino e afirmar a gratuidade do ensino primário (também defendida pelos tecnocratas). Sairá porém derrotado em dois pontos, considerados essenciais pelo Ministério do Planejamento para a implantação de uma política educacional orientada pela ótica do capital: a limitação dos recursos públicos destinados à educação e a

¹⁰⁴ A respeito dessa teoria, Frigotto (1993) nos oferece a seguinte explicação: “O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimentos que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macro-econômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (p.41). O desenvolvimento conceitual dessa teoria foi aprofundada por T. Schultz, (prêmio Nobel de Economia em 1979).

gradativa privatização do ensino de grau médio e superior, pela generalização do mecanismo de bolsas de estudo. Tal derrota é facilitada pelos congressistas, que defendem a proposta do Ministério da Educação à luz da teoria do “capital humano”, cara aos tecnocratas do Ministério do Planejamento (HORTA, 2001, p. 239).

O conceito de capital humano associado à educação segundo Frigoto (1993) “busca traduzir o montante de investimentos que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros” (p.41). Assim, segundo esse autor, duas são as conseqüências esperadas do investimento no ‘fator humano’: do ponto de vista macroeconômico, o aumento da produtividade e a superação do atraso econômico e “do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social” (FRIGOTO, 1993, p.41)

Essa visão econômica vai repercutir sobremaneira no perfil da educação primária e secundária, resultando na Lei nº 5.692/71, que reformou a Lei nº 4.024/61, fixando novas diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, privilegiando o ensino profissionalizante compulsório no 2º grau sem maiores debates. O sentido da Municipalização do Ensino imposta durante o regime militar (1964-1985) caracterizou-se pela concentração das decisões na esfera federal e a descentralização da execução, na medida em que a legislação educacional da época¹⁰⁵ enfatiza a gradativa passagem do ensino de 1º grau para a esfera municipal. Entretanto, embora incluísse formalmente o município entre os responsáveis pela administração do ensino de 1º Grau, este não contou com suficiente suporte técnico nem financeiro por parte da União¹⁰⁶ para por em prática as diretrizes definidas. Assim, a municipalização ensejada, sobretudo na década de 70, sobrecarregou os municípios com tarefas administrativas burocratizadas¹⁰⁷ e controladas pelo poder central, baseadas no

¹⁰⁵ A Lei nº 5.692/71 (que reformou a Lei nº 4.024/61, a qual tratava das Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seu Art. 58, parágrafo único, enfatiza a gradativa passagem do ensino de 1º grau para a esfera municipal e prevê a existência de conselhos municipais “nos municípios onde haja condições para tanto” no Art. 71.

¹⁰⁶ É apenas a partir de 1983, com a Emenda Constitucional nº 24/83, (Emenda Calmon) que se define a aplicação de percentuais financeiros na manutenção do ensino, contemplando-se o município, pela qual a União passa obrigatoriamente a aplicar no mínimo 13% de sua receita tributária em educação, e os Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo, 25% dessas mesmas receitas.

¹⁰⁷ O excesso de burocracia ou burocratismo é prejudicial ao bom funcionamento de uma organização, o que não ocorre quando bem utilizada. A administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista tendo como princípios orientadores do seu desenvolvimento: a) a liberdade pessoal do funcionário, que obedece às obrigações do cargo; b) nomeação (e não eleição); c) competências funcionais fixas; d) contrato a partir de seleção para verificar qualificação profissional; e) remuneração com salários fixos em dinheiro; f) exercício do cargo como profissão única ou principal; g) perspectiva de carreira; h) não apropriação dos cargos; i) submissão a sistema de disciplina e controle do serviço, ou seja, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. A burocracia

discurso da racionalidade administrativa e da eficiência. Em alguns Estados, passou a ocorrer um início de desconcentração administrativa, entendida como delegação de execução de tarefas, mas não como possibilidade de redistribuição de poder e de autonomia administrativa. (BOTH, 1997)

A situação de desigualdade e pobreza regionais, gerada pelo modelo econômico implantado pelos militares, ensejou a implantação de uma série de programas e projetos desencadeados pelo Governo para tentar atenuar essa situação em curto prazo visando acalmar os ânimos populares. Na área da educação municipal, destaca-se o Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal – PROMUNICÍPIO, cuja finalidade era buscar solucionar os problemas do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre o Estado e Municípios, repercutindo no processo de municipalização no Nordeste conforme Rosar (2001) e Gil e Arelaro (2004). Essas iniciativas de cunho assistencialista correspondem à tentativa dos militares de ganhar certa hegemonia para continuar no poder, o que logo foi frustrada pelo acirramento das contradições do período agravadas pelo crescimento da dívida pública, o que resultou no processo de abertura, como afirma Peroni (2003):

Como a ditadura precisava de bases sociais, apelou mais uma vez para o clientelismo para uma política social assistencialista. Contudo, as contradições acirraram-se, pois nesse período de autoritarismo, o quadro social de desigualdade, de classe e regional, agravou-se. As dívidas internas e externas cresceram muito, e a crise tornou-se insustentável. Foi em meio a esse caos que se iniciou o período de abertura, que mais uma vez, foi pactuado pelas frações da classe dominante (PERONI, 2003, p. 43).

Com o pacto das frações da classe dominante que permitiu a abertura e a mudança de regime a partir de 1985, nasce a “Nova República”, que traz em si a marca da ambiguidade e da incoerência por ser fruto dessa conciliação conservadora ainda distante da democracia almejada pelos brasileiros nas lutas populares manifestadas ao longo da década de 1980. Uma dessas lutas foi representada pelo Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito que na visão de Cunha (1991,) “representou a plataforma mais avançada até então formulada no país” (CUNHA, 1991, p. 433) por ser capaz de mobilizar e

tem em Max Weber seu principal teórico, para quem “O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático” (Weber, 1991, p. 144).

propor a síntese das reivindicações específicas de entidades sindicais, pesquisadores e de intelectuais a serem consideradas na nova Constituição.

Destaca-se na época a criação da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, sob a tutela do MEC a partir do incentivo ao processo de Municipalização do ensino de 1º Grau. A UNDIME, de início favorável à municipalização, propôs as seguintes condições para tal: a descentralização e acompanhamento da alocação dos recursos; a construção de uma escola unitária que contemple as desigualdades regionais; a inserção de uma política de efetiva valorização do magistério; a delimitação das competências das três esferas do poder público (federal, estadual, municipal); a ampla reformulação tributária; a reestruturação dos órgãos municipais de educação e a criação de Conselhos Municipais de Educação (NEVES, 2002). Essas condições estabelecidas naturalmente foram consideradas fora das possibilidades políticas do momento, que eram de descentralização apenas aparente.

Ao longo dos anos 80, recuperaram-se as bases do Estado Federativo¹⁰⁸ mediante a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo e da descentralização fiscal preconizada na Constituição de 1988, que instituíam marcos decisivos para o processo de descentralização das políticas sociais. No artigo 18 da Carta Magna, por exemplo, define-se que “A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”¹⁰⁹, estabelecendo nos artigos subsequentes suas respectivas competências e as bases da soberania nacional, caracterizando o federalismo brasileiro como do tipo cooperativo. Celina Sousa (2005), ao se referir ao modelo do federalismo cooperativo brasileiro, assinala as dificuldades práticas de sua concretização, argumentando que apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes, “o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos” (SOUSA, 2005, p.114), o que facilita o aparecimento de posições regionalistas.

Diferentemente de outras federações, a brasileira é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou o município, o que a coloca numa condição singular no cenário internacional. Como entes jurídicos, com recursos e responsabilidades definidas, os

¹⁰⁸ Para Arretche (2002), Estados Federativos são formas particulares de governo, divididos verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre uma população e território, pois cada governo local – cuja legislação pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardada pelo princípio da soberania.

¹⁰⁹ A federação brasileira foi criada a partir das 20 províncias herdadas do sistema unitário, contando hoje com 26 estados, o Distrito Federal e 5.561 municípios, distribuídos em cinco regiões. Existe um consenso entre os estudiosos do assunto de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões constituem-se no principal problema do federalismo brasileiro (SOUSA, 2005).

Municípios passam a ter a possibilidade de constituir o seu sistema próprio de ensino e atuar numa relação de igualdade em relação aos outros entes federados¹¹⁰. No entanto, Celina Sousa (1998) adverte que “a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e, continua sendo, uma forma de acomodação das demandas das elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUSA, 2005, p.574) evidenciadas pelos altos índices de pobreza das regiões Norte e Nordeste do Brasil.

A Constituição Federal de 1988, com relação à educação, estabeleceu como competência privativa da União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 22, inciso XXIV); contudo, estabeleceu também como sendo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Art. 23, inciso V). Tal dispositivo foi reforçado no capítulo destinado à educação, à cultura e ao desporto, inclusive com maior detalhamento. O Art. 211 fixou as atribuições de cada esfera de governo:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

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

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 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 (SENADO, 2004).

Os municípios ganham centralidade com a Constituição Federal de 1988 pela possibilidade de organizar o seu sistema de ensino. Essas novas possibilidades desencadeadas

¹¹⁰ A soberania nos Estados Federativos, segundo Arretche (2002), significa que estes são atores políticos autônomos entre si, com capacidade para implementar (pelo menos) algumas de suas próprias políticas. A condição de soberania dos governos locais deriva do voto popular, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria.

pela legislação brasileira são sintetizadas por Waldir Bedê (1993) – um dos fundadores da UNDIME nos seguintes termos:

Até a Constituição de 1988, o ensino municipal era considerado um ‘subsistema’, que se atrelava ao sistema estadual. O Estado repartia com o Município a responsabilidade pelo ensino fundamental público numa relação em que o Município desempenhava um papel suplementar, praticamente excluído das decisões normativas. Agora, a missão do Município, na área do Ensino Fundamental, é bem mais ampla: compete-lhe planejar, organizar e gerir um sistema de Ensino. E isso implica na criação ou reorganização de uma estrutura administrativa e gerencial e na produção de normas jurídicas, de âmbito local, para atuar sobre sua rede de ensino, a qual, ao que tudo indica, estará em permanente e acelerado ritmo de expansão de demanda (BEDÊ, 1993, p.37).

De fato, pela primeira vez os municípios encontram-se diante de diversas possibilidades e de maiores responsabilidades. Vários estudiosos desse período associavam a municipalização com a democratização pela possibilidade de se ampliar a participação pela proximidade do poder local. No entanto, mudanças conjunturais de âmbito internacional deram novos significados à democratização pleiteada durante a década de 1980.

Para melhor entender a natureza dessas transformações e suas implicações para as políticas educacionais e particularmente para a política de municipalização na década de 1990, o próximo tópico vai detalhá-las em seus aspectos gerais.

3.2 A CRISE DO CAPITAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICIPALIZAÇÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990

O Brasil nos anos de 1990, as políticas educacionais do período são fortemente influenciados pelo cenário de transformações que vinha se formando internacionalmente desde a década de 1970 – quando o capitalismo começa a dar sinais de esgotamento e entra em crise de amplas proporções, caracterizada por Antunes (2001, 2003, 2005), Harvey (2003) e Peroni (2003; 2006) como uma crise estrutural. Tal crise tem fortes repercussões no papel

do Estado que, desde o pós-guerra, vinha assumindo o papel de controle dos ciclos econômicos como Estado de bem-estar social¹¹¹.

Os traços mais evidentes da crise do capital segundo Antunes (1991) se manifestaram na queda da taxa de lucros em função do aumento do preço da força de trabalho resultante das lutas sociais e operárias ocorridas em décadas anteriores; do esgotamento do modelo taylorista/fordista¹¹² de produção; da hipertrofia da esfera financeira que ganhava relativa autonomia em relação aos capitais produtivos ocasionada pela maior concentração de capitais oriundos de fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas, colocando em crise o Estado de bem estar social.

Para Mészáros (2002), a crise é a manifestação do “espectro da incontabilidade total” do capital, quando se evidencia o auge de sua incapacidade civilizatória e sua face mais destrutiva possível¹¹³. Segundo ele, a incontabilidade do capital resulta dos defeitos estruturais do controle¹¹⁴, inerentes ao sistema capitalista que, por estarem na base estrutural da relação dicotômica entre capital-trabalho, não podem ser remediados de forma radical sob pena de comprometer a sobrevivência de tal sistema.

É, portanto, em meio ao cenário de crise, de desemprego e de degradação crescente na relação metabólica entre homens e natureza, que a base a lógica societal do capitalismo excludente “prioriza a produção de mercadorias e destrói o meio ambiente em escala global” (ANTUNES, 2001, p. 35). No final século XX, o capitalismo tenta se rearticular utilizando-se de certas estratégias que vão ter profundas repercussões na crise do Estado de bem-estar social, afetando diversos países, entre eles o Brasil.

As estratégias utilizadas pelo capitalismo para vencer a crise, segundo Peroni (2006), são: a Reestruturação Produtiva, a Globalização, o Neoliberalismo e a Terceira Via. Tais

¹¹¹ O “Estado de bem-estar social”, ou “Welfare State”, de John Maynard Keynes, “tinha o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas ao investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa e tinham, ainda, o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo também o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção” (PERONI, 2003, p. 22). No Brasil, o Welfare State assume o perfil de Estado desenvolvimentista.

¹¹² O que distingue o modelo fordista do taylorista na visão de Harvey (2003) é que Henry Ford, ao racionalizar a tecnologia e a divisão do trabalho preconizada por Taylor por meio da adoção da linha de montagem, reconhecia explicitamente que o incremento da produção massificada deveria repercutir em consumo de massas.

¹¹³ A destrutividade do capitalismo se expressa de várias maneiras: quando descarta, desemprega, torna precária ou supérflua uma parcela da força humana mundial que trabalha, expondo os seres humanos às mais cruéis situações de miséria.

¹¹⁴ Os defeitos estruturais de controle do capital, segundo Mészáros (2002), estão enraizados na “ausência de unidade” entre a produção e seu controle, entre a produção e o consumo e entre a produção e a circulação. De fato, o sistema capitalista, pela sua própria natureza excludente, não é capaz de socializar o controle, o consumo e a circulação das mercadorias para todos em escala global. Se assim o fizer, deixa de ser capitalismo.

estratégias têm implicado inúmeras “transformações na produção da vida material objetiva e subjetiva” que vêm ocorrendo na “esfera do Estado, da produção, do mercado e também no âmbito ideológico-político-cultural” (PERONI, 2006, p. 11). Mediante essas estratégias, o capital visa não apenas reestruturar seu ciclo reprodutivo, mas também preservar seus fundamentos essenciais como modo de produção hegemônico, como afirma Antunes (2005):

O quadro crítico, a partir dos anos 70, expresso de modo contingente como crise do padrão de acumulação taylorista/fordista, já era expressão de **uma crise estrutural do capital** que se estendeu até os dias atuais e fez com que, entre tantas outras conseqüências, o capital implementasse um vastíssimo processo de reestruturação, **visando recuperar o seu ciclo reprodutivo e, ao mesmo tempo, repor seu projeto de dominação societal** (ANTUNES, 2005, negritos meus, p.47)

Para melhor compreender de que forma essas estratégias repercutiram nas políticas educacionais, particularmente nos desdobramentos ou implicações das políticas de descentralização educacional implementadas nos anos de 1990, tais como a municipalização do ensino, é importante entendê-las analisando suas principais características e visualizando como se manifestam no movimento do real.

A reestruturação produtiva pressupõe a intensificação das transformações no processo produtivo, e essa foi uma das respostas à crise do capital e à crise de acumulação iniciada em 1973 que, com base no avanço tecnológico e no toyotismo¹¹⁵, inaugura uma nova fase que Harvey (2003) denominou de “acumulação flexível” porque “se apoia na flexibilidade dos processos, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 2003, p.140), opondo-se à rigidez fordista. Este novo modelo se caracteriza pelo “surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. (HARVEY, 2003, p. 140)

A produção fabril flexibilizada e informatizada, a desconcentração e a desterritorialização do espaço físico produtivo – típicos dessa nova fase de acumulação – resultaram em diminuição do operariado manual, estável e especializado do fordismo e na expansão de inúmeras formas de subproletarização do trabalho, caracterizado como precário,

¹¹⁵ O Toyotismo, segundo Antunes (2005), é uma forma de organização do trabalho na fábrica Toyota no Japão pós-45 e tem as seguintes características: produção vinculada à demanda; processo de produção flexível possibilitando a um mesmo operário operar várias máquinas ou exercer várias funções; trabalho em equipe; instauração do *just in time* e do *kambam* que asseguram o estoque mínimo e o controle da qualidade. A produção em geral é horizontalizada, ou seja, grande parte da produção é terceirizada ou subcontratada para deixar as empresas mais ‘enxutas’ ou ‘leves’.

parcial, temporário, subcontratado, *part-time*. Impõe-se, assim, uma política de regimes de contratos de trabalhos mais flexíveis – trabalho em tempo parcial, regime de contratação temporária, deslocamento de horário ou de local de trabalho (ANTUNES, 2005).

Com a reestruturação produtiva, a classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se, mas, ainda assim, segundo Antunes (2003), não corre o risco de desaparecer ou de se tornar uma categoria irrelevante para a análise do mundo contemporâneo, pois o capital pode até diminuir o trabalho vivo e aumentar o trabalho morto, “mas não consegue produzir riqueza eliminando até o último trabalhador vivo (...) pois [é] a potência constituinte do trabalho vivo que interagindo com a potência constituída do trabalho morto que cria a riqueza do capital” (ANTUNES, 2003, p. 21). Ou seja, o capital pode até precarizar e subutilizar a mão-de-obra do trabalhador, porém jamais pode prescindir dela. O desenvolvimento tecnológico, por mais sofisticado que seja, não substitui a capacidade intelectual do homem. A reestruturação produtiva imprime uma nova dinâmica ao estágio atual do capitalismo e contagia a sociedade com a invasão ideológica dos valores empresariais e mercadológicos.

Outra estratégia utilizada pelo capital para sair da crise é a globalização. Segundo Chesnais (1996), o termo globalização é insuficiente para designar o processo de internacionalização do capital atual, preferindo denominá-lo de mundialização do capital por se tratar de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, no qual “o capital portador de juro está localizado no centro das relações econômicas e sociais” (CHESNAIS, 2005, p.35). A ‘mundialização do capital’ tal como se apresenta no final do século XX é, pois, “a capacidade de todo grupo oligopolista, voltado para produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’ (...) incluindo-se a esfera financeira” (CHESNAIS, 1996, p. 17), configurando, deste modo, um espaço conectado mundialmente em tempo real que opera 24 horas por dia. Desta forma, a configuração geopolítica dos mercados, assim como sua interconexão internacional, é assegurada pelos operadores e investidores financeiros¹¹⁶, cujos julgamentos “decidirão a participação de tal país na rede, em graus que diferem de um compartimento a outro (câmbios, obrigações, ações etc)” (CHESNAIS, 1996, p.45) definindo desta maneira o país que quebra e o país que estabiliza.

¹¹⁶ Chesnais (2005) identifica como investidores institucionais, organismos tais como: fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguro, bancos que administram sociedades de investimento que teriam feito da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das famílias (planos de previdência privados, poupança salarial) um trampolim para acumulação financeira de grandes dimensões.

Essa nova lógica econômica é descrita por Chesnais (2005) como a capacidade adquirida pelo dinheiro de ganhar “liquidez” no mercado, ou seja, é o momento em que o ‘capitalismo patrimonial’, entendido como “entesouramento estéril, representado pelo ‘pé-de-meia’, cede lugar ao mercado financeiro, dotado da capacidade mágica de transformar o dinheiro em valor que ‘produz’” (CHESNAIS, 2005, p. 50). O capital ganha capacidade de autorreprodução mediante juros, dispensando a mediação das relações de trabalho e da produção de mercadorias. Entretanto, embora a mundialização financeira tenha quebrado barreiras de comunicação entre os países, não é um todo homogêneo, pois tende a marginalizar principalmente os países descapitalizados, o que contraria a ideologia da globalização da forma como é propagada pelo capitalismo que passa a ideia de um mercado livre e que possibilita a integração de novas nações. Assim, a democracia liberal pregada pelos países ricos, especialmente pelos Estados Unidos, é válida desde que não ultrapasse ou fira os seus interesses comerciais como primeira potência econômica mundial.

Na verdade, trata-se de uma realidade que se configura como a “formação de oligopólios e megacorporações mediante a fusão ou alianças entre grandes empresas” (FRIGOTO, 2001, p. 36) ou, no dizer de Harvey (2003), “na formação de conglomerado e corretores financeiros de extraordinário poder global” (HARVEY, 2003, p. 152). Esse processo inclui principalmente o grupo dos oito países mais ricos¹¹⁷ que se reúnem periodicamente para tratar de proteger seus interesses em âmbito global alertando assim que a concorrência livre existe até certo ponto. Como consequência dessa nova lógica perversa de acumulação capitalista, a falência de empresas fabris ou o não interesse na abertura de novas indústrias produz o desemprego em massa (ou ‘desemprego estrutural’) trazendo danosas consequências sociais, e a diminuição dos recursos para as políticas sociais, dentre elas a educação.

Outra estratégia para minimizar a crise capitalista que trouxe consequências para as políticas sociais e educacionais dos anos de 1990 é o neoliberalismo¹¹⁸. Reginaldo Moraes (2000) identifica três grandes escolas do pensamento neoliberal: a ‘escola austríaca’ liderada

¹¹⁷ O grupo dos oito países na verdade é formado pelos sete mais ricos (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido Canadá, Itália) e mais a Rússia, convidada a compor o grupo devido a sua importância geopolítica. O Fórum Econômico Mundial realizado em Davos na Suíça, todos os anos, é emblemático nesse sentido.

¹¹⁸ Para Moraes (2000), o neoliberalismo não fez mais do que revisar argumentos que foram forjados pelo liberalismo clássico desde o século XVIII pelos iluministas escoceses e pelos liberais conservadores de meados do século XIX, que negavam a política do estado mercantilista e os regulamentos impostos pelas corporações ao mundo socioeconômico. Atualmente se assemelha a esse comportamento liberal clássico quando centra sua maior preocupação no desmantelamento do Estado keynesiano e dos sindicatos e nega qualquer forma de intervenção à liberdade de mercado.

por Frederich von Hayek, considerado por ele como o patrono do pensamento neoliberal contemporâneo; a ‘escola de Chicago’, representada por Theodore W. Shultz, Gary Becker e principalmente Milton Friedman; e a ‘escola de Virgínia’ ou *Public Choice*, capitaneada por James M. Buchanan. Essas escolas difundem narrativas que tentam não apenas explicar, mas apresentar soluções para a crise dos anos de 1970, unificando-se em duas correntes para esse fim: “o fundamentalismo de mercado – com sua crença (paradoxal) nas virtudes criadoras da destruição das tradições – e o conservadorismo, por sua vez defensor exatamente das tradições e da autoridade estabelecida” (MORAES, 2002, p.15). Pelas semelhanças ideológicas dessas duas correntes, convencionou-se atribuir-lhes o nome de ‘Nova Direita’.

É assim que um processo de ajuste global na economia mundial denominado ‘Consenso de Washington’¹¹⁹ começa a tomar curso por meio de um novo rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais. As principais reformas estruturais propostas por meio do “Consenso” teriam as seguintes diretrizes de acordo com Maria Clara Couto Soares (2000): equilíbrio orçamentário, mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial, devido à redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras tarifárias; liberalização financeira, por meio de reformulações das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados domésticos, devido à eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; privatização das empresas e dos serviços públicos. As propostas do Consenso de Washington convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e a entrada de capitais de risco (BATISTA, 2005).

Os neoliberais concebem que “não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado” (PERONI, 2006, p.11). Para eles, as sociedades do mundo capitalista foram desviadas do processo natural evolutivo de suas instituições e deveriam retomar seu desenvolvimento realizando um ajuste estrutural cujas bases teriam o mercado como regulador das relações entre os homens e como mantenedor do equilíbrio entre demanda e oferta e não mais o Estado, que se agigantou e se tornou refém da promoção de políticas públicas prometidas por políticos sujeitos à pressão popular. Para os neoliberais, quando os políticos cedem à pressão popular por políticas sociais advinda das urnas, estariam fazendo distribuição de rendas

¹¹⁹ A origem desse termo está relacionada ao seguinte fato: Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos EUA funcionários do governo norte-americano e dos organismos internacionais ali sediados – FMI, BM e BID – e convocados pelo *Institute for International Economics*. O encontro, com o título “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, tinha o objetivo de avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina, e as conclusões dessa reunião ficaram conhecidas como “*Washington Consensus*”. (BATISTA, 1994)

alheias, sendo que o próprio processo democrático é visto como distribuição de renda na medida em que “o cidadão, através do voto, decide sobre os bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários” (PERONI, 2003, p. 27). Essa lógica distributiva do sistema leva os leva a concluir que “a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia” (PERONI, 2003, p. 27). Para os neoliberais, a democracia ilimitada leva à economia dirigida, ao planejamento com o objetivo de distribuição de rendas e, enfim, ao Estado totalitário que seria incompatível com o liberalismo do mercado. Mas diante da impossibilidade de suprimir totalmente os mecanismos democráticos tais como o voto e os partidos típicos do regime liberal, os teóricos neoliberais propõem estabelecer limites constitucionais que restrinjam o seu impacto “via privatização e desregulamentação” (PERONI, 2006, p. 14) das instituições estatais esvaziando assim os efeitos da pressão popular. A estratégia é, portanto, reformar ou diminuir a atuação do Estado para superar os efeitos da crise do capital.

A solução apresentada pelos teóricos neoliberais é simples: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 2008, p.11), ou seja, um “Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais” (PERONI, 2003, p.51). Assim, as alterações propostas no papel do estado para com as políticas sociais seguem as prescrições de “racionalizar recursos e esvaziar o papel das instituições” (PERONI, 2006, p.14). Em relação ao mercado, o Estado deverá salvaguardar os direitos de propriedade e de competição na medida em que é chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, atrair capitais financeiros ou até mesmo impedir a fuga de grandes investidores, portanto um Estado que deve preservar os interesses privados. Segundo essa perspectiva, o cidadão é aquele que é capaz de consumir mediante compra uma política social no jogo competitivo do mercado reconceituando-se a noção de cidadania a partir de uma “revalorização da ação do indivíduo enquanto proprietário que elege, opta, compete para ter acesso a (comprar) um conjunto de propriedades-mercadorias de diferentes tipos, sendo a educação uma delas” (GENTILI, 1998, p. 19-20).

A materialização das ideias neoliberais como primeiras experiências governamentais aconteceram no Chile em 1973, na Inglaterra em 1979 com Margareth Thatcher, nos Estados Unidos em 1980 com Ronald Reagan, na Alemanha em 1982 e, na Dinamarca, a partir de 1983. A partir daí quase todos os governos dos países da Europa Ocidental e da América do Norte se renderam às ideias neoliberais em 1980, conforme Anderson (2008).

A quarta estratégia utilizada para dirimir os efeitos da crise capitalista é a Terceira Via¹²⁰. Sua origem está relacionada à tentativa de Tony Blair imprimir ao *New Labor*¹²¹ um maior distanciamento frente ao conteúdo trabalhista e socialista presente em seus estatutos partidários, distanciando-o dos sindicatos. A partir de 1994, o *New Labour* “procura um caminho alternativo, dado pela preservação de um traço social-democrático associado a elementos básicos do neoliberalismo” (ANTUNES, 2005, p. 96). Substituem-se a retórica socialista e a prática trabalhista e reformista anteriores, defensoras de uma economia estatizada e mista pela defesa da economia de mercado.

O NL que emergiu vitorioso no processo eleitoral de 1997, despojado de vínculos com o seu passado reformista-trabalhista, converteu-se no *New Labour* pós-Thatcher, ‘moderno’, defensor vigoroso da ‘economia de mercado’, da flexibilização do trabalho, das desregulamentações, da ‘economia globalizada e moderna’, enfim, de tudo o que foi fundamentalmente estruturado durante a fase clássica do neoliberalismo (ANTUNES, 2005, p. 97).

Esta viria a ser a marca do que se convencionou chamar de Terceira Via. Na visão de Antunes (2005), essa estratégia visa dar continuidade ao que é essencial do processo iniciado pelo governo de Margareth Thatcher ancorado no neoliberalismo, visando a adaptação inglesa à nova configuração do capitalismo mundial. Assim, ainda que o governo de Tony Blair tivesse assinado o capítulo social presente na Carta da União Europeia, vinha reiterando sistematicamente seu compromisso em preservar a legislação que flexibilizava e desregulamentava o mercado de trabalho, preservando dessa forma a herança essencial da era Thatcher, como afirma:

A vitória eleitoral do NL de Tony Blair, no início de 1997, apesar de canalizar um enorme descontentamento social e político, já trazia em seu conteúdo programático a preservação do essencial do projeto neoliberal. Não

¹²⁰ De acordo com Lúcia Neves (2005), as ideias da Terceira Via de um projeto para além da esquerda e da direita vêm sendo debatidas entre os governantes em reuniões periódicas denominadas de “Cúpula da Governança Progressiva” e envolvem diversos países. Até 2004 foram realizadas quatro reuniões: em 1999 em Florença, em 2000 em Berlim, em 2002 em Estocolmo e, em 2003, em Londres. Até 2002, participou dessas reuniões o governo Fernando Henrique Cardoso e, em 2003, o governo Lula da Silva.

¹²¹ O *New Labour* é a expressão político-parlamentar do movimento operário inglês, anteriormente chamado de *Labour Party*. Até 1979, o Labour esteve no governo 11 dos 15 anos anteriores, o que lhe assegurou, segundo Antunes (2005), uma importante influência nos negócios do Estado, sustentado pelo consenso pós-guerra do pleno emprego e do *Welfare State*. Seu braço sindical aglutina-se em torno do TUC (*Trades Union Congress*), que, durante os anos 90, diminuiu sua influência nas bases trabalhistas, porém após o governo conservador de Thatcher retorna ao poder com Tony Blair, convertendo-se em *New Labour* em 1994.

haveria revisão das privatizações; a flexibilização (e precarização) do trabalho seria preservada e em alguns casos intensificada; os sindicatos manter-se-iam restringidos em sua ação; o ideário da ‘modernidade’, ‘empregabilidade’, ‘competitividade’, entre outros, continuaria a sua carreira ascensional e dominante (ANTUNES, 2005, p. 97).

No entanto, para Antony Giddens (2007) a Terceira Via consiste em uma alternativa tanto à social democracia do velho estilo quanto ao neoliberalismo, pois, “Os neoliberais querem encolher o Estado, os social-democratas têm sido ávidos por expandi-lo. A Terceira Via afirma que é necessário reconstruí-lo” (GIDDENS, 2007, p.80). Para ele a Terceira Via seria uma nova forma dos partidos de centro-esquerda responderem às mudanças¹²² trazidas pela modernização do final do século, propiciadas pela globalização, pela emergência da economia do conhecimento e pelas profundas mudanças na vida cotidiana das pessoas.

Para se chegar à nova configuração de Estado proposto pela Terceira Via seria preciso reformá-lo, constituindo-se esta uma de suas prioridades. Para essa linha de pensamento, deve-se evitar “a tradicional estratégia esquerdista de confiar mais e mais tarefas às mãos do estado”, pois um “Estado sobrecarregado e burocrático não é apenas pouco propenso a prestar bons serviços públicos, é também **disfuncional para a prosperidade econômica**” (GIDDENS, 2007, p. 23, negrito meu). A Reforma teria como meta, portanto, “tornar o governo e as agências estatais transparentes, voltadas ao consumidor e ágeis” (GIDDENS, 2007, p. 23). Verifica-se, deste modo, que uma das principais preocupações que alicerçaram a Reforma do Estado proposta pela Terceira Via é a mudança de paradigma em relação ao Estado e ao cidadão. De garantidor de direitos, o Estado passa a ser um ágil fornecedor de serviços a um cidadão não mais sujeito de direitos, mas cidadão-cliente, consumidor de serviços.

O novo perfil de Estado proposto pela Terceira Via remete à possibilidade da realização de parceria com a sociedade civil para a promoção e execução de políticas sociais. Essa é a visão de uma sociedade civil empreendedora, engajada e competente para a execução de tais serviços, como expressa Giddens (2007):

O empreendedorismo civil é qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e

¹²² Essas mudanças apontadas por Giddens (2007) trouxeram significativas repercussões no plano político, segundo ele. Seja pelo desaparecimento de parte do que chama da classe operária do ‘colarinho azul’ e a emergência do que denomina ‘trabalhadores simbólicos’, seja pelas mudanças na vida cotidiana das pessoas calcada no individualismo fomentado por novos costumes associados à modernização da vida como a internet, o mercado de trabalho feminino, a relação entre os sexos.

enérgicas para ajudar na lida com problemas sociais. O governo pode oferecer apoio financeiro ou proporcionar outros recursos a tais iniciativas. E lucrará por sua vez, já que projetos colaborativos entre o governo e grupos da sociedade civil exigirão que tais grupos sejam engajados, determinados e competentes (GIDDENS, 2007, p.26).

A descentralização de políticas sociais para execução pela sociedade civil por meio de parcerias é vista como possibilidade de obtenção de lucro por parte do Estado, já que, na visão de Giddens, a sociedade civil é competente, engajada e, sobretudo empreendedora. Esta é uma forma sutil de dizer que o setor público é incompetente e perdulário.

A renovação do aparelho estatal proposto pela Terceira Via apresenta uma estreita vinculação com a concepção individualista das relações sociais, uma vez que “cada indivíduo vai abrir o seu caminho e as transformações vão se dar na esfera pessoal e não societária” (PERONI, 2006, p.15). Os direitos incondicionais próprios da social-democracia do ‘velho-estilo’ são substituídos pela premissa de que ‘não há direitos sem responsabilidades’. E isto coloca em ação a realização de um novo pacto social pautado no envolvimento das organizações da sociedade civil, na solução de seus próprios problemas em parceria com o Estado ou com as empresas, como afirma Giddens:

O novo contrato ressalta os direitos e as responsabilidades dos cidadãos. As pessoas não devem se limitar a receber da sociedade, mas se voltar para ela também. (...) O governo deve manter um papel regulamentador em muitos contextos, mas tanto quanto possível deve se tornar um facilitador, proporcionando recursos para que os cidadãos assumam a responsabilidade pelas consequências de seus atos (GIDDENS, 2001, p. 167).

Indivíduos são agregados à chamada “sociedade civil ativa” que parece ter uma força própria, sendo portadora de um elevado grau de autonomia e independência atuando como um novo agente do processo histórico. Temas antigos como ‘cidadania’, ‘igualdade’, ‘participação’, ‘democracia’, e outros mais novos como ‘empreendedorismo’, ‘voluntariado’, ‘responsabilidade’, dentre tantos outros, são tratados pela Terceira Via de forma despolitizada sob o argumento da harmonia social que paira acima das classes.

O neoliberalismo e a terceira via comungam do diagnóstico de que o responsável pela emergência da crise do final do século passado é o Estado, que gastou mais do que deveria em políticas sociais, gerando déficit fiscal. No entanto, a estratégia de superação de tal crise apresentada por ambos é diferenciada. Para os neoliberais, a alternativa seria a privatização dos serviços públicos pelo repasse de sua execução ao mercado; para os teóricos da Terceira Via, a solução estaria no Terceiro Setor¹²³. As políticas sociais passariam a ser executadas pela sociedade civil ou terceiro setor mediante parcerias. Assim, “diferentemente da teoria neoliberal para quem a democracia é prejudicial ao livre andamento do mercado e chega a ser chamada de totalitária (Hayek), a proposta da Terceira Via é a democratização da democracia que pressupõe um Estado democrático” (PERONI, 2007, p. 18) fomentado por essa proximidade e envolvimento da sociedade civil na execução de políticas sociais. No entanto, é preciso destacar que, embora utilizem estratégias diferenciadas, tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via pretendem “racionalizar recursos e diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais e diminuir o papel das instituições públicas” (PERONI, 2007, p. 18), e, portanto ambos são funcionais ao capitalismo.

É em meio a essas estratégias de recomposição do capital que no Brasil são redefinidas as funções do Estado por meio da Reforma do Estado, com importantes implicações para a descentralização da educação via municipalização do ensino. Para melhor apreender as modificações pleiteadas pela Reforma, ela será detalhada em seus principais aspectos no item seguinte.

3.2.1 A política de descentralização proposta pela Reforma do Estado no Brasil e suas repercussões na política educacional

O conjunto de estratégias utilizadas pelo capitalismo para sair da crise, discutido anteriormente, repercutiu no Brasil na década de 1990, onde a crise se manifestava entre outros aspectos pela alta dívida interna e externa¹²⁴, pela queda na produção da indústria e na

¹²³ Para maior aprofundamento do assunto ver Peroni (2006; 2007; 2008; 2009).

¹²⁴ De acordo com Peroni (2003), o valor da dívida brasileira no início do Plano Real em 1994 era de 61 bilhões ek, em julho de 1998, já era de 304 bilhões. A dívida externa de 159.256 milhões em 1995 passa para 212.441 em março de 1998, o que evidencia a velocidade de aumento dos valores.

agricultura nacionais¹²⁵. Neste contexto, a legitimidade do Estado como provedor das políticas públicas passa a ser questionada, pois o Estado passa a ser visto como burocrático, ineficiente, perdulário e pouco ágil.

A Reforma do Estado no Brasil é então compreendida como parte do discurso da modernização do Estado para que o país seja capaz de enfrentar a competitividade internacional trazendo a ideia de descentralização da administração pública. É interessante perceber que quando os membros do governo refletiram sobre as causas da crise que assolava a maior parte dos países é na figura do próprio Estado que se concentra a culpa e não na insaciabilidade do capital por lucros, como se pode inferir no texto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE):

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento de desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado (PDRAE, 1995, p.14).

Tal como os neoliberais e os teóricos da Terceira Via, os ideólogos da Reforma do estado brasileiro¹²⁶ não atribuem a crise do Estado ao capital, mas ao próprio Estado. Como resposta “adequada” à crise do modo de intervenção estatal, o governo brasileiro apresenta, no início da década de 1990, a proposta de Reforma do Estado como uma das principais estratégias para combater a crise fiscal, tendo para isso criado inclusive um órgão específico, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) – responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujo ministro era Luis Carlos Bresser Pereira.

A Reforma do Estado¹²⁷ envolve aspectos políticos, econômicos e administrativos e apresenta como metas: a) o ajustamento fiscal duradouro; b) reformas econômicas orientadas

¹²⁵ A indústria nacional brasileira de 1994 a 1997 perdeu um mercado de 17,7 bilhões de dólares e 450 postos de trabalho, acumulando um déficit de 7 bilhões de dólares em 1996, além de que, na agricultura, de 1993 a 1997, apenas a soja aumentou a produção em 20%. Os demais produtos como o milho o arroz, o feijão e o trigo tiveram queda que variaram de -5,8% a -22,3%, segundo dados demonstrados por Peroni (2003).

¹²⁶ Um dos teóricos de maior destaque como idealizador da Reforma do Estado brasileiro na década de 1990 foi Luis Carlos Bresser Pereira.

¹²⁷ A definição dos conceitos de Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado guardam algumas especificidades em função da amplitude dos termos. Segundo o PDRAE, a Reforma do Estado é um projeto

para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; c) a reforma da previdência social; d) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e) a reforma do Aparelho do Estado, com vistas a aumentar a “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar eficientemente as políticas públicas (PDRAE, 1995, p. 16).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propõe a passagem da administração pública baseada em princípios racionais-burocráticos para a gestão gerencial pautada na visão de cidadão cliente, de controle por resultados e de competitividade. A descentralização via municipalização do ensino fundamental constitui uma das expressões desse novo tipo de gestão, como parte da política de descentralização intergovernamental de políticas sociais, sinalizada no documento ao propor:

Nessa nova perspectiva, **busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura** (PDRAE, 1995, p.18, negrito meu).

Com a descentralização prevista, o objetivo seria tornar a administração pública mais flexível e eficiente, reduzir o seu custo e propiciar mais qualidade ao serviço público. A descentralização neste contexto é considerada como “um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes” (AZEVEDO, 2002, p. 54).

Os propositores da Reforma do Estado argumentam que, embora a Constituição de 1988 tenha assegurado a possibilidade da descentralização da execução de serviços sociais e de infraestrutura por Estados e Município, estes continuariam a assumir uma postura de dependência em relação à União. Para a modificação dessa postura de dependência,

amplo que diz respeito às várias áreas do governo e ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a Reforma do Aparelho do Estado tem um escopo mais restrito e se dirige à administração pública. O Estado é mais abrangente porque, além de compreender o Aparelho de Estado, é entendido como sendo a administração pública em seu sentido amplo envolvendo a estrutura organizacional do Estado em seus três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e três níveis – União, Estados-membros e Municípios, abarcando também o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites do território.

considerada como um traço cultural os teóricos do MARE propõem a adoção da mentalidade gerencial na gestão pública.

A legislação que rege as relações de trabalho é vista pelos idealizadores do plano como protecionista e inibidora do “espírito empreendedor” por não estimular a competência, que ficaria sacrificada pela estabilidade do servidor e pela impossibilidade de se viabilizar o recrutamento de pessoal de forma flexível, pois o Regime Jurídico Único e a Constituição de 1988 teriam restringido a capacidade operacional do governo, tornando a administração de pessoal rígida e ineficiente. O documento ressalta ainda a tendência de gastos crescentes com pessoal pela União, enfatizando aqueles com os inativos. Para os autores do Plano, “o sistema previdenciário público é hoje, do ponto de vista social, um sistema injusto e desequilibrado” (PDRAE, 1995, p. 41) porque pagaria uma aposentadoria ao servidor público acima daquela recebida no setor privado. Os problemas decorrentes da gestão de recursos humanos que dificultavam o desenvolvimento da gestão moderna e eficiente foram assim sintetizados:

a inexistência tanto de uma política de remuneração adequada (dada a restrição fiscal do estado) como de uma estrutura de cargos e salários compatíveis com as funções exercidas, e a rigidez excessiva do processo de contratação e demissão do servidor (agravada a partir da criação do Regime Jurídico Único), (...) terminam por inibir o desenvolvimento de uma administração pública moderna, com ênfase nos aspectos gerenciais e na busca de resultados (PDRAE, 1995, p.46).

Em função deste diagnóstico, um dos quatro processos básicos da Reforma diz respeito à delimitação das funções do Estado “reduzindo o seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização” (PEREIRA, 1998, p. 60). Estes programas são definidos por Bresser Pereira (1998) da seguinte maneira:

A privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 61).

A privatização de instituições estatais (e suas várias nuances) utilizada como estratégia pela Reforma do Estado, segundo Francisco de Oliveira (1999), passou uma ideia falsa de privatização do público. Segundo ele, historicamente as instituições privadas sempre se beneficiaram do fundo público, especialmente durante “o intenso processo de acumulação [capitalista] alavancado pelo regime militar” (OLIVEIRA, 1999, p.66). Nesse período, o desenvolvimento do capital era “articulado financeiramente pelo Estado (...) e, na maior parte dos casos, como capital estatal produtivo – isto é, o papel do Estado subsidiando a formação de capital e, ao mesmo tempo, através das empresas estatais, constituindo a nova rede de relações industriais” (OLIVEIRA, 1999, p. 67). Assim, a privatização do público tende a gerar uma falsa consciência em relação à necessidade do público pelo privado, fazendo crer que o capital pode prescindir da ajuda do fundo público, cujo crescimento vem sistematicamente sendo subsidiado pelo Estado, como afirma Francisco de Oliveira (1999):

A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nesta aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado. O processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado (OLIVEIRA, 1999, p.68).

Assim, ao longo do tempo, a promiscuidade entre o público e o privado atuou no sentido de “borrar, subjetivamente as barreiras e fronteiras entre o público e o privado, ou mais radicalmente, atua no sentido de que tudo é privado” (OLIVEIRA, 1999, p.68), alterando a racionalidade estatal que passa a ser, subliminarmente, uma racionalidade privada. É tendo em vista essa nova racionalidade que prima pelos valores mercantis, que as políticas sociais antes atendidas diretamente pelo Estado, a partir da Reforma do Estado, passam a ser atendidas por Organizações Sociais do Terceiro Setor por meio de “parcerias” regulamentadas em legislação¹²⁸ específica, constituindo, deste modo, outra forma de descentralização do Estado.

¹²⁸ Não por acaso em 1997 é criado o ‘Programa Nacional de Publicização’ pela Medida Provisória nº 1.591 de 09/10/1997. Em 1998, é aprovada a Lei nº 9.637 de 15/05/1998 regulamentando as Organizações Sociais (OS) e, em 1999, a Lei nº 9.790 de 23/03/99, dispendo sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), é posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 3.100 de 30 de junho do mesmo ano. Recentemente a Lei Federal nº 11.079 de 30/12/2004 instituiu normas para a contratação de parceria entre o setor privado e administração pública a ela, seguindo-se diversas regulamentações complementares.

Essa nova forma de alteração no papel do Estado em relação ao provimento das políticas sociais é entendida como parte da lógica neoliberal e da Terceira Via que busca a transferência de responsabilidade por tal provimento para a sociedade civil, seja por meio da privatização de setores do Estado, seja pela mudança de sua lógica de gestão sem que se altere a sua propriedade (ADRIÃO; PERONI, 2005). Segundo Adrião e Peroni (2005), diante da especificidade da natureza dos serviços sociais, seria difícil para os neoliberais a imposição da concorrência perfeita tal qual a prescrita pelo liberalismo clássico, sendo mais adequado, neste caso, a utilização de um “choque de mercado no interior do Estado”, segundo a lógica do quase-mercado. O quase-mercado é compreendido como “uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam nele e, segundo suas características, vantagens adicionais como condição para o aumento de sua eficiência” (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 140). Na verdade, a Terceira Via ao propor tais parcerias não pretende literalmente privatizar o público pela venda de prédios ou similares, mas implantar uma nova lógica de gestão no espaço público baseada em princípios de mercado configurando-s como uma forma mais sofisticada de privatização do público¹²⁹. A lógica a presidir a política educacional nos anos de 1990 esteve ancorada na sociabilidade mercadológica e contribuiu para a alteração do sentido da concepção de cidadania e de direito social como direito incondicional.

Sobre a política educacional na década de 1990, o estudo de Peroni (2003) constatou que havia (e ainda há) um movimento de tensão entre centralização e descentralização nas reformas implementadas pelo governo federal associado à lógica descentralizadora proposta pela Reforma do Estado que redefiniu as funções do Estado no provimento das políticas educacionais. Se, por um lado, no financiamento se tinha uma política de descentralização implementada a partir do FUNDEF, por outro, havia uma política de centralização representada pelo controle mediante políticas de avaliação e de adoção de Parâmetros Curriculares Nacionais. Além disso, a estratégia de descentralização associada ao FUNDEF associava-se à racionalização de recursos uma vez que com a implementação desse fundo a União diminui sua contribuição financeira para a manutenção do ensino fundamental, onerando Estados e Municípios, ou seja, o governo descentralizou responsabilidades, mas não recursos na mesma proporção:

¹²⁹ Sobre a relação público/privado no contexto da Terceira Via e suas implicações para a educação ver Peroni (2007, 2008, 2009).

Ao analisarmos os projetos de política educacional, constatamos que, por um lado, o governo federal, com essas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, mas por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes, principalmente mediante parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino. (...) Destacamos ainda que, com o FUNDEF, o governo federal propõe uma descentralização de responsabilidades e não de recursos; pois, com a emenda constitucional que propôs o Fundef, esse governo diminuiu sua contribuição financeira para o ensino fundamental, tendo-se como referência aquela prevista na Constituição, antes da emenda (PERONI, 2003, p.180).

Como parte do binômio centralização/descentralização das políticas educacionais dos anos de 1990, a descentralização via municipalização é concebida neste trabalho como transferência de poder entre níveis de governo. Isto porque não se pode afirmar que seja uma política a qual promova necessariamente a descentralização no sentido de democratização do poder, uma vez que historicamente os arranjos descentralizadores do Estado brasileiro tem resultado em um poder local muito mais concentrador do poder do que propriamente democrático. Se a municipalização vai resultar em maior democratização das relações de poder e na participação dos trabalhadores nos rendimentos da produção, é um problema a ser verificado em cada formação social específica. O tópico a seguir ajudará a aprofundar esse debate sobre a municipalização no Brasil e sua materialização como política a partir das novas orientações de descentralização do Estado na década de 1990.

3.2.2 A Política de municipalização educacional no Brasil na década de 1990

A expressão “municipalização do ensino”, quando relacionada ao ensino fundamental, pode ser entendida de duas maneiras: a primeira “como a iniciativa, no âmbito do poder municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública” (OLIVEIRA, 1997, p.174), o que ocorre quando o município se incumbe da maioria ou da totalidade da demanda por matrículas nessa etapa da educação básica, seja pela não oferta de matrículas pela rede estadual, seja por acordo desta com a rede municipal. A outra maneira ocorre “com o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o município” (OLIVEIRA, 1997, p.174), processo que vem ocorrendo no Brasil depois da criação do FUNDEF, e de modo especial no Estado do Pará.

A municipalização tem sido indicada por vários estudiosos do assunto¹³⁰ como portadora de um conjunto de vantagens tais como: possibilidade de diminuir a burocratização da gestão, maior flexibilidade curricular, gestão mais democrática por possibilitar maior controle social por parte dos usuários dos serviços educacionais atribuída à proximidade entre eles e os gestores das políticas educacionais. Contudo não há consenso quanto a essa premissa, pois para outros autores¹³¹ a descentralização quando representada pela municipalização pode vir mascarada, não passando na prática de desconcentração de mando, alterando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino e mantendo-se a concentração e a centralização das decisões no executivo municipal. Conforme as circunstâncias, a maior proximidade da população em relação ao poder público municipal, em comparação com o estadual ou federal, tanto pode proporcionar oportunidades para a ocorrência de uma gestão mais democrática quanto para uma gestão subordinada às oligarquias locais.

Descentralização, municipalização e democratização não são, portanto, termos sinônimos, podendo haver um processo de centralização de poder ainda mais acirrado em alguns casos, pois, dependendo da configuração da correlação de forças locais, da maior ou menor organização e participação da sociedade local, a municipalização pode até mesmo facilitar a centralização da gestão na figura do gestor municipal (OLIVEIRA, 2003; PEIXOTO, 1999).

Para Cleiton de Oliveira (1999) a municipalização propiciada pelo FUNDEF e assumida pelos prefeitos na década de 1990 sem levar em consideração os limites da capacidade de gestão educacional nos municípios, podem propiciar a implantação da lógica empresarial na gestão pública mediante parcerias das prefeituras com o setor privado como afirma:

Essa indução à municipalização não considera a questão dos recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. [Os prefeitos] poderão construir prédios e assenhorar-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar os estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais que isso. É bem provável que parte deles [municípios] venha a cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editoras, nas

¹³⁰ Alguns deles são: José Eustáquio Romão (1988, 1992, 1993), Moacir Gadotti (1992, 1993) e Genuíno Bordignon (1993, 2000).

¹³¹ Maria do Carmo Peixoto (1999) e Romualdo Oliveira (2003) se alinham com essa tese.

mãos de sistema de comunicação, nas mãos de empresas particulares (OLIVEIRA, 1999, p. 33).

Resultados do processo de municipalização implantado na Região Nordeste desde a década de 1970¹³² analisados por Juca Gil e Lisete Arelaro (2004), apontaram que a municipalização não vem correspondendo às expectativas, pois não resultou em ampliação da participação popular na elaboração de políticas, não diminuiu a ação corrupta dos políticos e tampouco propiciou melhoria no quadro educacional de maneira geral, conforme avaliação dos autores:

Também não foram encontrados índices educacionais que apontem uma qualidade superior de seu ensino; seus profissionais não ganham melhor ou têm melhores condições de trabalho. Nada indica que seus sistemas de ensino sejam menos burocráticos e mais eficientes do que os de realidades mais “centralizadas” no Brasil. Os nordestinos não são mais alfabetizados ou têm seu acesso aos diversos níveis educacionais mais ampliados lá do que em outros cantos; ao contrário, sofrem com os piores índices nacionais do setor (GIL; ARELARO, 2004, p.22).

Diversos autores (AZANHA, 1995; BOTH, 1997; NASCIMENTO, 1987, PINTO 2002; ROMÃO 1992) têm chamado atenção para o fato de que a discussão sobre ser contra ou a favor da municipalização se torna inócua, se não estiver fundamentada em um projeto educacional que vise à expansão do atendimento escolar e à melhoria da qualidade do ensino. Esses autores questionam: “como fazer para transformar a escola pública que temos numa escola qualitativamente diferente da que existe agora?” (NASCIMENTO, 1987, p.99); “como pode a municipalização contribuir para uma efetiva melhoria da escola pública de 1º grau?” (AZANHA, 1995, p.110). E Romão argumenta: “O que importa, e devemos repeti-lo até a exaustão, é uma escola pública, gratuita, de boa qualidade e universalizada. Este é o princípio primeiro e fundamental de qualquer alteração no sistema educacional” (ROMÃO, 1992 p.65-6).

Vários estudos vêm sendo produzidos sobre a municipalização do ensino nas últimas décadas. Cleiton de Oliveira & Teixeira (2001) se preocuparam em examinar a produção de

¹³² No ano de 1975, segundo os autores, 55% das matrículas já estavam “municipalizadas” no Nordeste, cujo processo de municipalização foi desencadeado pelo PROMUNICÍPIO.

conhecimentos sobre a municipalização do ensino e a gestão municipal associados à matriz conceitual da descentralização no período de 1991 a 1997 concluindo que preponderam os estudos avaliativos de projetos/programas, sendo que as décadas de 50, 80 e 90 do século passado foram os momentos em que mais se discutiu a descentralização via municipalização. Souza & Faria (2005) coordenaram a pesquisa “Mapa Estadual das Reformas Educacionais Pós – LDB nº 9.394/96: leituras, posicionamentos e ações das Secretarias Municipais de Educação do Rio de Janeiro” e organizaram significativo levantamento documental expresso em trezentas e cinquenta e cinco (355) obras (teses, dissertações, artigos, livros, trabalhos em eventos), analisadas de 1996 a 2002 em torno do tema: Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil. Dividido em quatro categorias temáticas, os autores apresentaram os seguintes quantitativos e percentuais de obras publicadas, por categoria: Educação Municipal Pública e Legislação (46-13%), Financiamento da Educação Municipal Pública (110- 31%), Gestão de Sistemas Municipais Públicos de Educação (98 – 27%) e Políticas Públicas para a Educação Municipal (101 – 28,4%). A partir dessa pesquisa, observa-se o quanto a temática da municipalização vem despertando o interesse de pesquisadores em todo o Brasil, embora a Região Norte e, particularmente, o Estado do Pará seja pouco contemplado com estudos, pois 68,7% das produções são oriundas da Região Sudeste; 15% da Região Centro-Oeste; 6,8% da Região Sul; 9% da Região Nordeste e apenas 0,3% da Região Norte.

Maria de Fátima Félix Rosar (1995) em tese de doutorado sobre o tema da municipalização defende a ideia de que a descentralização que vem se dando na maioria dos países da América Latina faz parte do processo de globalização econômica que tem como uma de suas consequências a desconstrução ou a fragmentação dos Estados Nacionais e de seus sistemas educacionais. Em conjunto com Miriam Santos de Sousa (1999), realiza pesquisa no Maranhão (Bacabal, Caxias, Codó, Imperatriz, Nina Rodrigues e Pinheiro) com o objetivo de investigar a política educacional implementada no Estado. Os resultados evidenciaram que “os recursos transferidos pelo FNDE aos municípios constituíam-se efetivamente como a principal fonte para o desenvolvimento da educação local” (ROSAR; SOUSA, 1999, p.117) e, que apesar de transcorridos cerca de 23 anos do início do processo de municipalização do ensino no Estado do Maranhão, persistem graves problemas estruturais nas redes analisadas.

Sônia Giubilei (2001) também apresenta importante contribuição ao estudo da municipalização no Brasil ao coordenar e desenvolver a pesquisa integrada denominada “Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas” como uma das ações do

Laboratório de Gestão Educacional (LAGE) da UNICAMP, envolvendo oito subprojetos¹³³ e vários pesquisadores que analisaram dez municípios paulistas (Americana, Campinas, Indaiatuba, Leme, Limeira, Paulínia, Piracicaba, Santa Cruz da Conceição, Santo Antonio do Pinhal e São Paulo) em relação à gestão do ensino, financiamento, participação e controle social, com financiamento da FAPESP. A pesquisa teve como objetivo a análise do processo de municipalização, considerando os seus aspectos político-sociais, legais, administrativos e pedagógicos. Os resultados obtidos pelo grupo foram publicados pela Ed. Alínea, em 2001, na obra intitulada: “Descentralização, municipalização e políticas educativas”. O estudo desenvolvido por Flávia Obino Werle (2006) e equipe sobre Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração, a partir do Projeto de Pesquisa intitulado “Mapa dos Sistemas de Ensino do Rio Grande do Sul”, pode contribuir para aprofundamento do tema sobre a municipalização com foco central no regime de colaboração entre as instâncias estaduais e municipais. No Pará destacam-se os estudos que vêm sendo realizados pelo GEFIN/UFPA¹³⁴ e mais especificamente sobre a gestão e o financiamento da educação em municípios que aderiram à municipalização. Particularmente sobre o município de Altamira destacam-se as dissertações de Edinéia Bandeira Ribeiro (2007) e Irlanda Miléo (2007). A primeira analisa os efeitos da municipalização para a gestão educacional com ênfase no processo; a segunda problematiza as definições institucionais e as práticas efetivadas pela Secretaria de Educação do Município de Altamira para o fortalecimento do poder local.

A municipalização como tendência de descentralização da gestão educacional se inscreve na LDB nº 9.394/96 pela possibilidade de atuação municipal na educação expressa nos Artigos 11, 18 e 87. Tais dispositivos definem os princípios orientadores da Gestão Municipal em educação abrindo a possibilidade de criação de Sistema Educacional próprio pelos municípios. Mas é com a Emenda Constitucional nº 14/96 que a Municipalização do Ensino Fundamental se torna possível por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – cujas receitas eram distribuídas em cada Estado entre governo estadual e governos municipais

¹³³ Dentre outros subprojetos associados a essa pesquisa, destacam-se os desenvolvidos por Ismael Bravo (2001) - que explorou o tema "Integração e participação da comunidade no processo de municipalização em Indaiatuba", o de Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli (2001) - que analisou o processo de municipalização do ensino fundamental de primeira a quarta série, em Piracicaba (SP), no período de 1996 a 2000, e o de Adelina Martins e Alfredo Sérgio Ribas dos Santos (2001) - que focalizou "O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo".

¹³⁴ Em 2008 o GEFIN/UFPA completou 10 anos de existência e ao longo desse período tem elaborado pesquisas locais envolvendo municípios paraenses e participado ativamente de pesquisas nacionais sobre políticas de gestão e financiamento educacional.

proporcionalmente ao número de matrículas ofertadas. Ao comparar os dados de matrículas do ensino fundamental na série histórica de 1996 a 2006 no Brasil, observa-se que de fato há um significativo aumento do atendimento dessa etapa da educação básica pelas redes municipais e um decréscimo pelas redes estaduais como se pode constatar na Tabela 03:

TABELA 03. Brasil – Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - 1996-2006

| Anos | Total | Federal | % | Estadual | % | Municipal | % | Privada | % |
|------|------------|---------|------|------------|------|------------|------|-----------|------|
| 1996 | 33.131.270 | 33.564 | 0,10 | 18.468.772 | 55,7 | 10.921.037 | 32,9 | 3.707.897 | 11,1 |
| 1997 | 34.229.388 | 30.569 | 0,08 | 18.098.544 | 52,8 | 12.436.528 | 36,3 | 3.663.747 | 10,7 |
| 1998 | 35.792.554 | 29.181 | 0,08 | 17.266.355 | 48,2 | 15.113.669 | 42,2 | 3.383.349 | 9,4 |
| 1999 | 36.059.742 | 28.571 | 0,07 | 16.589.455 | 46,0 | 16.164.369 | 44,8 | 3.377.347 | 9,3 |
| 2000 | 36.717.948 | 27.810 | 0,07 | 15.806.726 | 43,0 | 16.694.171 | 45,4 | 3.189.241 | 8,6 |
| 2001 | 35.298.089 | 27.416 | 0,07 | 14.917.534 | 42,2 | 17.144.853 | 48,5 | 3.208.286 | 9,0 |
| 2002 | 35.150.362 | 26.422 | 0,07 | 14.236.020 | 40,5 | 17.653.143 | 50,2 | 3.234.777 | 9,2 |
| 2003 | 34.438.749 | 25.997 | 0,07 | 13.272.739 | 38,5 | 17.863.888 | 51,8 | 3.276.125 | 9,5 |
| 2004 | 34.012.245 | 24.633 | 0,07 | 12.695.732 | 37,3 | 17.960.400 | 52,8 | 1.718.908 | 5,0 |
| 2005 | 33.534.561 | 25.728 | 0,07 | 12.145.494 | 36,2 | 17.986.570 | 53,6 | 3.376.769 | 10,0 |
| 2006 | 33.282.663 | 25.031 | 0,07 | 11.825.112 | 35,5 | 17.964.543 | 53,9 | 3.467.977 | 10,4 |

Fonte: INEP/MEC

Em 1996, as redes municipais no Brasil eram responsáveis por 32,9% do conjunto das matrículas enquanto que as redes estaduais se ocupavam da maioria das matrículas com 55,7%. No ano de 2006, a situação é praticamente inversa: as redes municipais atendem 53,9%, e as redes estaduais detêm apenas 35,5% das matrículas do ensino fundamental. Contudo, a redefinição do atendimento não significou necessariamente aumento de matrículas, pois, ao longo de quase uma década de FUNDEF, as matrículas no ensino fundamental tiveram um aumento considerado irrisório, de apenas 0,45%.

A tendência de municipalização das matrículas do ensino fundamental, em âmbito nacional, em quase todas as regiões¹³⁵ (a exceção é a Região Centro-Oeste), é definida principalmente em função dos percentuais apresentados pelas regiões Norte (59,1%) e Nordeste (69,3%) como se pode observar na Tabela 04:

¹³⁵ Vários estudos (PINTO 2002; OLIVEIRA 1999; GEMAQUE, 2004; GUTIERRES, 2005) apontam a criação do FUNDEF como uma medida indutora da Municipalização do ensino fundamental em várias regiões brasileiras a partir de 1998.

TABELA 04. Brasil – Matrículas no Ensino Fundamental por Região e Dependência Administrativa Estadual e Municipal – 1996/2006

| REGIÃO | ANO | TOTAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % |
|--------------|------|------------|------------|------|------------|------|
| Norte | 1996 | 2.820.531 | 1.730.116 | 61,3 | 926.204 | 32,8 |
| | 2006 | 3.356.716 | 1.189.626 | 35,4 | 1.986.663 | 59,1 |
| Nordeste | 1996 | 10.475.469 | 4.146.532 | 39,5 | 4.947.896 | 47,2 |
| | 2006 | 10.887.853 | 2.288.033 | 21,0 | 7.547.810 | 69,3 |
| Sudeste | 1996 | 12.958.674 | 8.637.822 | 66,6 | 2.803.312 | 21,6 |
| | 2006 | 12.344.341 | 5.259.964 | 42,6 | 5.479.832 | 44,3 |
| Sul | 1996 | 4.475.774 | 2.443.879 | 54,5 | 1.626.723 | 36,3 |
| | 2006 | 4.256.747 | 1.946.199 | 45,7 | 1.961.781 | 46,0 |
| Centro-Oeste | 1996 | 2.400.822 | 1.510.423 | 62,9 | 616.902 | 25,6 |
| | 2006 | 2.437.006 | 1.141.290 | 46,8 | 988.457 | 40,5 |
| Total | 1996 | 33.131.270 | 18.468.772 | 55,7 | 10.921.037 | 32,9 |
| | 2006 | 33.282.663 | 11.825.112 | 35,5 | 17.964.543 | 53,9 |

Fonte: INEP/MEC

Se em 2006 a quase totalidade das regiões apresenta a maior parte das matrículas do ensino fundamental atendidas pelas redes municipais, em 1996, a situação era inversa: a maioria tinha as redes estaduais protagonizando esse atendimento. A exceção era apenas a Região Nordeste, cuja taxa de atendimento pelas redes municipais em 1996 já era de 47,2%. A própria Região Norte, em 2006 maciçamente municipalizada, em 1996 apresentava a maior parte das matrículas (61,3%) do ensino fundamental atendidas pelas redes estaduais. As Regiões Sul e Sudeste atualmente demonstram equilíbrio no atendimento ao ensino fundamental, quase equiparado entre as redes estaduais e municipais com tendência à municipalização. O ano 2000 demarca o momento em que as redes municipais se tornam majoritárias no atendimento ao ensino fundamental, refletindo a implantação nacional do FUNDEF ocorrida em 1998. No entanto, na Região Norte, não se pode atribuir esse aumento de matrículas nas redes municipais somente ao FUNDEF, pois os demais Estados também o fizeram e a maioria deles apresenta altas taxas de estadualização no ensino fundamental como se pode observar nos dados da tabela 05:

TABELA 05 – Região Norte – Matrículas no Ensino Fundamental por Estado e Dependência Administrativa Estadual e Municipal – 2006

| REGIÃO NORTE | TOTAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % |
|--------------|-----------|-----------|------|-----------|------|
| Acre | 155.829 | 90.812 | 51,8 | 58.027 | 37,2 |
| Amazonas | 799.989 | 317.006 | 39,6 | 436.879 | 54,6 |
| Amapá | 139.736 | 94.926 | 67,9 | 35.351 | 25,2 |
| Pará | 1.589.453 | 337.530 | 21,2 | 1.170.052 | 73,6 |
| Rondônia | 311.163 | 148.364 | 47,6 | 144.107 | 46,3 |
| Roraima | 85.127 | 62.895 | 73,8 | 18.650 | 21,9 |
| Tocantins | 275.423 | 138.093 | 50,1 | 123.597 | 44,8 |
| Total | 3.356.716 | 1.189.626 | 35,3 | 1.986.663 | 59,1 |

Fonte: INEP/MEC

O índice de municipalização do ensino fundamental apresentado pela Região Norte é de 59,1%. Contudo, em cinco Estados (Amapá, Roraima, Rondônia, Acre e Tocantins) que representam 71,4% dos sete que compõem a Região, o atendimento do ensino fundamental é predominantemente estadual – como se pode constatar na Tabela 03. Nos Estados do Amapá, de Roraima¹³⁶ e de Tocantins¹³⁷, provavelmente porque somente a partir do final da década de 1980 tenham passado para a condição de Estados, a gestão e a organização da educação em nível local é muito recente, daí a rede estadual ser preponderante no atendimento do ensino. Os dois primeiros passaram por outro processo de descentralização: da rede federal para a estadual, o mesmo processo pelo qual também passaram os Estados do Acre¹³⁸ e de Rondônia¹³⁹, antes Territórios Federais. O Pará e o Amazonas são os responsáveis pela tendência de municipalização da Região por serem os mais populosos e os únicos a apresentar taxas elevadas de municipalização: 73,6 e 54,6% respectivamente. No caso do Pará, pela política de municipalização desenvolvida pelo governo estadual. Mas como a municipalização se manifesta nos Estados da Federação como um todo? A Tabela 06 ajuda a visualizar:

¹³⁶ Os Territórios do Amapá e de Roraima foram criados pelo Decreto Lei nº 5.812 de 13/09 de 1943 no governo de Getúlio Vargas, transformados em Estados por meio da Constituição Federal de 1988 (Art. 14 do ADCT) e instalados como Estados em 1990, com a posse dos primeiros governadores eleitos.

¹³⁷ O Estado de Tocantins foi criado pela Constituição Federal de 1988 (Art. 13 do ADCT), desmembrado do Estado de Goiás e, só a partir de 1º de Janeiro de 1989, é instalado como tal.

¹³⁸ Conforme o *site* do governo acreano, o Acre tornou-se Território brasileiro em 1903 por meio do Tratado de Petrópolis que pôs fim à disputa pelo território com a Bolívia. Por meio da Lei 4.070 de 16 de junho de 1962, o governo de João Goulart o transforma em Estado: <http://www.ac.gov.br>. Acesso em novembro de 2007.

¹³⁹ O Território Federal de Rondônia foi criado pelo Decreto Lei nº 5.812 de 13/09 de 1943 com o nome de Território Federal do Guaporé. Em 1956 passa a chamar-se Território Federal de Rondônia, sendo posteriormente transformado em Estado pela Lei Federal nº 41 de 22 de Dezembro de 1981. <http://www.rondonia.ro.gov.br>. Acesso em novembro de 2007.

TABELA 06: Brasil – Matrículas no Ensino Fundamental por Estado da Federação nas Dependências Estadual e Municipal – 2006

| ESTADOS | TOTAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % |
|---------------------|-----------|-----------|------|-----------|------|
| Acre | 155.829 | 90.812 | 58,2 | 58.027 | 37,2 |
| Alagoas | 706.862 | 156.196 | 22,0 | 503.304 | 71,2 |
| Amapá | 139.736 | 94.926 | 67,9 | 35.351 | 25,2 |
| Amazonas | 799.985 | 317.006 | 39,6 | 436.879 | 54,6 |
| Bahia | 2.879.669 | 539.606 | 18,7 | 2.125.277 | 73,8 |
| Ceará | 1.696.204 | 188.937 | 11,1 | 1.291.480 | 76,1 |
| Espírito Santo | 560.219 | 148.015 | 26,4 | 349.687 | 62,4 |
| Goiás | 1.032.596 | 402.652 | 38,9 | 483.465 | 46,8 |
| Maranhão | 1.498.743 | 245.162 | 16,3 | 1.161.256 | 77,5 |
| Mato Grosso | 578.788 | 263.918 | 45,5 | 277.852 | 48,0 |
| Mato Grosso do Sul | 433.044 | 168.684 | 38,9 | 227.140 | 52,4 |
| Minas Gerais | 3.343.922 | 1.650.303 | 49,3 | 1.432.699 | 42,8 |
| Pará | 1.589.453 | 337.530 | 21,2 | 1.170.052 | 73,6 |
| Paraíba | 775.045 | 250.290 | 32,2 | 450.138 | 58,0 |
| Paraná | 1.659.903 | 760.016 | 45,7 | 761.278 | 45,8 |
| Pernambuco | 1.679.485 | 461.664 | 27,4 | 982.305 | 58,4 |
| Piauí | 668.217 | 138.325 | 20,7 | 474.075 | 70,9 |
| Rio de Janeiro | 2.425.991 | 515.661 | 21,2 | 1.448.184 | 59,7 |
| Rio Grande do Norte | 588.241 | 182.558 | 31,0 | 328.514 | 55,8 |
| Rio Grande do Sul | 1.645.652 | 748.501 | 45,4 | 761.960 | 46,3 |
| Rondônia | 311.163 | 148.364 | 47,6 | 144.107 | 46,3 |
| Roraima | 85.127 | 62.895 | 73,8 | 18.650 | 21,9 |
| Santa Catarina | 951.192 | 437.682 | 46,0 | 438.543 | 46,1 |
| São Paulo | 6.014.209 | 2.945.985 | 48,9 | 2.249.262 | 37,3 |
| Sergipe | 395.387 | 125.295 | 31,6 | 231.461 | 58,5 |
| Tocantins | 275.423 | 138.093 | 50,1 | 123.597 | 44,8 |

Fonte: INEP/MEC Nota 1: No Distrito Federal a categoria municipal não se aplica, e o atendimento ao ensino fundamental é estadual em sua quase totalidade, motivo por que foi excluído da Tabela.

Os Estados com maiores índices de municipalização encontram-se na Região Nordeste e Norte: Maranhão (77,5%), Ceará (76,1%), Bahia (73,8%), Pará (73,6%), Alagoas (71,2%) e Piauí (70,4%) cujas altas taxas Maria de Fátima Félix Rosar e Miriam Sousa (1999) atribuem esse aos programas desenvolvidos nesse rumo pelos governos militares na década de 1980. No caso do Pará, a alta taxa de municipalização é fruto da política específica de municipalização que já vinha sendo desenvolvida bem antes do FUNDEF, mas intensificou-se com esse fundo. Destacam-se como os que apresentam maiores índices de estadualização do ensino fundamental os estados de Roraima (73,8%), Amapá (67,9%), Pernambuco (58,4%) Acre (58,2%) e Tocantins (50,1%). Mas em estados com forte tradição de estadualização

como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso, embora de maneira discreta, a municipalização das matrículas do ensino fundamental constitui uma tendência.

A municipalização do ensino fundamental no estado do Pará se intensificou a partir de 1997, embora já viesse se processando como política governamental há algum tempo. O próximo capítulo trata um pouco mais sobre esse assunto e sobre o processo de municipalização em Altamira.

4 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DO PARÁ E NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA

Este capítulo tem o objetivo de situar historicamente o contexto e o processo de municipalização do ensino no Estado do Pará e no Município de Altamira, uma vez que uma política educacional não se dá no abstrato, mas expressa as condições objetivas que lhes são próprias.

4.1 QUEM VAI AO PARÁ PAROU: TOMOU AÇAÍ FICOU...

O nome “Pará” ¹⁴⁰ origina-se da língua indígena tupi-guarani e significa “rio-mar” devido à vastidão de seus rios amazônicos. A divisão política do Estado do Pará comporta cento e quarenta e três municípios¹⁴¹, organizados em seis Mesorregiões e vinte e duas Microrregiões. De acordo com a quantidade populacional e o espaço geográfico que ocupam, na composição do Estado, essas Mesorregiões paraenses apresentam os seguintes índices relativos, conforme tabela abaixo:

TABELA 07: Pará – Mesorregiões segundo o Número de Municípios, População e Área.

| Mesorregiões | Nº de Municípios | Índice de Participação sobre população do Estado (%)* | Índice de Participação sobre Área Territorial do Estado (%) |
|----------------------------|------------------|---|---|
| 1 – Baixo Amazonas | 14 | 10,2 | 27,3 |
| 2 – Marajó | 16 | 6,1 | 8,3 |
| 3 – Metropolitana de Belém | 11 | 33,7 | 0,5 |
| 4 – Nordeste Paraense | 49 | 24,0 | 6,7 |
| 5 – Sudoeste Paraense | 14 | 6,9 | 33,7 |
| 6 – Sudeste Paraense | 39 | 19,3 | 24,0 |
| Total | 143 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: SEPOF e Plano de Defesa Social.

Nota 1: * Os índices populacionais são referentes ao ano de 2003.

¹⁴⁰ No início da colonização pelos portugueses recebeu o nome de Feliz Lusitânia, depois foi substituído pelo nome Grão-Pará (grande rio), passando finalmente para Pará.

¹⁴¹ Após a CF de 1988, foram criados cinquenta e seis novos municípios. Atualmente está em tramitação, mas já aprovado pelo TSE em agosto de 2009, a criação do 144º município paraense, Mojuí dos Campos. Tal fato é previsto na EC nº 57/2008 que permite a criação de municípios que já tinham sido referendados em plebiscitos até 31/12/2006, como é o caso do novo município.

Com uma área de 1.247.702,70 km², o Pará ocupa 32,38% da área de 3.852.967,70 km² pertencente à Região Norte e 14,65% dos 8.514.204,90 da região brasileira. Por ser o estado mais populoso da Região Norte com 7.065.573 habitantes, o Pará detém 48% da população regional e 3,6% da brasileira, com 5,66% de densidade demográfica (SEPOF/IBGE, 2007). A dinâmica da distribuição populacional paraense aponta tendência à urbanização com 4.949.502 habitantes na zona urbana e 2.116.071 na zona rural. O Estado do Pará possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH¹⁴²) geral de 0,720 e encontra-se no 20º lugar em relação aos 27 estados da Federação¹⁴³.

A economia paraense é predominantemente baseada no setor serviços. Na perspectiva de avaliar a evolução econômica na década em que se desenvolve a presente pesquisa (1996 a 2006), o PIB e o PIB *per capita* referente a esse período será visto a seguir:

TABELA 08: Pará – Evolução do PIB e PIB Per Capita – 1996/2006

| ANO | PIB | PIB PER CAPITA | % PARTIC. PIB/ Brasil |
|------|--------|-------------------|--------------------------|
| 1996 | 13.555 | 2.416 | 1,78 |
| 1997 | 14.717 | 2.513 | 1,69 |
| 1998 | 15.572 | 2.605 | 1,70 |
| 1999 | 16.674 | 2.710 | 1,71 |
| 2000 | 19.914 | 3.015 | 1,72 |
| 2001 | 21.748 | 3.393 | 1,81 |
| 2002 | 25.653 | 3.918 | 1,90 |
| 2003 | 29.755 | 4.448 | 1,90 |
| 2004 | 35.563 | 5.192 | 1,94 |
| 2005 | 39.150 | 5.617 | 1,82 |
| 2006 | 44.376 | 6.241 | 1,87 |

Fonte: SEPOF e IBGE. Nota 1: Os números do PIB são em milhões e, até 2001, são em valores nominais. De 2006 a 2005 tanto PIB quanto PIB *per capita* foram atualizados pelo SEPOF a preços correntes com base em 2002.

¹⁴² O IDH reflete as condições de **educação** (medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior), **saúde** (reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população, medida pela esperança de vida ao nascer) e **renda** (medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC) da população). Sua variação é de zero a um, sendo os valores mais baixos correlacionados a pior condição de vida humana.

¹⁴³ Desdobrados os itens que compõem o IDH, temos a seguinte situação: Renda: 0,609 - 23º lugar; Educação - Acesso ao Conhecimento: 0,815 - 17º lugar; Longevidade - Acesso à Saúde e Sobrevivência: 0,718 - 19º lugar entre os estados brasileiros.

A composição do PIB em 2006 derivou de recursos oriundos de atividades de Serviços (57,4%)¹⁴⁴, Indústria (33,3%)¹⁴⁵ e Agropecuária (9,2%). O PIB paraense, em relação ao brasileiro, é pouco significativo, pois de 1996 a 2006 nunca alcançou 2% do nacional. Considerando os valores atualizados a preços correntes de 2002 a 2006, pode-se inferir que, nesse período, embora tenha havido crescimento em termos relativos de 72,3% e em termos absolutos acréscimo de quase vinte bilhões na economia, isso pouco impactou no percentual de contribuição para o PIB nacional que continuou abaixo de 2%. É importante também situar o Pará em relação ao restante do Brasil e à Região Norte.

TABELA 09: Pará – PIB e PIB Per capita – Valores comparativos 2002/2006

| | 2002 | | | 2006 | | |
|---------------------|-----------|-------------------|----------------|-----------|-------------------|----------------|
| | PIB | Ranking no Brasil | PIB Per Capita | PIB | Ranking no Brasil | PIB Per Capita |
| Brasil | 1.477.822 | 100 | 8.378 | 2.369.797 | 100 | 12.688 |
| Região Norte | 69.310 | - | 5.050 | 120.014 | - | 7.989 |
| Pará | 25.659 | 22 | 3.918 | 44.376 | 13 | 6.241 |

Fonte: SEPOF/2007.

Nota 1: Valores a preços correntes com base em 2002 indexados pela SEPOF.

Em 2006 o Pará ocupava a 13^o posição em termos de PIB¹⁴⁶ e a 22^a posição em termos de PIB *per capita* considerando-se os 27 estados brasileiros¹⁴⁷. Paradoxalmente, mesmo ocupando o primeiro lugar em PIB entre os estados da Região Norte, em relação ao PIB *per capita*, o Pará era o último dos sete estados em 2006. Importa destacar que em toda a Região nenhum estado conseguiu ultrapassar o PIB *per capita* brasileiro, pois o maior valor pertencente ao Estado do Amazonas foi de apenas R\$11.829,00.

Embora tenha havido um crescimento de 59,2% no PIB *per capita* no Estado do Pará entre 2002 a 2006, que passou de R\$3.918,00 para R\$6.241,00, isso não foi suficiente para que se modificasse a sua condição sempre abaixo do valor da Região Norte e muito abaixo do valor nacional. Se, em 2002, o PIB *per capita* paraense representava apenas 46,7% do PIB *per capita* brasileiro; em 2006, representava 49,18% desse valor. Nestas condições, o cidadão

¹⁴⁴ As principais atividades de serviços são referentes aos serviços públicos (17,9%) e comércio (12,10%).

¹⁴⁵ As principais atividades industriais são: Indústria de Transformação (41,38), Extração Mineral (22,5%) e Construção Civil (19,4).

¹⁴⁶ Dados do SEPOF baseados no IBGE em relação a 2006 apontam São Paulo como o primeiro colocado contribuindo com 33,87% do PIB brasileiro, ao passo que o Estado de Roraima ocupa a 27^a posição com 0,15% de contribuição.

¹⁴⁷ O Distrito Federal se destaca com o PIB *per capita* de valor mais alto entre os entes federados (R\$37.600,00), e o Piauí apresenta o de valor mais baixo (R\$4.213,00).

paraense do ponto de vista econômico não chega a valer a metade do cidadão brasileiro, o que tem se refletido em todo tipo de problemas sociais. Além disso, a maior parte dos recursos está concentrada na mão de poucos¹⁴⁸.

A Amazônia e, especialmente o Estado do Pará, tem sido palco de constantes tensões sociais seja pelo controle de recursos naturais – terra, água, floresta, minérios – seja especificamente pela posse de terras, o que tem resultado em sangrentos conflitos agrários¹⁴⁹. Em função da grande dimensão territorial e da ausência de políticas públicas em alguns municípios, desde 1992 há um movimento por nova divisão geopolítica do Estado, criando-se dois novos Estados: o Estado de Carajás, o do Tapajós¹⁵⁰ e um Território Federal na Ilha do Marajó. Mas tal movimento separatista vem encontrando resistência por parte de parlamentares, populares e de segmentos da mídia que concebem que essa mudança pode alijar o Estado de suas principais fontes de beleza e de riqueza.

Importa ressaltar que a grande dimensão territorial do Estado por vezes dificulta de fato o planejamento e a execução de políticas públicas, dentre elas a educação, e este vem sendo um dos motivos a estimular a política de descentralização da gestão do ensino fundamental via municipalização, vista a seguir.

4.2 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DO PARÁ E A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO

O Sistema Estadual de Educação do Pará foi criado em 1998 pela Lei 6.170 de 15 de dezembro daquele ano, embora a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) exista desde 1951¹⁵¹ e compreende as instituições de educação básica e superior mantidas pelo Poder

¹⁴⁸ Conforme dados do IBGE/Censo 2000, os 10% mais ricos do Estado concentram 51,03% da renda gerada no Estado, o que demonstra a alta concentração de renda existente e a consequente desigualdade social.

¹⁴⁹ O estudo de Marín (2002) sobre os conflitos de terra no Pará apresenta que, de 1964 a 1985, houve 1.106 mortes decorrentes desses conflitos no país, nos quais milhares de famílias têm entrado em confronto com jagunços, pistoleiros, grileiros e com agentes do aparato do Estado. A Comissão da Pastoral da Terra (CTP), em reportagem à revista *Época* de fevereiro de 2005, avalia que nos últimos vinte anos o Pará foi o campeão nacional de mortes.

¹⁵⁰ A criação do Estado de Carajás foi proposta ao Congresso Nacional em 1992 pelo deputado Giovani Queiroz do PDT/PA que pleiteava a aglutinação de 39 municípios do sul e sudeste do Pará, incluindo Tucuruí e a Serra dos Carajás, a maior província mineral do planeta. O Estado de Tapajós foi proposto pelo deputado Mozarildo Cavalcante do PTB/RO e supõe 25 municípios do Oeste do Pará incluindo Santarém e Alter do Chão. Ambas as propostas estão em trâmite.

¹⁵¹ De acordo com o *site* da SEDUC, esta Secretaria foi criada em agosto de 1951 através da Lei nº 400.

Público Estadual, a SEDUC, o Conselho Estadual de Educação (CEE)¹⁵², as instituições de ensino fundamental e médio mantidas pela iniciativa privada e todas aquelas vinculadas ao Poder Público Municipal onde não houver sistema próprio legalmente criado.

A Política de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará começou a ser implementada no Estado a partir de 1995 como uma das diretrizes contidas no Plano Estadual (1995/1999) do governo Almir Gabriel (PSDB). Em 1996, o governo lançou o “Projeto de Municipalização da Educação”, cujas ações se diversificavam por meio de vários subprojetos: merenda escolar, livro didático e ensino fundamental. Este último subprojeto, intitulado “Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará”, tinha o objetivo de transferir matrículas, prédios, professores e funcionários estaduais do ensino fundamental e da pré-escola para a gestão das redes municipais.

A proposta previa que:

Com a unificação das redes estadual e municipal das escolas com pré-escola e turmas de 1ª a 4ª série, as matrículas e o planejamento escolar como um todo, além dos procedimentos ligados à melhoria da qualidade do ensino e suas relações com o desenvolvimento do Pará, poderão **ser planejados com mais eficiência** porque este conjunto de escolas estará sob a jurisdição da prefeitura e **não mais partilhada entre Estado e Município**; a descompressão administrativa resultará numa liberação de energia no campo da **qualidade**. (PROPOSTA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARÁ, 1996, página de apresentação, negrito meu).

O argumento utilizado pelo governo do Estado para justificar a municipalização era de que tanto a Constituição Estadual de 1989 quanto a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 estabeleciam que a responsabilidade por essa etapa da Educação Básica era de prioridade dos municípios.

De fato, ainda que a Constituição do Estado do Pará, promulgada em 5 de outubro de 1989, definisse que “os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, e o Estado atuará prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio” (§1º Art.274), e que, portanto, o ensino fundamental fosse de competência concorrente, a referida Lei limitava a expansão da rede estadual ao deliberar como “obrigatória a prioridade municipal na organização de novas escolas”(§ 1º Art. 174). Esse dispositivo constitucional

¹⁵² O Conselho Estadual de Educação foi criado em 1963, pela Lei 2.840 de 18/07/63, e teve suas competências redefinidas pela Lei 6.170/98, que criou o Sistema Estadual de Educação.

expressava de forma muito clara a opção política pela municipalização do ensino fundamental como política de Estado. Com base nele, o governo do Estado passa a considerar a municipalização como obrigatória, como foi expressa na publicação que trazia as orientações básicas sobre a Municipalização do Ensino Fundamental publicada em 1996:

em termos práticos, significa esta medida constitucional a obrigatoriedade da implantação do processo de municipalização do Ensino Fundamental, como forma de organização, gerenciamento e desenvolvimento dessa faixa de ensino. Isto se reforça ainda mais quando a própria Constituição Estadual define também como obrigação do município a prioridade na organização de novas escolas. (Municipalização do Ensino Fundamental, 1996, p.10 - 11).

Essa progressiva responsabilização do município pelo ensino fundamental era também definida no inciso II do Art. 280 da Constituição Estadual, que tratava da organização do ensino público a ser atendido pela rede estadual e pelas redes municipais, em regime de colaboração. O § 1º deste mesmo artigo definia ainda as competências de atendimento dessas redes.

§ 1º A responsabilidade progressiva referida no inciso II far-se-á a partir das primeiras séries do ensino fundamental **e, na 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 (PARÁ, 1989, p.87, negrito meu).

Estavam postas as condições para que se legitimasse o discurso da legalidade e até mesmo da obrigatoriedade da municipalização do ensino fundamental, amplamente divulgado na mídia. Obviamente que essa interpretação de “obrigatoriedade” da municipalização era um equívoco, pois a própria Constituição de 1988 preserva a responsabilidade comum de estados e municípios no atendimento dessa etapa do ensino básico, quando, por exemplo, no Art. 211, § 4º, deixa claro que estados e municípios definirão formas de colaboração que permitam assegurar a universalização do ensino obrigatório, ideia reforçada pelo Art. 10, inciso II da LDB, conforme se pode observar:

Art. 10 – Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

II – Definir com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (BRASIL, 1996).

A proposta de Municipalização do Ensino Fundamental pelo governo do Estado do Pará toma como pressupostos para a melhoria da gestão os seguintes argumentos: Melhoria do Planejamento visando à universalização do atendimento ao ensino fundamental; proximidade da gestão local, que facilitaria a resolução dos problemas educacionais (especialmente das escolas rurais); maior aproximação do governo com a sociedade; possibilidade de maior adequação do Currículo às especificidades do contexto municipal; maior racionalidade de recursos materiais e financeiros; divisão de responsabilidades pela oferta do ensino básico, cabendo ao município a prioridade no atendimento ao ensino fundamental e educação infantil, e ao Estado, o ensino médio (SEDUC, 1996).

Embora condicionada à adesão dos municípios, a proposta tinha como meta universalizar a Municipalização do ensino fundamental nos 143 municípios até o final do ano de 2002¹⁵³ e pressupunha quatro etapas. A primeira etapa era descrita na Cartilha que orientava a proposta de Municipalização como um momento de apresentação e discussão do Projeto, ou seja, quando se deveria realizar um Fórum sobre a municipalização no próprio município.

A segunda etapa compreendia uma série de providências que antecederiam a municipalização após a adesão da prefeitura, tais como: reorganização interna das escolas estaduais das zonas urbana e rural quanto à documentação escolar; processo de regularização da escola; conferência de alunos; reajuste de turmas; levantamento da situação patrimonial (física e dos equipamentos de imobiliários da escola); diagnóstico da situação pedagógica da escola; levantamento da situação funcional dos servidores efetivos e temporários, enfim, um assessoramento técnico-pedagógico visando a preparar as escolas da rede estadual para serem transferidas para a rede municipal.

Na terceira etapa, o documento previa análises dos instrumentos legais da municipalização pela Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação e a assinatura do Termo de Convênio. A partir desse ato, aconteceria a cessão, em comodato, de imóveis, móveis e

¹⁵³ Essa meta não foi alcançada, restando ainda hoje (setembro de 2009) 42 municípios que não aderiram à municipalização.

equipamentos da rede estadual para a municipal. A quarta etapa consistia no repasse dos recursos do FUNDEF para a prefeitura municipal, referentes aos alunos antes matriculados na rede estadual. Assim, embora desde 1989 fosse prevista como política na Constituição Estadual, a municipalização só se tornou possível com a implantação do FUNDEF (LOUREIRO 1999; GEMAQUE, 2004).

A Lei nº 9.424/96, que regulamentou esse fundo, previu a sua implantação automática a partir de 1º de janeiro de 1998 em todo o Brasil, mas deixou aberta a possibilidade de antecipação pelos estados que assim o desejassem, mediante lei de âmbito estadual. Com base nessa possibilidade e com o argumento de que “a SEDUC receberia cento e vinte milhões de reais que seriam destinados à melhoria do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal, possibilitando aumento dos salários dos professores em todo o Estado” (GEMAQUE, 2004, p.114), o governo do Estado do Pará enviou à Assembleia Legislativa do Pará a Mensagem nº 10/97-GG, datada de 19 de fevereiro de 1997, por meio da qual encaminha o Projeto de Lei¹⁵⁴ que solicitou a antecipação da criação do FUNDEF no Estado, a ser apreciado em regime de urgência. A Lei foi aprovada com o nº 6.044/97, em 16 de abril de 97, o que possibilitou ao Estado implantar o FUNDEF a partir de julho de 1997.

As vantagens de tal antecipação considerando a situação econômica específica do Pará foram descritas pelo assessor de Planejamento da SEDUC da época em entrevista para essa pesquisa:

E em 1995 nós começamos a participar de reuniões do CONSED [Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação] nós tomamos conhecimento de duas questões básicas na questão do FUNDEF. Primeiro, que ele representava uma melhor distribuição dos recursos entre Município e Estado e segundo, que o Estado do Pará, não só era beneficiado com mais recursos como o era duplamente (...) nos outros Estados ou a rede estadual ganhava e as redes municipais perdiam ou se dava o inverso. No Pará era o contrário: tanto o Estado quanto os municípios ganhavam (...). Em um total de 143 municípios você tinha aproximadamente de 12 a 20 municípios que perdiam recursos e em torno de 123 que ganhavam recursos adicionais. (...) No fundo tudo tinha um denominador comum: necessidade de mais recursos. Nós vimos que o FUNDEF ia garantir um volume expressivo de recursos para o Estado. (Assessor de Planejamento – SEDUC)

O assessor da SEDUC reconhecia como de grande vantagem econômica a antecipação do FUNDEF diante do aporte significativo de recursos que poderia advir como complementação da União, pois os cálculos realizados pelos técnicos do governo estadual

¹⁵⁴ O Projeto de Lei tramitou com o nº 18/97.

apontavam, em 1996, o gasto médio-aluno em todo o estado de R\$ 202,00, sendo R\$ 168,00 a média das redes municipais, e R\$ 224,47 a média da rede estadual. Segundo a legislação do FUNDEF, o mínimo a ser aplicado em 1997 seria de R\$300,00, o que garantia complementação para o Estado de maneira quase geral.

Contudo, o governo estadual minimizava as consequências do mecanismo de redistribuição intraestadual para alguns municípios que redistribuiriam recursos, o que provocou discussões acirradas no processo de aprovação da Lei de antecipação do FUNDEF na Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA, onde se polarizava o discurso entre os Deputados Estaduais que se posicionavam contra a antecipação (Deputados ligados ao PT) e os demais partidos, a favor do da antecipação apresentada pelo governo estadual. Esses debates revelavam também “a preocupação com os efeitos indutores do FUNDEF à municipalização do ensino fundamental” e os problemas dela decorrentes, considerando que “as condições infraestruturais da maioria dos municípios paraenses” (GEMAQUE, 2004, p. 120) eram pouco favoráveis.

A polêmica a respeito dos efeitos da antecipação do FUNDEF para os municípios que redistribuíam recursos para a composição do fundo ganha contornos mais nítidos pela exposição do Secretário de Educação de Belém¹⁵⁵, um dos municípios que redistribuíam recursos, em Reunião Especial ocorrida em março de 1997, para debater a Municipalização do Ensino¹⁵⁶ no Pará:

O governo manda em caráter de urgência a esta Assembleia para ser aprovada a vigência do FUNDEF imediatamente. Vejamos as consequências: temos 120 milhões que viriam do MEC, mas não é bem assim, porque no geral, já se embutiu o dinheiro de 24 municípios, que foi redistribuído. Então, nem todo dinheiro vem novo, também é dinheiro velho. Esses 24 municípios representam 50% da população que será penalizada (...). Pergunto: os membros da municipalidade abrem mão do que conquistaram? (...) Ora, nós não achamos justo que as pessoas que pagam imposto em Belém, em Barcarena, em Tucuruí, em qualquer dos 24 municípios, abram mão de um direito conquistado, de um dever do Estado, para que o MEC fique de santinho. (...) E se nós, a SEDUC, a SEMEC, as Prefeituras, nos uníssemos para pressionar o MEC a liberar recursos para quem não tem, ao invés de tirar de quem tem, talvez fosse mais justo. (...) Eu quero, como secretário, investir na qualidade, não sou contra que se dê mais, o que eu não concordo é que só se socialize a miséria, isso que está errado. O governo do Estado antecipando o fundo, vai fazer aceno com o chapéu alheio. Assim é fácil fazer política (Secretário Municipal de Belém).

¹⁵⁵ No Município de Belém, estava iniciando-se o primeiro mandato (1997-2000) do prefeito Edmilson Rodrigues do PT, que posteriormente foi reeleito para o segundo mandato (2001-2004).

¹⁵⁶ A Reunião Especial para debater a Municipalização ocorreu na ALEPA em 20/03/1997 e contou com diversas autoridades estaduais, municipais e representantes de entidades ligadas à educação por requerimento do deputado Zé Carlos do PT.

O secretário questionava o que definia como comportamento omissivo da União diante do pouco investimento efetivo no Estado, beneficiando-se da política de redistribuição intraestadual de recursos, para propagandear um benefício do qual não era autor, contando com a colaboração do governo estadual porque antecipava tal situação. Ele argumentava que, embora fossem poucos os municípios que tinham um valor acima da média nacional no Pará, eles eram bastante populosos, o que acabava por penalizar cerca de 50% da população. Por fim, avaliava que a antecipação do FUNDEF implicaria alterações no orçamento da rede municipal de Belém e nas atividades que estavam programadas, o que deixava a SEMEC numa situação muito difícil, fosse pela diminuição de recursos via FUNDEF, fosse diante da perspectiva de assumir mais matrículas via municipalização do ensino fundamental e, ainda assim, perder recursos.

Queria dizer que é uma decisão muito difícil o que a Assembleia vai colocar em nossas mãos se ela aprovar esse fundo. Primeiro, é difícil de explicar porque escolas não vão ser mais construídas; segundo, explicar porque não podemos mais ampliar a pré-escola; terceiro, porque não se vai poder ajustar o salário dos servidores; e em quarto lugar, eu não sei o que é pior, se perder doze milhões de reais ou assumir quarenta mil alunos e perder também. (Secretário Municipal de Belém)

Coroando a polêmica e os arrazoados de ambas as partes, e enfim, todo o debate na Assembleia Legislativa durante os primeiros meses de 1997, nove propostas de emenda são apresentadas pelos Deputados sugerindo alterações no Projeto de Lei nº 18/96. São elas:

Emenda nº 1: Garantia de que qualquer membro do poder legislativo apresentasse proposta de lei referente ao Plano de Carreira e remuneração do Magistério, caso o executivo não o implantasse no prazo previsto em lei;

Emenda nº 2: Inclusão do Pré-escolar na distribuição dos recursos do fundo;

Emenda nº 3: Inclusão do Ensino Supletivo na distribuição dos recursos;

Emenda nº 4: Inclusão de representantes dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) na composição do Conselho de acompanhamento e Controle Social do FUNDEF;

Emenda nº 5: Compatibilização do texto do projeto de lei com o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado do Pará, no que se refere à remuneração dos professores em efetivo exercício do magistério;

Emenda nº 6: Inclusão de representante da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) para compor o Conselho de acompanhamento e Controle Social do FUNDEF;

Emenda nº 7: Garantia da manutenção dos valores do gasto aluno/ano em municípios que já investiam valores iguais ou superiores ao mínimo anual fixados em lei;

Emenda nº 8: Proposição de nova redação para o parágrafo que trata da distribuição de recursos, de modo a assegurar o valor do gasto-aluno superior ao mínimo em lugares que isto já ocorria antes da instituição do fundo;

Emenda nº 9: Substituir o termo “sete” por “nove” o número de entidades que compõem o CACS, considerando o SINTEPP e a UBES (GEMAQUE, 2004, p. 121).

Das nove propostas, apenas três (as de nº 4, 6 e 9) foram incorporadas pela Lei de antecipação do FUNDEF, sendo que as outras foram rejeitadas pelo relator que as considerou inconstitucionais. Apesar das contestações dos deputados de oposição e de lideranças da educação, a lei foi aprovada, segundo Gemaque (2004), em uma sessão bastante conturbada que teria sido “interrompida diversas vezes em função do tumulto na galeria e da troca de ofensas entre os parlamentares, com palavras, gritos e gestos” (GEMAQUE, 2004, p.121), dando-se a partir daí início à implantação do FUNDEF.

O processo de implantação do FUNDEF pela Secretaria Estadual de Educação se deu um pouco na base do ensaio e erro já que, embora delineado teoricamente na Lei, apresentava diversos pontos obscuros. O próprio MEC ainda apresentava muitas dúvidas quanto aos aspectos práticos da implantação, como afirma um dos responsáveis pelo processo no Pará, assessor da SEDUC:

Aprovamos [a Lei estadual nº 6.044/97, que antecipava o FUNDEF] não me lembro se quarta ou quinta-feira, numa determinada semana quando foi segunda-feira a equipe do Estado desembarcou no MEC. Chegamos e dissemos: a Lei [Lei nº 9.424/96, de regulamentação do FUNDEF] diz que o Estado que aprovar na sua Assembleia uma lei estadual dizendo que implementa o FUNDEF, a partir daí o FUNDEF começa. Está aqui a nossa lei. E o ministro ficou sem saber o que fazer porque, em tese, se esperava que só iniciasse em 1998, e isso foi em abril de 1997. O Secretário Paes Loureiro [titular da SEDUC] disse pro ministro [Paulo Renato]: - O nosso Estado meteu a cara, nós tivemos a nossa Assembleia Legislativa toda quebrada, nós tivemos uma oposição cerrada... nós não podemos simplesmente voltar pro Estado e dizer: foi uma brincadeira... E o que aconteceu a partir de então? Uns quinze dias depois a equipe do Pará em peso foi para o FNDE, e nós passamos um mês montando passo a passo como o FUNDEF ia ser implementado. Isso foi maio, junho de 1997. (Assessor da SEDUC)

O FUNDEF foi decisivo para que ocorresse a municipalização do ensino no Pará, visto que a proposta já havia sido lançada publicamente há um ano, em agosto de 1996, e como política vinha sinalizada na Constituição Estadual de 1989 – até então não havia sido

realizado nenhum convênio nesse sentido, como ensejava a proposta e foi saudado como o ‘gancho’ exato que possibilitaria tais convênios como afirma o assessor da SEDUC:

Quando foi, se eu não me engano, 1º de julho de 1997, o FUNDEF começou a funcionar. Aí nos dissemos: nós temos ‘gancho’ pra fazer a municipalização do ensino fundamental. Nós tínhamos o gancho exato. Se cada aluno valia trezentos reais, a gente dizia: a conversão aqui no valor é a seguinte: todo aluno municipalizado, o prefeito leva R\$300,00. E os R\$300,00 seriam os mesmos que a SEDUC teria para garantir o mínimo considerado para garantir um ensino de qualidade para o aluno da rede estadual, e passaria para a rede municipal (Assessor da SEDUC).

Este parece ter sido o principal argumento para convencer os prefeitos a fazer convênios de municipalização. O Secretário de Educação de Belém, na Reunião Especial na Assembleia Legislativa dava pistas de como a proposta era feita em relação a Belém:

A SEDUC me diz o seguinte: você não precisa perder onze milhões. Você pode receber R\$300,00 por aluno, [recebendo os] alunos que já estão em escolas construídas, as escolas estaduais. É verdade. E isso significa ter 82.967 alunos no total, 42.200 alunos novos. Em vez de gastar R\$825,00 [como a prefeitura gastava antes do FUNDEF], eu divido o bolo com todos e gasto menos com todos (Secretário de Educação de Belém).

Com base nesse e outros depoimentos do Secretário pode-se inferir que o motivo financeiro talvez tenha sido a razão principal por que Belém (e a maioria dos municípios da região metropolitana) até a presente data [dezembro de 2009] não tenham assinado o convênio de municipalização do ensino. Mas isso não impediu que ocorresse um processo de municipalização do ensino sem precedentes no Pará na década de 1990, como se pode conferir na Tabela 10:

TABELA 10. Pará – Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa -1996/2006

| ANOS | TOTAL | FEDERAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % | PRIVADA |
|------|-----------|---------|-----------|------|-----------|------|---------|
| 1996 | 1.996.019 | 9.510 | 1.142.536 | 57,2 | 713.928 | 35,7 | 130.045 |
| 1997 | 2.188.673 | 13.517 | 1.213.639 | 55,4 | 817.692 | 37,3 | 143.825 |
| 1998 | 2.196.643 | 6.213 | 947.194 | 43,1 | 1.124.390 | 51,1 | 118.846 |
| 1999 | 2.301.353 | 11.378 | 943.906 | 40,9 | 1.221.792 | 53,0 | 124.277 |
| 2000 | 2.318.090 | 10.484 | 829.284 | 35,7 | 1.357.125 | 58,5 | 121.197 |
| 2001 | 2.414.730 | 10.316 | 811.540 | 33,5 | 1.453.890 | 60,1 | 138.984 |
| 2002 | 2.466.377 | 9.888 | 802.599 | 32,5 | 1.519.229 | 61,5 | 134.661 |
| 2003 | 2.493.644 | 8.384 | 801.196 | 32,1 | 1.562.108 | 62,6 | 121.957 |
| 2004 | 2.521.532 | 3.042 | 795.601 | 31,5 | 1.595.684 | 63,2 | 127.205 |
| 2005 | 2.576.206 | 5.706 | 797.229 | 30,9 | 1.621.891 | 62,9 | 151.379 |
| 2006 | 2.569.777 | 7.057 | 791.204 | 30,7 | 1.613.080 | 62,7 | 158.436 |

Fonte: INEP/MEC. Nota: A educação básica considerada envolve a educação infantil o ensino fundamental e o médio. É excluída a modalidade de EJA e a de Educação Especial.

Em 1996, a participação percentual das redes municipais no conjunto das matrículas de todo o Estado era de 35,7%, passando a 62,7%, em 2006, aumentando em 899.152 matrículas, e, portanto, elevando o seu atendimento em 126% no período. Em compensação, a matrícula na rede estadual que, em 1996, correspondia a 57,5% do total, reduziu-se para 30,7% em 2006, o que equivale a uma diminuição de 351.332 matrículas na educação básica. Mas no geral, considerando todas as redes houve um aumento de apenas 28,7% nas matrículas de educação básica nos dez anos analisados.

A redefinição de competências no atendimento é mais acentuada ainda quando se trata do ensino fundamental, objeto principal da política de municipalização no Estado. Em 1996, a rede estadual era responsável por 57,5% do total e, em 2006, essa passa a se responsabilizar por apenas 21,2% como demonstra a Tabela 11:

TABELA 11. Pará – Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa-1996/2006

| ANOS | TOTAL | FEDERAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % | PRIVADA |
|------|-----------|---------|----------|------|-----------|------|---------|
| 1996 | 1.369.430 | 4.534 | 788.288 | 57,5 | 505.127 | 36,8 | 71.481 |
| 1997 | 1.475.856 | 4.579 | 816.692 | 55,3 | 577.333 | 39,1 | 77.252 |
| 1998 | 1.585.239 | 4.072 | 601.452 | 37,9 | 916.713 | 57,8 | 63.002 |
| 1999 | 1.614.743 | 3.848 | 561.310 | 34,7 | 986.275 | 61,0 | 63.310 |
| 2000 | 1.606.537 | 3.825 | 451.382 | 28,0 | 1.089.490 | 67,8 | 61.840 |
| 2001 | 1.609.733 | 3.771 | 421.938 | 26,2 | 1.116.199 | 69,3 | 67.825 |
| 2002 | 1.623.105 | 3.426 | 409.710 | 25,2 | 1.114.917 | 68,6 | 65.052 |
| 2003 | 1.624.301 | 3.326 | 388.698 | 23,9 | 1.170.294 | 72,0 | 61.986 |
| 2004 | 1.614.942 | 1.907 | 365.884 | 22,6 | 1.184.001 | 73,3 | 63.150 |
| 2005 | 1.606.493 | 3.165 | 354.450 | 22,0 | 1.174.887 | 73,1 | 73.991 |
| 2006 | 1.589.453 | 2.651 | 337.530 | 21,2 | 1.170.052 | 73,6 | 79.220 |

Fonte: INEP/MEC

As redes municipais que, em 1996, eram responsáveis por 36,8% do atendimento; em 2006, passam a atender 73,6%. Em termos gerais, houve um crescimento de 16% nas matrículas do ensino fundamental, o que, em números absolutos, equivale a 220.023 novas matrículas. Mais do que aumento, o que aconteceu foi uma redefinição das competências de atendimento ou “uma municipalização na marra” nos termos de Neves (1999, p.138), pois as responsáveis por esse aumento foram as redes municipais.

A Educação Infantil, como área prioritária de atuação dos municípios, constitui a etapa mais municipalizada, como se podem conferir os números na Tabela 12:

TABELA 12. Pará – Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa - 1996/2006

| ANOS | TOTAL | FEDERAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % | PRIVADA |
|------|---------|---------|----------|------|-----------|------|---------|
| 1996 | 318.196 | 283 | 102.757 | 32,2 | 180.391 | 56,6 | 34.765 |
| 1997 | 341.560 | 923 | 97.470 | 28,5 | 204.949 | 60,0 | 38.225 |
| 1998 | 233.417 | 799 | 48.464 | 20,7 | 151.741 | 65,0 | 32.413 |
| 1999 | 241.685 | 802 | 38.955 | 16,1 | 165.303 | 68,4 | 36.625 |
| 2000 | 241.391 | 798 | 30.081 | 12,4 | 174.341 | 72,2 | 36.171 |
| 2001 | 267.392 | 704 | 26.218 | 9,8 | 197.903 | 74,0 | 42.597 |
| 2002 | 264.352 | 593 | 13.037 | 4,9 | 210.070 | 79,4 | 40.652 |
| 2003 | 252.471 | 455 | 7.383 | 2,9 | 213.300 | 84,4 | 31.329 |
| 2004 | 252.462 | 287 | 6.126 | 2,4 | 219.479 | 86,9 | 32.570 |
| 2005 | 288.356 | 222 | 2.570 | 0,8 | 243.568 | 84,4 | 41.996 |
| 2006 | 288.121 | 183 | 1.402 | 0,4 | 246.366 | 85,5 | 40.170 |

Fonte: INEP/MEC

As redes municipais já respondiam por 56,5% (180.391) das matrículas em 1996; em 2006, passam a atender 85,5% (246.366) do total, expandindo em 36,6% (65.975) o seu atendimento. A rede estadual diminuiu em 98,6% a sua oferta de vagas, passando de 102.757 (32,2% do total) em 1996 para 1.402 (0,4%) em 2006, deixando de ofertar 101.355 vagas. Estes 0,4% de matrículas atendidas pela rede estadual em 2006 limitavam-se à pré-escola (1.402 vagas) em cinco municípios: Ananindeua, Belém, Benevides, Bom Jesus do Tocantins e Santa Maria do Pará.

Observa-se que a municipalização na educação infantil se deu pela expansão do atendimento pelas redes municipais e pelo retraimento da rede estadual, e, com a municipalização, o atendimento em educação infantil diminuiu, pois 30.075 matrículas de 1996 a 2006 deixaram de ser ofertadas, o que corresponde a 9,4% de diminuição das matrículas. É importante ainda destacar que em 40 municípios (27,9%), até 2006, nunca houve atendimento em creche, seja de caráter público, seja privado. Em outros dez municípios (6,9%), apenas atuava a rede privada, portanto, em 50 municípios paraenses (34,9%) até 2006 nunca tinha existido oferta pública de matrículas em creche.

Ainda que apenas 101 municípios tivessem aderido formalmente à política de municipalização proposta pelo governo estadual, em 138 a educação infantil estava totalmente municipalizada, ou seja, já havia um movimento de municipalização compulsório pelo não atendimento da rede estadual. Tal situação certamente está relacionada à definição de competências posta pela Constituição de 1998.

A Educação de Jovens e Adultos também sofreu os reflexos da municipalização, como se pode conferir na Tabela 13:

TABELA 13: Pará – Matrículas na educação de Jovens e Adultos – 1996/2006

| ANOS | TOTAL | FEDERAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % | PRIVADA |
|------|----------------|---------|----------|------|-----------|------|---------|
| 1996 | 136.111 | 0 | 107.097 | 78,6 | 24.653 | 18,1 | 3.664 |
| 1997 | 158.400 | 991 | 120.642 | 76,1 | 31.692 | 20,0 | 5.075 |
| 1998 | 172.502 | 0 | 116.444 | 67,5 | 53.534 | 31,0 | 2.524 |
| 1999 | 194.581 | 767 | 122.142 | 62,7 | 67.754 | 34,8 | 3.918 |
| 2000 | 195.313 | 0 | 104.489 | 53,4 | 88.686 | 45,4 | 2.138 |
| 2001 | 238.143 | 503 | 98.676 | 41,4 | 135.071 | 56,7 | 3.893 |
| 2002 | 261.602 | 377 | 98.676 | 37,7 | 159.969 | 61,1 | 2.580 |
| 2003 | 276.237 | 0 | 100.462 | 36,3 | 173.973 | 62,9 | 1.802 |
| 2004 | 294.470 | 0 | 103.221 | 35,0 | 187.586 | 63,7 | 1.663 |
| 2005 | 304.576 | 185 | 103.606 | 34,0 | 198.458 | 65,1 | 2.327 |
| 2006 | 307.016 | 203 | 109.702 | 35,7 | 193.499 | 63,0 | 3.612 |

Fonte: INEP/MEC

Nota 1: A matrícula de 1996 não consta no Censo do INEP. O resultado desse ano é uma média entre a matrícula de 1995 da SEDUC e 1997.

Houve expansão de 125,5% no atendimento a essa modalidade de ensino durante o período de 1996 a 2006, passando de 136.111 matrículas para 307.016 respectivamente. Embora em termos absolutos a rede estadual tenha aumentado em 2,4% o número de matrículas, observa-se que essa mesma rede, em termos relativos, diminuiu em 42,9% o seu atendimento, pois, se em 1996 esse percentual correspondia a 78,6% das matrículas (107.097), em 2006 passa a corresponder a 35,7% (109.702). A expansão se deve, sobretudo, à ampliação da oferta pelas redes municipais, que, em termos relativos, aumentou em 45% e, em termos absolutos, a 684,8% o seu atendimento, passando de 24.653 para 193.499 matrículas em EJA no período.

Com a municipalização, a Educação Especial também vem diminuindo as matrículas. De 1996 a 2006, houve queda de 7,8%. Se tomarmos o ano de 1997 como base, o percentual de queda aumenta para 32,3%. A Tabela 14 demonstra o atendimento por dependência administrativa no período, ressaltando que, no âmbito federal, não há atendimento.

TABELA 14: Pará – Matrículas na Educação Especial – 1996/ 2006

| ANOS | TOTAL | ESTADUAL | % | MUNICIPAL | % | PRIVADA |
|------|--------|----------|------|-----------|------|---------|
| 1996 | 9.609 | 8.102 | 84,3 | 929 | 9,6 | 581 |
| 1997 | 13.098 | 10.619 | 81,0 | 1.319 | 10,0 | 1.160 |
| 1998 | 12.670 | 10.377 | 81,9 | 1.440 | 11,3 | 853 |
| 1999 | 11.390 | 8.248 | 79,4 | 2.102 | 18,4 | 1.040 |
| 2000 | 10.380 | 5.825 | 56,1 | 3.333 | 32,1 | 1.222 |
| 2001 | 9.947 | 4.698 | 47,2 | 3.547 | 35,6 | 1.702 |
| 2002 | 9.391 | 3.793 | 40,3 | 3.513 | 37,4 | 2.085 |
| 2003 | 9.008 | 3.700 | 41,0 | 3.138 | 34,8 | 2.170 |
| 2004 | 9.389 | 3.544 | 37,7 | 3.115 | 33,1 | 2.730 |
| 2005 | 9.429 | 3.163 | 33,5 | 2.851 | 30,2 | 3.414 |
| 2006 | 8.856 | 2.547 | 28,7 | 2.868 | 32,3 | 3.441 |

Fonte: INEP/MEC

Em 1996, a rede estadual responsabilizava-se por 84,3% das matrículas em educação especial, em 2006, por 28,7%, reduzindo, portanto, em 55,6% esse atendimento em termos relativos. Em termos absolutos, isso significou uma diminuição de 5.555 matrículas, correspondendo a 68,5% de diminuição. Em compensação, a rede municipal, responsável por 9,6%, passa a responsabilizar-se por 32,3%, aumentando em 22,7% o seu atendimento. Em

termos absolutos isso significou um aumento de 1.939 matrículas correspondendo a 108,7% de aumento.

Os números relativos à municipalização até 2006 expressam que 70,6% dos 143 municípios paraenses tiveram Termos de Convênio de Municipalização assinados por seus respectivos prefeitos (sendo que os anos de 1997 e 1998 foram os de maior incidência, coincidentemente os anos de implantação do FUNDEF), como se pode verificar na Tabela 15.

TABELA 15: Pará – Nº de Municípios que Municipalizaram o Ensino Fundamental – 1997 a 2006

| ANO | 1ª A 4ª | 1ª A 8ª | 5ª A 8ª | TOTAL |
|--------------|---------|---------|---------|---------|
| 1997 | 4 | 27 | 0 | 31 |
| 1998 | 2 | 27 | 2 | 30 |
| 1999 | 0 | 6 | 0 | 6 |
| 2000 | 0 | 17 | 0 | 17 |
| 2001 | 0 | 5 | 1 | 5 |
| 2002 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2003 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| 2004 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2005 | 2 | 2 | 0 | 4 |
| 2006 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 9* | 93** | 3*** | 101**** |

Fonte: Coordenação de Municipalização – SEDUC/PA.

Nota: (*) Até 2006, permaneciam apenas 8 municípios municipalizados de 1ª a 4ª série. Nota: (**) A soma representa os municípios que só posteriormente municipalizaram de 5ª a 8ª série. Nota: (***) A municipalização de 5ª a 8ª foi complementar à da 1ª a 4ª série não restando nenhum município com apenas essa etapa municipalizada. Nota: (****) Embora o número de municípios cujos prefeitos formalizaram Termo de Convênio para a Municipalização do atendimento do ensino fundamental seja de cem (100), esse número sobe para cento e um (101), considerando-se que o município de Cumaru do Norte já foi criado com o ensino fundamental municipalizado desde 1996.

Vale ressaltar que, em 2006, restavam apenas oito municípios¹⁵⁷ com municipalização parcial do ensino fundamental (1ª a 4ª série), os demais o fizeram de 1ª a 8ª série. Embora tenham ocorrido convênios específicos para o atendimento de 5ª a 8ª série¹⁵⁸, não havia até 2006 nenhum município cuja rede municipal atendesse apenas a essa etapa, pois esses convênios foram feitos de forma a complementar a primeira etapa (de 1ª a 4ª série) já realizada anteriormente. Em síntese: de 1997 a 2006, em cento e um municípios, o ensino fundamental

¹⁵⁷ Os municípios eram: Abaetetuba, Soure, Irituia, Bujaru, Curuçá, Limoeiro do Ajuru, São Domingos do Araguaia e Vigia;

¹⁵⁸ Alguns municípios optaram por fazer a municipalização em etapas como os municípios de Canaã dos Carajás, Pau D'Arco e Sapucaia.

foi municipalizado, sendo que em noventa e três a municipalização foi integral (1ª a 8ª série) e, em oito, foi parcial (1ª a 4ª).

A definição de parceria entre o Estado e municípios, segundo a Constituição Estadual, é reforçada pelo estabelecimento de um regime de colaboração para o atendimento ao ensino público, visando, entre outros pontos, à responsabilidade progressiva do município pelo atendimento em creches, pré-escolas e ensino fundamental, começando pela educação infantil e primeiro ciclo do ensino fundamental. No entanto, em vários municípios, o convênio abrangeu todo o ensino fundamental, a educação infantil, a educação especial e a EJA. Os Convênios de Municipalização realizados nos anos de 1997 e 1998 restringiram-se a municipalizar o ensino fundamental, e só depois a EJA e a Educação Especial, mas a partir de 1999, passaram a fazê-lo de uma só vez, descumprindo a proposta inicial de gradatividade do processo.

Dados coletados junto à CODES/SEDUC de 1997 a 2006 demonstram que foram repassadas quase duas mil escolas, quinhentos mil alunos e oito mil servidores da rede estadual para as redes municipais, como demonstra a Tabela 16:

TABELA 16: Pará – Nº de Municípios, Escolas, Alunos e Servidores – 1997/2006

| ANO | NÚMERO DE MUNICÍPIOS | NÚMERO DE ESCOLAS | NÚMERO DE ALUNOS | NÚMERO DE SERVIDORES |
|--------------|----------------------|-------------------|------------------|----------------------|
| 1997 | 31 | 583 | 115.248 | 1.866 |
| 1998 | 30 | 493 | 157.552 | 1.970 |
| 1999 | 6 | 167 | 41.777 | 629 |
| 2000 | 17 | 411 | 108.291 | 2.181 |
| 2001 | 5 | 110 | 39.370 | 636 |
| 2002 | 1 | 13 | 1.870 | 114 |
| 2003 | 4 | 15 | 10.972 | 97 |
| 2004 | 1 | 19 | 7.312 | 241 |
| 2005 | 4 | * | * | * |
| 2006 | 1 | * | * | * |
| Total | 100 | 1.811 | 482.392 | 7.734 |

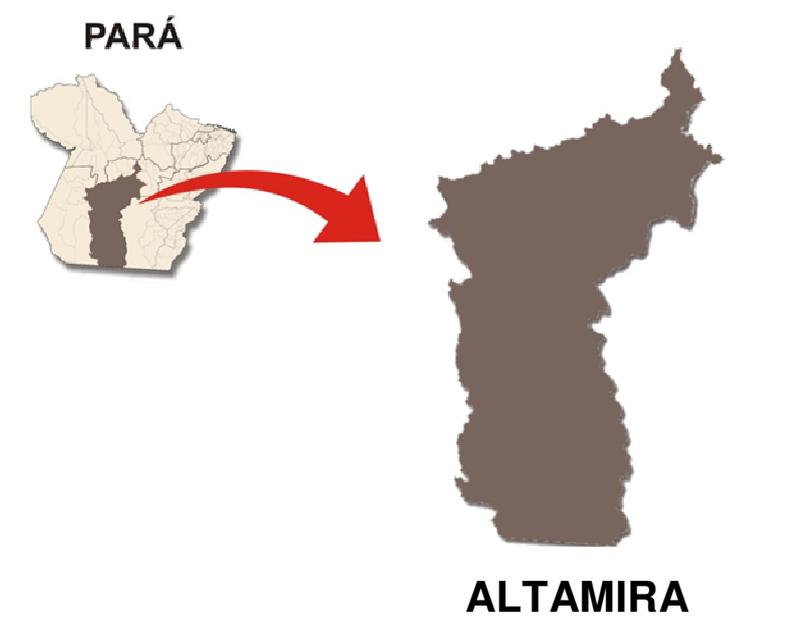
Fonte: CODES/SEDUC. Nota 1(*): Os dados referentes aos anos de 2005 e 2006 não foram disponibilizados pela CODES.

Não há dúvida de que os argumentos que colocam em evidência a dispersão geográfica como obstáculo à boa gestão vêm encontrando boa aceitação pelos gestores municipais, cujo contato com a SEDUC na capital sempre foi dispendioso e difícil, como é o caso dos municípios do Sul e Sudeste do Pará, que dependem de avião ou da Rodovia

Transamazônica para chegar até Belém. De 2003 a 2006, a política de municipalização ganhou o nome de “Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará”, durante o governo de Simão Jatene (PSDB). Com a vitória da governadora Ana Júlia do PT, a partir de 2007, a municipalização está sendo reavaliada a partir das discussões desencadeadas para a elaboração do novo Plano Estadual de Educação em consonância com o Plano Nacional de Educação.

Mas como a política de municipalização teria se materializado no município de Altamira? Essa questão será vista no item a seguir.

4.3 ALTAMIRA, A PRINCESINHA DO XINGU: ASPECTOS HISTÓRICO-GEOGRÁFICOS, SOCIOECONÔMICOS, POLÍTICOS E EDUCACIONAIS



Fonte: IDESP, adaptado pela autora

Em tempos de aquecimento global, a Amazônia mais do que nunca vem despertando o interesse e a curiosidade científica mundial por se constituir o maior reservatório de biodiversidade do planeta e representar a possibilidade de amenização da poluição ambiental e do calor excessivo, sendo por isso considerada de forma quase generalizada como o ‘pulmão do mundo’. Vista como um lugar impenetrável e perigoso devido à densidade de suas florestas

quentes e úmidas, à infinidade de rios e ilhas ao longo de distâncias quase sempre em centenas de quilômetros por terra ou água, a Amazônia encerra uma profusão de lendas¹⁵⁹ que ganham força no imaginário popular. O esforço empreendido neste tópico do trabalho tem o objetivo de desmistificar a visão sobre a Amazônia a partir da análise do Município de Altamira – o maior município do mundo em extensão territorial, no coração da Amazônia.

A origem da ocupação do Município de Altamira é desconhecida pelos historiadores, mas indícios históricos a relacionam com a chegada das antigas missões dos jesuítas da Companhia de Jesus à região do Xingu. Após a expulsão dos jesuítas em 1759, a missão capuchinha dos frades Ludovico e Carmelo de Mazzarino, em 1868, com a ajuda dos índios das tribos Tacuúba, Penes e Jurunas, Achipaias, Curiarias, Araras e Carajás, fundaram a Vila de Altamira¹⁶⁰. Pelo rápido desenvolvimento dessa Vila, o governador do Estado, João Antonio Luiz Coelho elevou-a à categoria de Município pelo Decreto Legislativo nº 1.234 de seis de novembro de 1911, dando-lhe inicialmente o nome de Município de Xingu¹⁶¹ e posteriormente Altamira. Ainda que tenha desmembrado parte de seu território para formar os municípios de Senador José Porfírio e São Félix do Xingu em 1961 e em 1991, e tenha novamente perdido parte de sua extensão para formar os municípios de Brasil Novo e Vitória do Xingu, o Município de Altamira, continua com o *status* de maior município do mundo em extensão, com uma área territorial de 161.445,90 km² (IBGE/SEPOF, 2007). Altamira possui uma vasta zona rural, dividida em áreas de colonização, áreas de conservação, áreas devolutas e áreas indígenas¹⁶², onde vivem as seguintes etnias: a Xipaya na aldeia Tukumã, a Araweté do Igarapé Ipixuna na aldeia Ipixuna, a Arara na aldeia Laranjal, a Kayapó na aldeia Kararaô, a Assurini do Xingu na aldeia com o mesmo nome e a Kuruaya na aldeia Cajueiro (FUNAI/Regional de Altamira, 2004).

¹⁵⁹ A lenda da Cobra Grande ou Boiúna a hibernar embaixo da cidade; a do boto, um peixe que se transforma em um belo rapaz em trajes brancos que seduz as moças; a lenda que trata de uma índia que se apaixonou pela Lua (Jaci) e afogou-se em seus reflexos nas águas de um rio ou igarapé transformando-se na flor símbolo da Amazônia, a Vitória Régia; a lenda da Iara, uma linda sereia que faz uso do canto para seduzir os homens e os levar para o fundo do mar, entre outras.

¹⁶⁰ Contam os primeiros moradores que possivelmente o nome Altamira faz referência ao local onde começou a ser povoada a cidade, cujo relevo era mais elevado, de onde se podia ter uma **mira mais alta** sobre todo o povoado, ou **alta mira**. Atualmente o lugar mais povoado fica em uma área de baixo relevo, semelhante a um vale.

¹⁶¹ O Município de Xingu englobava Altamira, Porto de Moz e Souzel. Posteriormente as duas últimas localidades foram desmembradas e, a partir daí, o município passou a adotar o nome de Altamira.

¹⁶² São as 12 áreas indígenas na Região do Xingu: Arara; Araweté do Igarapé Ipixuna; Arara-Cachoeira Seca/Iriri; Curuá; Kararaô; Koatinemo; Apyterewa; Apyterewa/Parakanã; Pakisamba; Trincheira Bakajá e Trincheira Bakajá Xikrin e Xipaya. Destas, seis localizam-se predominantemente em Altamira (FUNAI, 2005).

O Município de Altamira faz parte da Região Xingu e localiza-se a cerca de 700 km da capital do Estado. Sua sede – Altamira – encontra-se à margem esquerda do Rio Xingu¹⁶³, pouco acima da Grande Volta do rio, entre os igarapés Ambé e Panelas, local considerado privilegiado por ser um ponto de convergência de rios e das rodovias Transamazônica (BR – 230) e Ernesto Acioly (PA-415). O município pertence à Microrregião de Altamira¹⁶⁴ e limita-se ao Norte com o Município de Vitória do Xingu, Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas e Rurópolis; a Leste, com os municípios de Senador José Porfírio, São Félix do Xingu e Vitória do Xingu; ao Sul, com o Estado do Mato Grosso e, a Oeste, com Trairão, Itaituba e Novo Progresso (IBGE/ SEPOF, 2006).

Pelo potencial hidrográfico do rio Xingu, Altamira tem sido alvo de debates nacionais e internacionais que envolvem a instalação de hidrelétricas. Em 1988, o governo Federal cogitava instalar o Complexo Hidrelétrico de Kararaô por meio do qual a Eletronorte planejava instalar cinco hidrelétricas, sendo a primeira a de Kararaô que causou forte reação dos movimentos sociais, indígenas e ambientalistas. Um dos momentos que exemplifica bem a intensidade dessa reação, de acordo com o Instituto Socioambiental¹⁶⁵, foi o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu realizado em Altamira, em fevereiro de 1989, com cerca de três mil participantes (dentre os quais seiscientos e cinquenta eram índios). Este foi um momento histórico que marcou o descontentamento indígena, seja porque as decisões nacionais que afetavam a comunidade indígena vinham sendo tomadas sem a participação de suas representações, seja porque a política de construção de barragens no rio Xingu traria danos para o ambiente natural. Naquela ocasião repercutiu mundialmente o gesto-símbolo do descontentamento indígena feito pela índia Kaiapó Tuíra que deslizou a lâmina de seu facão no rosto do engenheiro da Eletronorte, José Antonio Muniz Lopes. Diante das fortes reações, o governo recuou temporariamente na intenção de construção de barragens no Rio Xingu.

Atualmente, o mesmo projeto volta à tona com o nome de Belo Monte e tem suscitado posicionamentos bem diferenciados entre os diversos segmentos sociais. De 19 a 23 de maio de 2008, a Prelazia do Xingu¹⁶⁶ promoveu o “Encontro Xingu Vivo Para Sempre”¹⁶⁷ com o

¹⁶³ O rio Xingu destaca-se como o mais importante do município e foi, durante longo tempo, a sua principal via de comunicação e transporte. Em de seus afluentes, o rio Iriri se destaca pela rara beleza de suas cachoeiras.

¹⁶⁴ Além de Altamira, os outros municípios que compõem essa Microrregião são os seguintes: Anapu, Brasil Novo, Vitória do Xingu, Medicilândia, Pacajá, Senador José Porfírio e Uruará.

¹⁶⁵ Acessado no site www.socioambiental.org em maio de 2007.

¹⁶⁶ A Prelazia do Xingu é uma circunscrição eclesial da Igreja Católica brasileira vinculada à CNBB. Foi criada no ano de 1934 quando, por meio de Bula Papal, desmembrou-se da Arquidiocese de Belém do Pará e das então Prelazias de Santarém e de Conceição do Araguaia, confiada à Congregação dos Missionários do Preciosíssimo Sangue de Cristo. É formada por seis regiões pastorais: Alto, Médio e Baixo Xingu; Região Transamazônica Leste e Oeste e Região de Altamira e desde 1981 tem como Bispo D. Erwin Krautler.

apoio de mais de cinquenta entidades e com a presença de 24 etnias, tendo como um dos objetivos o debate sobre Belo Monte, e desta vez o protesto indígena que teve como alvo o engenheiro Paulo Rezende da Eletronorte¹⁶⁸ foi mais do que simbólico, acabando por ferir-lhe o braço. O fato é que a região, nas duas últimas décadas, tem vivido em constante tensão em função da possibilidade de construção da Usina Belo Monte. Os ânimos andam acirrados entre índios ligados ao Conselho Indigenista Missionário – CIMI Norte, ambientalistas ligados a várias Organizações não-governamentais (ONGs), organizações sociais e empresariais, trabalhadores rurais igrejas ligadas à Prelazia do Xingu, madeireiros e políticos¹⁶⁹. As entidades que são contra a construção de Belo Monte mostram como exemplo negativo dessa política o desastre ecológico propiciado pela construção da Hidrelétrica de Tucuruí (PA) e de Balbina (AM) na década de 1970 que desalojou comunidades, inundou áreas significativas de florestas e destruiu a fauna e a flora da região, enquanto que as que são favoráveis articulam com o governo a construção urgente de Belo Monte sonhando com o desenvolvimento prometido.

É interessante observar que, com a Hidrelétrica de Tucuruí, o governo prometia como contrapartida a extensão da energia elétrica para a população amazônica, mas esta só veio se beneficiar de energia gerada por Tucuruí em 1998, com o projeto Tramoeste¹⁷⁰, quase trinta anos depois. É só a partir deste ano que muitas dessas cidades, que ficam ao longo das margens da Rodovia Transamazônica e do Rio Xingu, passaram a ter energia elétrica durante todo o dia. É o que as entidades pró-Xingu temem que aconteça novamente com a construção da Hidrelétrica de Belo Monte: que os benefícios prometidos não cheguem à população local, e, mesmo que isso aconteça, não se sabe até que ponto compensa a perda de imensas áreas que podem vir a ser inundadas comprometendo irremediavelmente as riquezas naturais e a vida das pessoas dessa parte da Amazônia.

¹⁶⁷ Este encontro em Altamira resultou na “Carta Xingu Vivo para Sempre” que expressou o descontentamento das entidades presentes e pode ser acessada no *site* <http://www.amazonia.org.br/>

¹⁶⁸ Segundo D. Erwin Krautler em artigo publicado (*site* <http://www.socialismo.org.br/portal/identidades-racismo/203-artigo/464-os-povos-indigenas-do-xingu-e-a-hidreletrica-belo-monte>. Acesso em março de 2009) o incidente foi casual, não havendo nenhuma intenção de homicídio por parte dos indígenas, pois, se assim o fosse, não teriam atingido o engenheiro apenas no braço.

¹⁶⁹ Dentre essas organizações destacam-se a Fundação Viver, Produzir e Preservar, o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX), a Federação dos Trabalhadores de Agricultura Transamazônica (FETAGRI/REGIONAL), a Confederação de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Comitê Xingu vivo para sempre, sendo alguns contra e outros a favor da instalação da Usina de Belo Monte, revezando-se em passeatas e manifestações.

¹⁷⁰ O Sistema de Transmissão do Oeste do Pará (Tramoeste) objetivava levar a energia de Tucuruí para 13 municípios da região da Transamazônica, a outros do Baixo Amazonas e a Oeste do Pará. A primeira etapa foi inaugurada em junho de 1998 e beneficiou Altamira, que até então racionava diariamente até 18 horas de energia.

Segundo o último Censo realizado pelo IBGE em 2007, a população de Altamira naquele ano era de 86.888 habitantes, evidenciando crescimento de 10,2% em relação ao ano de 1996, como pode ser observado na Tabela 17.

TABELA 17: Altamira - Evolução do Contingente Populacional -1996/2007

| ANO | POPULAÇÃO RES.ALTAMIRA | URBANIZAÇÃO (%) | (%) S/TOTAL DO PARÁ | DENSIDADE DEMOGRÁFICA |
|------|------------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|
| 1996 | 78.782 | 68,84 | 1,4 | 0,49 |
| 1997 | 81.432 | - | 1,4 | 0,50 |
| 1998 | 83.665 | - | 1,5 | 0,52 |
| 1999 | 85.901 | - | 1,5 | 0,53 |
| 2000 | 77.439 | 80,44 | 1,3 | 0,48 |
| 2001 | 78.760 | - | 1,2 | 0,49 |
| 2002 | 79.776 | - | 1,2 | 0,50 |
| 2003 | 80.861 | - | 1,2 | 0,50 |
| 2004 | 83.322 | - | 1,2 | 0,52 |
| 2005 | 84.398 | - | 1,2 | 0,53 |
| 2006 | 85.691 | - | 1,2 | 0,53 |
| 2007 | 86.888 | - | 1,2 | 0,54 |

Fonte: IBGE, SEPOF.

As informações constantes no quadro acima revelam que se trata de um município de porte médio e em processo crescente de urbanização, tendo em vista que, em 2000, a taxa de urbanização correspondeu a 80,44% enquanto que, em 1996, esta taxa era de 68,84%. Ainda assim, observa-se que o município apresenta baixa densidade demográfica, correspondendo a menos de um habitante por km². O crescimento populacional verificado de 1996 a 2007 é bastante lento e equilibrado. O pico de maior crescimento do município se deu com a construção da Rodovia Transamazônica (BR – 230) na década de 1970¹⁷¹, quando houve uma explosão demográfica de 15.428 habitantes a 45.058 na década seguinte. Esse processo foi fomentado pelo Programa de Integração Nacional – PIN¹⁷² (UMBUZEIRO, 2004).

Em 2000, segundo dados da SEPOF/IBGE, a população de Altamira se autodeclarou da seguinte forma: 27,8% consideravam-se brancos; 3,9%, pretos; 0,19%, amarelos; 1,6%, índios, e 64,6%, pardos. Quanto à religião, 65,9% declararam-se católicos; 18%, evangélicos,

¹⁷¹ A Rodovia Transamazônica ou BR 230 foi construída de 1971 a 1973 no governo militar com o intuito de interligar a Amazônia às outras regiões do país e povoá-la.

¹⁷² O Projeto de Integração Nacional – PIN era um dos projetos de colonização criados pelo INCRA por meio da Lei nº 1.106/70 e tinha como principais objetivos a construção da Rodovia Transamazônica (BR 230) e o assentamento de 100 mil famílias de agricultores ao longo da rodovia.

e 10%, sem religião. Destaca-se na região a atuação expressiva da Igreja Católica que procura auxiliar nos movimentos sociais por meio da Prelazia do Xingu¹⁷³ nas lutas contra exploração madeireira, na defesa dos povos da floresta, na preservação ambiental – seja por meio de sua rede de escolas, seja pela promoção dos mais variados fóruns de discussão dos problemas sociais locais.

Em todo o município 59,9% da população é empregada embora 61,8% destes atuem sem carteira assinada e apenas 26,1% sejam formalmente amparados pela lei trabalhista. As atividades de trabalho mais comuns são a agricultura, a pecuária, a silvicultura, a exploração florestal e a pesca que juntas respondem por 24,7% das atividades disponíveis. O comércio assimila 19% da população, e as atividades públicas como educação, saúde e administração pública respondem por 12% dos empregos disponíveis.

A extração madeireira, na maioria das vezes, tem sido realizada de maneira ilegal, por meio de grilagem de terras indígenas ou de áreas de preservação ambiental. A “Terra do Meio”¹⁷⁴, uma das reservas ambientais em Altamira, tem sido vítima de sucessivas investidas neste sentido, denunciadas nos estudo de Rocha e Barbosa (2003), que dão conta que somente em 2002 foram apreendidos pelo IBAMA e Polícia Federal um total de 20.000 m³ de mogno oriundos da região. O desrespeito com as áreas de proteção ambiental e reservas indígenas por parte dos grileiros tem ocasionado conflitos na região que têm vitimado os que defendem a reforma agrária, as causas ambientais, os sindicalistas e os pequenos agricultores. Alguns casos ganham repercussão nacional e internacional, tal como o da Irmã Doroty Stang, morta em fevereiro de 2005, a mando de fazendeiros de Anapu, município da mesma microrregião de Altamira. Não é o caso da grande maioria dos que tombam na luta, que permanecem no anonimato, vítimas de uma situação social injusta na qual os que matam permanecem impunes, mas não sem que haja denúncias exaustivas desses conflitos, quase sempre sem que uma resposta chegue a tempo de se evitar as tragédias.

Exemplo de uma dessas denúncias é a carta emitida em 30 de julho de 2002¹⁷⁵ e assinada por diversas entidades sociais, igrejas, universidade, cooperativas de trabalhadores rurais, sindicatos e comunidades indígenas às autoridades públicas federais e estaduais

¹⁷³ Dom Erwin Krautler, Bispo da Prelazia do Xingu, já recebeu inúmeras ameaças de morte e escapou de alguns atentados. Vive atualmente o tempo todo escoltado por policiais por denunciar as injustiças locais como a emasculação de menores ocorrida em Altamira na década de 1990, as potenciais consequências da construção da Hidrelétrica de Belo Monte, o trabalho infantil e o escravo, o desrespeito a terras indígenas.

¹⁷⁴ A “Terra do Meio” constitui uma área de reserva ambiental com 8,3 milhões de hectares, localizada entre o Rio Xingu e o Rio Iriri e tem sido objeto de grandes polêmicas quanto a sua existência como tal, principalmente por parte de empresários e fazendeiros.

¹⁷⁵ Carta disponível no site www.amazônia.org.br. Acesso em junho de 2007.

denunciando a violência no Pará. Os signatários da carta solicitavam das autoridades oficiais a elaboração de um plano de segurança para famílias de trabalhadores/as rurais e líderes que atuavam em 03 (três) regiões conflituosas do Oeste do Estado do Pará: Anapu, Porto de Moz e Castelo dos Sonhos (Altamira). A carta denunciava que nesta região o crime organizado teria a participação de autoridades municipais, policiais civis e militares, fraudadores da extinta SUDAM, madeireiros e grileiros de terras públicas que agiam como um poder paralelo na região usando a força e medidas judiciais para proteger seus interesses. Os assinantes da carta denunciavam grandes derrubadas de floresta primária, trabalho escravo e grilagem de terras, o assassinato de sindicalistas da região e pediam as seguintes providências: a) uma fiscalização ágil e independente nos locais de exploração ilegal de madeira; b) punição de pistoleiros e mandantes de crimes no campo; c) reversão de terras da União ocupadas ilegalmente por fazendeiros e por grileiros; d) demarcação de terras ocupadas por trabalhadores; e) criação de Reservas Extrativistas e Unidades de Conservação pleiteadas por Movimentos Sociais da Região; f) garantia de um processo de colonização que tivesse como base o uso sustentável das florestas da Bacia do Xingu, condição para que ribeirinhos, agricultores e indígenas tivessem uma vida digna. Grande parte desses pleitos continua ainda hoje como pauta de luta na Região.

No que diz respeito ao Produto Interno Bruto¹⁷⁶ e ao PIB *per capita*¹⁷⁷, os dados da Tabela 18 mostram que o primeiro apresentou crescimento da ordem de 152,7%, de 1997 a 2005, e o segundo também foi ampliado no período em 147%, embora em proporções inferiores ao crescimento do primeiro, devido ao crescimento populacional no período que foi de 5,8%. Os dados informam também oscilações nos valores do PIB no período de 1997 a 2005, como se pode conferir abaixo:

¹⁷⁶ O PIB dos municípios paraenses é gerado a partir de uma metodologia elaborada pelo IBGE em convênio com órgãos de Estatística e Secretarias de Planejamento Estaduais. No caso do PIB de 2004, esta é a mais nova edição de estudos dessa natureza elaborados pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) vinculada à Secretaria Especial de Estado de Gestão, divulgada em 2007. O PIB leva em consideração o Valor Adicionado (VA) das principais atividades econômicas desenvolvidas no Estado: Agropecuária, Indústria e Serviços.

¹⁷⁷ Segundo o IBGE, o PIB *per capita* é calculado a partir da divisão do quociente do valor do PIB pela população residente no município no ano de referência.

TABELA 18: Altamira – Evolução do PIB e PIB *Per Capita* – 1997/2004 (Valor Nominal)

| ANO | PIB | RANKING NO EST. | PIB PER CAPITA | RANKING NO EST. | % PARTIC. PIB/ ESTADO |
|------|------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------------|
| 1997 | 149.517,42 | 15 | 1.836,10 | 63 | 1,02 |
| 1998 | 168.788,72 | 14 | 2.237,06 | 52 | 1,08 |
| 1999 | 302.968,26 | 10 | 3.930,37 | 23 | 1,82 |
| 2000 | 202.817,33 | 14 | 2.589,86 | 49 | 1,07 |
| 2001 | 224.153,01 | 15 | 2.817,83 | 50 | 1,03 |
| 2002 | 306.194,82 | 15 | 3.789,73 | 42 | 1,20 |
| 2003 | 323.054,92 | 14 | 3.945,28 | 44 | 1,11 |
| 2004 | 377.952,64 | 14 | 4.536,05 | 47 | 1,11 |
| 2005 | 368.243,00 | 15 | 4.363,00 | 34 | - |

Fonte: IBGE/SEPOF

O Município de Altamira apresentava participação na economia do Estado relativamente significativa em 2005 destacando-se como um dos trinta municípios considerados mais ricos do Estado na 14ª posição em PIB (embora representasse apenas a média de 1,1% do PIB estadual, o que não deixa de revelar a pobreza extrema dos demais municípios). As atividades econômicas mais representativas no município eram: o setor de serviços (43,7%) e o agropecuário (40,13%)¹⁷⁸. O setor industrial era pouco desenvolvido naquele ano de 2005 e representava apenas 16,16% das atividades. Na verdade, a produção econômica mais acentuada concentra-se nos municípios da região metropolitana de Belém cujo valor do PIB representa 39,90% do PIB estadual sendo que somente o PIB de Belém representa 23,81% (SEPOF, 2006). Em relação ao PIB *per capita*, ocupava a 34ª posição dentre os 143 municípios. Para melhor situar a situação de Altamira quanto ao PIB e ao PIB *per capita* em relação ao Pará e ao restante do Brasil as informações da tabela 19 auxiliarão:

TABELA 19: Altamira – PIB e PIB *Per capita* em relação ao Pará e ao Brasil – Valores comparativos 2002/2005

| | 2002 | | 2005 | |
|----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|
| | PIB | PIB <i>Per Capita</i> | PIB | PIB <i>Per Capita</i> |
| Brasil | 1.477.822 | 8.378 | 2.147.239 | 11.658 |
| Pará | 25.659 | 3.918 | 44.376 | 6.241 |
| Altamira | 306 | 3.789 | 377 | 4.363 |

Fonte: SEPOF/2007.

Nota 1: Valores a preços correntes com base em 2002, indexados pela SEPOF. O PIB está calculado em milhões, e o PIB *per capita*, em mil.

¹⁷⁸ Altamira está entre os seis municípios do estado que mais se destacam no setor agropecuário (criação de bovinos, suínos, frangos e o plantio de soja e arroz). Mas as atividades extrativistas para exportação (madeira, castanha-do-pará) ainda são bastante significativas na economia da região

E em relação ao PIB *per capita* brasileiro, o PIB *per capita* de Altamira representa apenas 37,4%, portanto bem abaixo da metade do nacional, e apenas 69,9% do PIB *per capita* estadual, o que revela a carência econômica do município em relação aos outros entes da federação. Outra informação importante para analisar a situação socioeconômica do Município de Altamira diz respeito à evolução da receita orçamentária executada no período, conforme pode ser observado na Tabela 20:

TABELA 20: Altamira: Receitas Próprias e Receitas de Outras Fontes– 1996/2006

| ANO | TOTAL | RECEITA PRÓPRIA | RECEITAS DE OUTRAS FONTES |
|------|------------|-----------------|---------------------------|
| 1997 | 35.498.613 | 1.646.912 | 33.851.698 |
| 1999 | 46.921.721 | 3.540.714 | 43.381.006 |
| 2000 | 56.432.718 | 2.206.508 | 54.226.140 |
| 2001 | 61.808.050 | 6.245.449 | 55.562.600 |
| 2002 | 57.352.436 | 9.014.376 | 60.915.412 |
| 2003 | 62.083.685 | 8.859.378 | 53.224.307 |
| 2004 | 62.886.960 | 7.767.571 | 55.119.389 |
| 2005 | 66.954.835 | 8.982.376 | 57.972.459 |
| 2006 | 79.850.591 | 11.682.212 | 68.168.378 |

Fonte: Balanço de 1997 a 2006 do Município de Altamira.

Nota 1: A Receita Própria resulta da soma da Receita Tributária, da Receita Patrimonial e Outras Receitas Correntes. Nota 2: A Receita de Outras Fontes refere-se às Transferências Correntes, Transferências de Capital e Receitas de Convênios. Nota 3: Não foi possível localizar o balanço de 1996 e de 1998. Nota 4: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

De 1997 a 2006, o crescimento da receita orçamentária executada em Altamira foi de 124,9%, passando de R\$35.498.613,00 para R\$ 79.850.591,00, o que, em termos absolutos, representa um aumento financeiro de R\$ 44.351.978,00. Os valores referentes à receita própria também aumentaram significativamente ao longo do período, alcançando 609,7% enquanto que as receitas de transferência aumentaram em menor proporção, em 101,3%. Não obstante, ainda que tenha havido um grande crescimento na arrecadação de recursos próprios, se considerarmos o volume desses recursos em relação aos transferidos, podemos inferir que, tal qual a maioria dos municípios brasileiros, Altamira é muito dependente de recursos transferidos do Estado e da União, pois, se em 1997 estes representavam 95,3% do total, em 2006, ainda continuavam representando 85,3%, portanto a maioria dos recursos disponíveis.

Com a intenção de problematizar o que representam os valores da receita orçamentária para a população residente em Altamira, assim como a distribuição do PIB e seus impactos no desenvolvimento da população e na sua qualidade de vida, é interessante analisarmos alguns indicadores socioeconômicos desse município, a partir dos dados apresentados na Tabela 21.

TABELA 21: Altamira: Indicadores Socioeconômicos – 2000

| Indicadores | Altamira | Pará | Brasil |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| IDH M | 0,737 | 0,720 | 0,747 |
| Analfabetos c/ + de 15 anos | 14,7% | 16,77% | 13,63% |
| Taxa de Mortalidade Infantil | 27,6 p/mil | 47,9 p/mil | 33,1 p/mil |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Altamira referente ao ano de 2000 é de 0,737, ocupando uma posição entre os municípios de médio desenvolvimento (considerados entre 0,5 e 0,8 na escala de desenvolvimento, segundo a classificação do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) e não difere muito do IDH do Estado e da média brasileira. Em relação a outros municípios do Brasil, Altamira ocupa a 2.234ª posição em IDH, sendo que 2.233 municípios (40,5%) estão em situação melhor que a dele e 3.273 municípios (59,5%) estão em situação igual ou pior. No Estado do Pará, o Município de Altamira ocupa a 14ª posição, situação considerada boa, já que apenas 13 municípios (9,1%) estão em situação melhor, e 129 (90,9%) estão em situação pior ou igual.

Em relação à taxa de analfabetos com mais de quinze anos, as informações revelam que o Município de Altamira possui uma taxa inferior à do Estado e superior à do país, mas bastante expressiva em seus 14,7% de analfabetismo de jovens e adultos. A taxa da população sem instrução ou com menos de um ano de estudos é de 15,9%; e com até três anos, 25%, o que revela que boa parte dos habitantes convive em situação de analfabetismo funcional. Apenas 1,2 % da população têm mais de quinze anos de estudo, o que demonstra a fragilidade do acesso à educação em Altamira (SEPOF, 2007). A taxa de mortalidade infantil, embora fique abaixo da média do Estado e do país, revela que a cada mil crianças que nascem quase vinte e oito morrem em Altamira. Esses indicadores nos levam a inferir que se trata de um município mediano em relação ao Estado se considerarmos o IDH e as taxas de analfabetismo, mas, em termos de mortalidade infantil, o valor apresentado o posiciona abaixo da média do Estado e do país.

Quanto ao rendimento mensal da população ocupada, 27,7% recebe até um salário mínimo, e apenas 1,6%, mais de 20 salários mínimos (SEPOF, 2005). Os indicadores de vulnerabilidade familiar do PNUD para 2000 também acusam a existência de uma taxa elevada de crianças (47,4%) oriundas de famílias que ganham renda inferior a meio salário mínimo. E essa situação certamente vai se refletir na situação educacional dessas crianças. O acesso à comunicação ainda é bastante precário, pois a aquisição de uma linha telefônica só foi possível para apenas 11,2% da população, e somente 2,9% possuía computador em casa em 2000 (PNUD, 2000). Por se tratar de uma cidade longe da capital, a conexão com a Internet nem sempre é possível a qualquer hora.

Por longo período o município de Altamira foi considerado como Zona de Segurança Nacional (1971 a 1988), e várias mudanças estruturais aconteceram no município¹⁷⁹. Na área educacional, houve a implantação da primeira grande escola pública destinada ao Ensino de 2º Grau, denominada Escola Polivalente de Altamira; o Projeto Rondon, implantado pela Universidade de Viçosa – MG, que posteriormente contribuiu para a implantação de um Núcleo da Universidade Federal do Pará – UFPA em Altamira.

É importante resgatar sinteticamente a situação política brasileira que desencadeou mudanças políticas em Altamira ao considerá-lo como Zona de Segurança Nacional. Com o Regime Militar e com base no Decreto-Lei 1.164/71 de 1º de abril de 1971 que declarava como “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais” as “terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada eixo de rodovias na Amazônia Legal”, Altamira passou a ser considerada como Zona de Segurança Nacional em função da construção da Transamazônica – (BR-230) iniciada naquela década.

Vale ressaltar que nessa época o governo federal implantou o Programa de Integração Nacional/PIN, instituído no ano de 1970 e iniciado a partir de 1971. Este programa tinha como objetivo desenvolver a Amazônia através de um grande programa denominado Programa de Colonização e Reforma Agrária, e esse seria comandado pelo INCRA. Para tal, traziam-se trabalhadores rurais sem-terra de toda parte do Brasil, mas principalmente da Região Nordeste. O núcleo organizacional do Programa concentrava-se na Rodovia Transamazônica e, justamente por isso, os trechos Marabá-Altamira e Altamira-Itaituba foram

¹⁷⁹ Dentre essas mudanças destacam-se a implantação de energia elétrica por meio da CELPA, a construção do Centro Comunitário com quadras de Esporte e Piscinas, a implantação do SESI e do SENAI, a aquisição do Hospital São Rafael pelo Ministério da Saúde, a criação do 51º BIS, a construção do cais em frente à cidade, a construção de um novo aeroporto, a criação da primeira retransmissora de TV de propriedade da Prefeitura Municipal (início da construção de um estádio de futebol).

priorizados com planejamentos e investimentos especiais, pois nestes trechos seriam construídas as Agrovilas¹⁸⁰.

Como Zona de Segurança Nacional, Altamira passa a ter os prefeitos nomeados¹⁸¹ por um período de dezesseis anos, de 1971 a 1988. As mudanças implantadas pelos militares propiciaram a criação da rede estadual de educação por meio dos programas de povoamento implantados na região. Assim, a rede estadual de educação ganhava amplitude na região quase na mesma proporção em que se rasgava a floresta com a construção da Transamazônica¹⁸². Sobre a simultaneidade desse processo, uma das professoras da região¹⁸³ relata a partir de sua atuação na década de 1970:

Naquela época nós atuávamos na região toda, nós fazíamos a coordenação pedagógica. A estrada ia sendo construída né, as máquinas chegando, construindo e imediatamente o INCRA vinha para o assentamento dos agricultores nessa faixa de estrada que estava sendo construída. (...) As máquinas chegavam, construam e logo após a SEDUC chegava com a sua atuação, e eu era uma funcionária da SEDUC. Então eu costumo sempre dizer isto que, na Transamazônica, a nossa atuação como educadora chegava logo após as máquinas (Ex-diretora da URE).

É nessa época que também se cria e instala a Unidade Regional de Educação – URE para coordenar a educação da rede estadual dos municípios que faziam parte da Região de Altamira. Para melhor conhecer como está organizada a educação municipal em Altamira, o próximo item tratará da política educacional da rede municipal.

¹⁸⁰ Estas constituíam um conjunto de lotes urbanos com igual número de casas, com cerca de 100 hectares destinados aos colonos que seriam assentados no local e exerceriam seu trabalho na lavoura.

¹⁸¹ Os prefeitos nomeados foram: Raimundo Eloy Coutinho, Cláudio Filomeno, Domingos Juvenil Nunes de Sousa, Edmilson Moraes Veras, Edson Sousa Batista, Anfrísio da Costa Nunes e Antonio Bentes de Figueiredo Neto.

¹⁸² Para maior aprofundamento sobre os programas de desenvolvimento da Amazônia e suas implicações para a educação no período ver Santos (1986) na obra: Educação e trabalho nos planos nacionais de desenvolvimento no período de 1970/1980: um estudo introdutório sobre a realidade da SUDAM. Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro, FGV, 1986.

¹⁸³ A professora Ducila Nascimento foi entrevistada em dois momentos: o primeiro na condição de ex-diretora da 10ª URE de Altamira e o segundo na condição de atual coordenadora da Rede Vencer. Como educadora de destaque na região, mereceu por parte da SEDUC a homenagem de ter seu nome em uma das escolas do ensino médio no município.

4.3.1. A Política educacional da rede Municipal de Educação em Altamira

A organização da educação municipal sob a responsabilidade da Prefeitura de Altamira remonta ao período dos Interventores nomeados por Magalhães Barata na década de 1930¹⁸⁴, como afirma Umbuzeiro (2004) ao referir-se às condições administrativas da época:

Foi um período difícil para essas administrações levarem avante os negócios públicos, pela falta de verbas, contando apenas com poucos recursos municipais, sem condições para conservar alguns serviços, como a Usina de Eletricidade, inaugurada em 1925 e que desapareceu, inservível, na década de 40. Porém, outros, como a limpeza pública, sempre foram mantidos, assim como as escolas da Zona Rural (UMBUZEIRO, 2004, p.40).

A estrutura organizacional da educação municipal foi modificada em 1960, no governo do prefeito José Burlamaqui de Miranda quando o serviço público passou a ser estruturado em Secretarias, criando-se a Secretaria de Educação e Saúde, o Grupo Escolar Porfírio Neto¹⁸⁵, a Biblioteca e Arquivo Público entre outras obras. Em 1974, durante o regime Militar, o prefeito nomeado Cláudio Filomeno transforma a Secretaria de Educação e Saúde em Departamento de Educação, Saúde e Assistência Social – DESAS. Com os prefeitos eleitos a partir de meados da década de 1980, a educação municipal volta a ser gerida por um órgão com o *status* de Secretaria por meio da Lei nº 098 de 25/09/1986, que cria a Secretaria de Educação, Cultura e Desportos (UMBUZEIRO, 2004).

As bases para a organização educacional e cultural do município, após a Constituição de 1988, constam na Lei Orgânica do Município (LOM), promulgada em 30 de Abril de 1990¹⁸⁶. Vale destacar que a LOM de Altamira é extremamente econômica no que diz respeito à educação, dedicando-lhe apenas um capítulo com três artigos no total. Um desses artigos é dedicado na íntegra à educação privada. Para melhor compreensão do conjunto, os artigos foram transcritos abaixo:

¹⁸⁴ A primeira escola rural municipal só foi construída no governo de Frizan Nunes no final da década de 1960 e se chamava Pe. Eurico (UMBUZEIRO, 2004).

¹⁸⁵ Embora o Grupo Escolar Porfírio Neto tenha sido construído pela Prefeitura, pertencia à rede estadual.

¹⁸⁶ Esta lei está em vigor desde a sua promulgação, com poucas alterações.

Art. 194 – A educação, direito de todos, é dever do Município e se baseará nos princípios da democracia, do respeito dos direitos humanos e na liberdade de expressão, objetivando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício consciente da cidadania e sua qualificação para o trabalho competindo-lhe:

I – Elaborar diretrizes para a política educacional;

II – Criar mecanismos que favoreçam acesso e permanência nas escolas para qualquer pessoa, independentemente de cor, raça, religião, etc;

III – Garantir ensino público e gratuito a todas as crianças e adolescentes em situação de risco que estejam fora do sistema regular de ensino ou em defasagem idade-série.

Art. 195 – O dever do município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II – Progressiva extensão da gratuidade ao ensino médio;

Art. 196 – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I – Cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II – Autorização e avaliação de qualidade pelos órgãos competentes (LOM, 1990, p.39-40).

Observa-se que na LOM de Altamira praticamente estão repetidos os mesmos princípios constantes na CF. O artigo 194 define a educação como direito de todos e dever do Município, tendo como princípios a democracia, o respeito aos direitos humanos e a liberdade de expressão e, como objetivo, o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício consciente da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A LOM atribui ao poder municipal a possibilidade de elaborar diretrizes para a política educacional, criar mecanismos que favoreçam o acesso e a permanência nas escolas para qualquer pessoa, independentemente de raça, cor ou religião, e garantir o ensino público e gratuito.

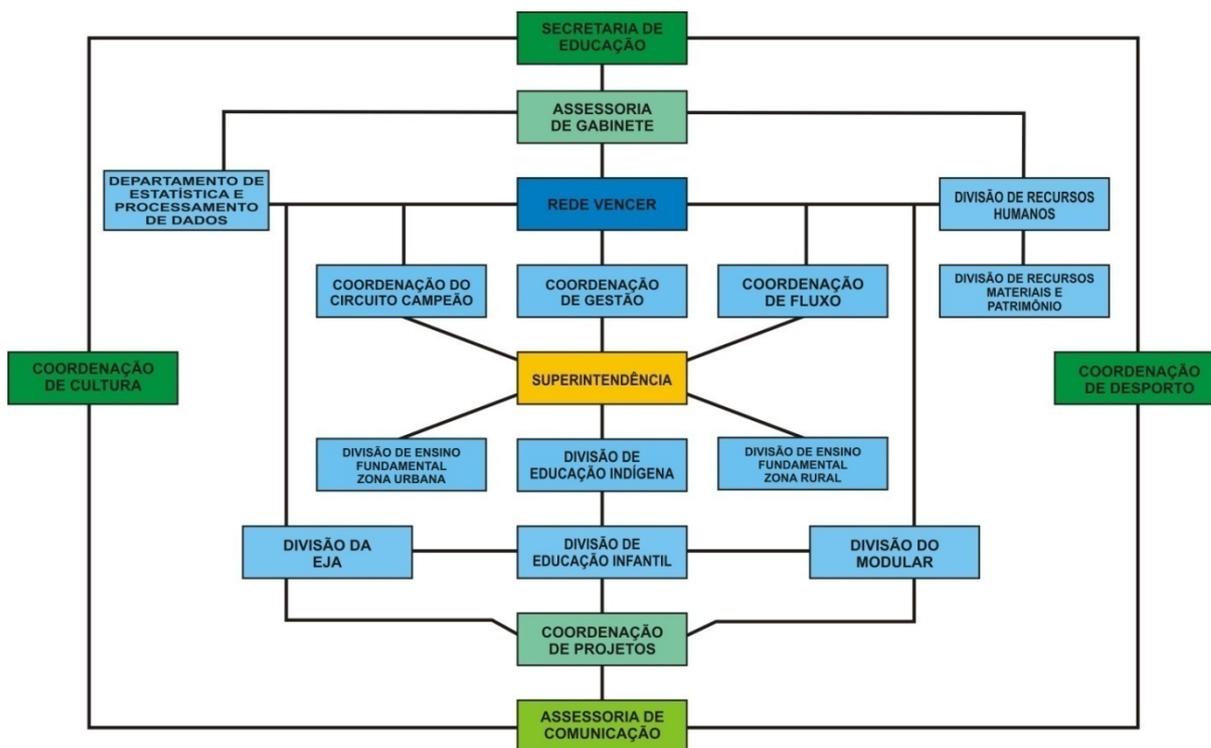
Entretanto, o Título que trata da educação é omissivo em relação à educação infantil (creche e pré-escola)¹⁸⁷, atribuição prioritária do município, bem como em relação à educação especial. Em compensação, o município compromete-se com a garantia da progressiva universalização do ensino médio, competência prioritária do Estado. A partir de 1997, por meio da Lei nº 1.374/97 de 05 de maio de 1997¹⁸⁸, a Secretaria Municipal de Educação passa a ser denominada Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo e Desporto (SEMEC)

¹⁸⁷ Menção à educação pré-escolar é feita somente no item 16 do Art. 9º, que trata das competências municipais de modo geral, que expressa: “manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado” (LOM, 1990, p. 7).

¹⁸⁸ Essa Lei dispunha sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Altamira e foi aprovada no governo do prefeito Claudomiro Gomes da Silva.

com a competência de: “traçar políticas e diretrizes; estabelecer metas e normas; executar planos, programas, projetos e ações relativas à educação, cultura, turismo e desportos” (ALTAMIRA, 1997, p.8)

Embora o organograma da SEMEC, de acordo com a Legislação Municipal¹⁸⁹, corresponda a uma estrutura determinada, em função de adaptações administrativas vem funcionando com o seguinte desenho institucional:



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Altamira

A Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SEMEC) não possui prédio próprio e funciona em nove salas adaptadas nas edificações do ginásio de Esportes da cidade, em alas à esquerda e à direita de quem entra. As salas comportam as coordenadorias, o gabinete da secretária, as chefias de divisão e as superintendências. Os gestores municipais e os titulares da Secretaria Municipal de Educação Cultura, Turismo e Desporto que tiveram a incumbência de levar a efeito os objetivos educacionais durante o período deste estudo foram os seguintes:

¹⁸⁹ O organograma da SEMEC, formalmente instituído pela Lei nº 1.500 de 28 de abril de 2003, que alterou a Lei nº 1.374/97 de 05 de maio de 1997, foi adaptado em função da parceria com o IAS que será tratada em outra parte deste trabalho.

QUADRO 02: ALTAMIRA: SECRETÁRIAS DE EDUCAÇÃO E PREFEITOS MUNICIPAIS DE 1996 A 2006

| Secretário (a) Municipal | Prefeito Municipal | Partido | Período |
|---------------------------------|--|---------|-------------|
| Rosineide Fimo | Maurício Bastazini | PMDB | 1993 – 1996 |
| Maria das Neves Azevedo | Claudio Mirom Gomes | PSDB | 1997 – 2000 |
| Ronete da Costa Pereira | Domingos Juvenil | PMDB | 2000 – 2004 |
| Márcia de O. Cabral Vasconcelos | | | |
| Nilceia Alves de Moura Oliveira | Odileida M ^a de Sousa Sampaio | PSDB | 2005 – 2008 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Altamira

As escolas municipais integram o Sistema Estadual de Educação do Estado do Pará, visto que o Sistema Municipal de Educação ainda não foi criado, embora o município tenha municipalizado todo o ensino fundamental em 1998 e tenha-se criado o Conselho Municipal de Educação pela Lei Municipal nº 657/95.

No ano final desta pesquisa a SEMEC administrava uma rede de 97 escolas de educação básica, sendo 31 na zona urbana, e as demais, na zona rural quase todas concentradas administrativamente em núcleos ou pólos¹⁹⁰, sendo 13 escolas indígenas¹⁹¹. Dos 32.347 alunos residentes no município, a rede municipal atendia 24.527 alunos na educação infantil, ensino fundamental, EJA e Educação Especial, como se pode visualizar na Tabela abaixo:

TABELA 22: Altamira – Educação Básica por Dependência Administrativa – 2006

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | ED. INFANTIL | ENSINO FUNDAMENTAL | ENSINO MÉDIO | EJA | EDUCAÇÃO ESPECIAL | TOTAL |
|----------------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|-------------------|---------------|
| Estadual | 0 | 0 | 5.082 | 0 | 0 | 5.082 |
| Municipal | 2.971 | 18.897 | 0 | 2.610 | 49 | 24.527 |
| Particular | 812 | 1.388 | 309 | 0 | 229 | 2.738 |
| Total | 3.783 | 20.285 | 5.391 | 2.610 | 278 | 32.347 |

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar – 2006.

Nota 1: Compunham os alunos da Educação Infantil 417 atendidos em Creche e 2.554 na Pré-escola.

A rede municipal atendia a 75,8% das matrículas totais contra 15,7% da rede estadual, e 8,4% rede privada. Tal expansão da rede municipal se deve à política de municipalização do ensino fundamental e infantil assumida a partir do ano de 1998. Assim, enquanto a rede estadual responsabilizava-se pelo atendimento exclusivo dos 5.082 alunos do ensino médio, a

¹⁹⁰ Os Pólos e o nº de escolas são os seguintes: Nova Vida (dez), Bom Jesus da Lapa (sete), Artur Pessoa (quatro), Princesa do Xingu (quatro), Oneide Tavares (seis) e Sol Nascente (onze), restando oito escolas rurais não-nucleadas.

¹⁹¹ Dentre as escolas indígenas destacam-se as seguintes: EMEF Ipixuna na aldeia Ipixuna que atende o povo indígena Araweté; EMEF Cachoeira Seca na aldeia do mesmo nome, que atende o povo Arara; EMEF Patukre na aldeia Kararaô, que atende o povo Kayapó-kararaô; a EMEF Koatinemo na aldeia Assurini, que atende o povo Assurini do Xingu e Arara, e a EMEF Curuá, na aldeia Cajueiro, que atende o povo Curuaia e Xipaia.

rede municipal arcava com todas as matrículas públicas na educação infantil, no ensino fundamental, EJA e educação especial.

Vale ressaltar que, ainda que se tenha uma Divisão de Educação Indígena e treze escolas na rede que atendem a essa modalidade, só a partir de 2005 começa a ser planejado tratamento específico ao indígena, já que até este ano o projeto pedagógico, a formação dos professores, o currículo e a metodologia de ensino eram as mesmas das demais escolas do campo de 1ª à 4ª séries – com pequenas variações no calendário escolar. Ainda assim, não há o ensino da língua materna, fator essencial para a preservação da cultura e da identidade indígena, tal como prevê a legislação brasileira. As turmas geralmente são multisseriadas¹⁹² e, em algumas aldeias, o professor reside na própria comunidade indígena, vindo à sede do município apenas semestralmente.

Em linhas gerais, dois acontecimentos foram marcantes na educação municipal nos últimos anos com importantes implicações para a política da educação municipal: a municipalização do ensino fundamental, ocorrida em 1998, e a parceria com o Instituto Ayrton Senna assumida a partir de 2001. Por constituir a temática central deste trabalho, a política de municipalização do ensino será aprofundada no tópico a seguir.

4.4 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ALTAMIRA

Em 1998 o prefeito Claudomiro Gomes (1997-2000) do PSDB adere à política de municipalização do ensino fundamental, lançada em 1996 pelo governo de Almir Gabriel, e assina o Convênio de Cooperação Técnica com o Estado por meio do qual a rede municipal passa a atender todo o ensino fundamental e a educação infantil. Em 1999, por meio de termos aditivos ao Convênio, também municipaliza a Educação Indígena, a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O Convênio de Municipalização de nº 002/98-SEDUC, publicado no D. O. E. de nº 28.671, de 11 de março de 1998, é identificado da seguinte maneira:

¹⁹² As escolas multisseriadas são escolas que geralmente contam com uma única turma onde estudam crianças de diferentes séries e faixas etárias atendidas por um professor.

Termo de Convênio de Cooperação Técnica, que entre si celebram o Governo do Estado do Pará através da Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Administração, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará e a Prefeitura Municipal de Altamira (Convênio N° 002/98-SEDUC).

Observa-se que, além da Secretaria de Estado de Educação, participavam como parte do governo estadual a Secretaria de Estado de Administração (SEAD) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (IPASEP) – e todos terão a sua quota de atribuições. As justificativas para a celebração do Convênio n° 002/98 constantes em seu preâmbulo apoiaram-se nos seguintes argumentos:

Considerando a **urgente necessidade de melhoria da qualidade da educação** no Estado;

Considerando que para isso se torna necessária a **cooperação e o planejamento mútuo do sistema educacional**, integrando Estado e Município;

Considerando que essa **cooperação exige a implantação de uma estrutura adequada e o envolvimento da comunidade em geral**;

Considerando as diretrizes definidas pelas Constituições Federal e Estadual em vigor que **obriga os Estados e Municípios a organizar em regime de colaboração mútua seus sistemas de ensino**;

Considerando a **criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, através da Emenda Constitucional n° 14/96, da Lei Federal n° 9.424 de 24/12/96 e da Lei Estadual n° 6.044 de 16/04/97, que disciplinam o estabelecimento de convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros entre Estado e Municípios, com vistas à melhoria da qualidade da educação;

Considerando a **necessidade de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará**, para propiciar ao **município** a gestão gradativa do ensino nas faixas do **pré-escolar, e do 1º Grau** (menor ou total) e ao **Estado** a priorização do **Ensino Médio**;

Resolvem os partícipes, de comum acordo, e na melhor forma de direito celebrar o presente Convênio de Cooperação Técnica, 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 nestas escolas e dos respectivos **encargos financeiros que correrão por conta dos recursos do Fundo pertencentes ao Governo do Estado** (PARÁ, 1998, p. 2, negritos meus)

Um dos objetivos da municipalização, conforme o convênio era a melhoria da qualidade da educação que o governo estadual acreditava possível com a descentralização da gestão via municipalização. No entanto, pouco antes desse processo a SEDUC tinha elaborado um diagnóstico da educação no Pará de 1989 a 1995¹⁹³ que dava conta da ineficiência das redes municipais na gestão de suas redes, sintetizadas nas seguintes conclusões do estudo: “Em resumo: constata-se que os municípios paraenses, em sua grande maioria, evidenciam elevado insucesso escolar. Manter o aluno na escola tem sido um problema estrutural” (SEDUC, 1996, p. 88). Neste caso, por que municipalizar se os municípios eram mais suscetíveis à gestão ineficiente, que resultava na falta de qualidade do ensino? Um dos mentores da política de municipalização, o professor Sérgio Bacuri, na condição de ex-assessor da SEDUC e questionado a respeito dessa questão, argumenta:

A gente entendia o seguinte: as escolas de modo em geral tinham problemas de infraestrutura, principalmente as escolas da zona rural como um todo e para isso precisavam de recursos. Mais recursos para melhorar todas as escolas, para construir escolas mais condizentes, com salas de aula mais apropriadas, aquela coisa toda. O outro problema era o problema dos professores leigos, ou seja, a qualidade do ensino não melhorava porque grande parte eram professores leigos (...). O professor leigo você tinha que fazer capacitação com base no que estava lá no FUNDEF e aí você resolvia o problema dos professores leigos (...) você destinava para a capacitação não mais nos moldes do projeto Gavião, mas pegando UNAMA, Federal e isso se resolveria com recursos. E tinha o problema da gestão. Então você tinha que fazer capacitação para a pessoa ser gestora, e também evidentemente precisava de recursos. (...) Olha, nós entendemos o seguinte: com o FUNDEF você tinha recursos para conseguir viabilizar tudo isso que seria necessário para garantir uma qualidade de ensino mais adequada, ou seja, havia no FUNDEF a salvação da educação (Ex-Assessor de Planejamento da SEDUC).

A questão da qualidade, conforme o assessor da SEDUC era uma questão de recursos que poderiam resolver todos os problemas: infraestrutura, capacitação de professores, falta de gestão. O FUNDEF era utilizado pelo governo como mote para a resolução de todos os problemas educacionais, era considerado a salvação da Educação. E isto tinha direta relação com a municipalização, afinal, ela implicava o repasse de alunos da rede estadual para a municipal, base do cálculo monetário, unidade de valor para repasse de recursos pelo FUNDEF, o que estimulava muitos prefeitos a aderir ao Convênio.

¹⁹³ Essa avaliação foi publicada em 1996 com o título “Diagnóstico Educacional do Pará – 1989 – 1995” pela SEDUC.

A necessidade de municipalização também era justificada pela própria ineficiência burocrática da SEDUC na época, que a tornava inadministrável, como esclarece ainda o ex-assessor:

Só pra você ter uma ideia, a gente nunca tinha o número exato de quantas escolas a SEDUC tinha. Se você pegasse por um lado o setor financeiro da SEDUC, ele dava um quantitativo; se você perguntasse pro setor de recursos humanos ele dava outro quantitativo, se perguntasse pra área de ensino era outro quantitativo; se perguntasse na área de planejamento com base no censo escolar era outro quantitativo (...) A gente sabia que jamais a gente teria condições de administrar esse catatau de ensino, com um universo de escolas que a gente nem sabia quantas escolas tinham, sequer conseguia chegar lá. Você tinha exemplo lá que às vezes um processo de um professor do interior de um município que dizia: olha, estou doente, preciso fazer uma cirurgia e preciso tirar uma licença. Quando chegava na mesa do Secretário para finalmente autorizar, esse processo já estava há dois anos correndo, ou seja, a pessoa já tinha feito a operação, já tinha resolvido o seu problema, ou já tinha morrido. O processo continuava andando, e a gente tinha a percepção de que jamais a gente conseguiria, iria conseguir melhorar a qualidade de ensino nessa situação. Foi quando nós pensamos numa proposta de municipalização do ensino fundamental (Ex-Assessor de Planejamento da SEDUC).

O regime de colaboração entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal está de fato previsto tanto na Constituição Federal quanto na Estadual. É preciso destacar, entretanto, que a legislação brasileira estabelece a necessidade de definição de Regime de colaboração e não necessariamente de municipalização do ensino. A LDB é também muito clara quanto a esse tema estabelecendo o regime de colaboração no Art. 8º. Na Constituição do Estado do Pará, promulgada em 5 de outubro de 1989, é definido que “os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, e o Estado atuará prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio” (§1º Art.274). Portanto, a oferta de ensino fundamental deve ser co-responsabilidade dos municípios e do Estado. No Parágrafo único do Art. 279, fica estabelecido que “o Estado prestará assistência técnica e financeira aos municípios na organização dos seus respectivos sistemas de ensino”, ou seja, a colaboração do Estado para os municípios nesse processo demanda assistência técnica e financeira; todavia, o Convênio de Municipalização se restringe apenas à cooperação técnica.

A LDB, apesar da intenção explícita de limitar a assistência técnica e financeira da União ao ensino obrigatório (fundamental), também não estabelece que a oferta do ensino fundamental seja de competência exclusiva dos municípios, conforme o Art. 9º, 10 e 11 que tratam da competência de cada esfera de governo. Conforme já ressaltado, a municipalização

na prática não ficou restrita ao ensino fundamental e infantil, mas também englobou posteriormente a EJA e a Educação Especial. Entretanto, a previsão de valores a serem repassados ao município se limitava aos recursos do FUNDEF, conforme estabelecido na Cláusula Terceira do Convênio nos seguintes termos:

DO VALOR – 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 por aluno do ensino fundamental registrado no Censo Educacional no ano anterior, transferido à respectiva rede de ensino, sendo, no ano de 1998, o valor mensal de R\$ 26,25 (vinte e seis reais e vinte e cinco centavos) por aluno, estimado da seguinte forma: R\$ 18,29 (Dezoito reais e vinte e nove centavos) oriundos de recursos do Governo Estadual e R\$ 7,96 (Sete reais e noventa e seis centavos) de recursos complementares do Governo Federal (PARÁ, 1998, p.3).

O valor a que se refere a Cláusula Terceira do Convênio de Municipalização diz respeito aos R\$ 315,00 anuais mínimos previstos pelo FUNDEF por aluno nacionalmente relativos ao ano de 1998, que, dividido por 12 meses, resulta R\$ 26,25 mensais. No Pará, o total de recursos oriundos dos governos estadual e municipais dividido em âmbito estadual entre as redes municipais e a rede estadual de acordo com o número de alunos do ensino fundamental previa um valor-aluno mensal de R\$18,29. Para chegar aos R\$ 26,25 previstos nacionalmente, esse valor seria complementado pela União que contribuiria com R\$7,96. Estes eram os valores calculados para o caso de Altamira e seriam repassados ao município tão logo se efetivasse o Convênio. Num primeiro momento, como os alunos estavam computados no Censo Educacional da rede estadual, o governo se comprometia em repassar ao município o valor equivalente ao número de alunos transferidos. O acréscimo de alunos decorrente desse Convênio teve um grande impacto no total de recursos para a educação a partir de 1998, e esse aspecto será discutido posteriormente.

Em relação às responsabilidades gerais das partes envolvidas, competia à Secretaria Executiva de Educação do Estado (SEDUC), conforme a Cláusula 9º do Convênio: disponibilizar para a Prefeitura Municipal os servidores estaduais, obedecendo às seguintes fases e condições sintetizadas no quadro abaixo:

QUADRO 03- ALTAMIRA: MUNICIPALIZAÇÃO – FASES A SEREM SEGUIDAS PELA SEDUC

| | |
|----------------------------|--|
| Fase de Transição | Na primeira Fase , (até 90 dias após a assinatura do Convênio), a SEDUC deveria efetuar o pagamento dos servidores efetivos, permanentes e temporários, sob a gestão municipal. O pagamento dos professores que atuam no ensino fundamental será deduzido do montante dos recursos do FUNDEF e transferido ao município. O pagamento dos professores que atuassem na pré-escola seria efetivado com recursos do Estado. Ao término desta fase, os servidores estaduais contratados envolvidos na municipalização terão seus vínculos contratuais transferidos à Prefeitura Municipal. |
| Fase Pós- Transição | Na segunda Fase (até que os alunos fossem computados na rede municipal/Censo Educacional), a SEDUC continuaria pagando os servidores efetivos e funções permanentes, sob a gestão do município. |
| Fase de Finalização | Na última Fase (alunos computados na rede municipal pelo Censo Educacional), a SEDUC encaminharia à Prefeitura a folha de pagamento e os contracheques dos servidores estaduais integrantes do Convênio até que a mesma se estruture para processá-los. Também encaminharia por meio de ofício os servidores que ficariam sob a gerência da administração municipal. |

Fonte: Governo do Pará, Convênio nº 002/98, 1998, p.6,7.

Pelas informações coletadas junto à SEMEC e à Unidade Regional de Educação Estadual de Altamira, é possível afirmar que até 2000 houve o cumprimento de todas as três fases descritas no convênio. O Relatório da SEMEC relativo ao ano de 2000, que trata sobre o FUNDEF, é bem explícito quanto ao desenvolvimento das fases da municipalização já vivenciadas pelo município onde consta:

Desse convênio já vivenciamos suas fases:

1ª Fase: Diagnose da realidade do município, sobretudo das escolas a serem municipalizadas. A SEDUC efetuou o pagamento dos servidores efetivos, em funções permanentes e temporários, através da dedução do montante dos recursos destinados ao município;

2ª Fase: À SEDUC coube efetuar o pagamento dos servidores ocupantes de cargos e funções permanentes sob a gestão administrativa do Município de Altamira, uma vez que os alunos matriculados estavam computados no Censo Estadual;

3ª Fase: (Alunos computados pelo Censo Escolar, na rede municipal) – Através de um Termo Aditivo, assinado entre SEDUC e Prefeitura Municipal de Altamira, foi autorizado o débito automático dos valores correspondente à folha de pagamento dos servidores municipalizados. A SEDUC, portanto,

calculava os vencimentos, gerava folha de pagamento, elaborava os contracheques, e a Prefeitura efetivava o pagamento. A partir de 2000, foi assinado outro Termo Aditivo, anexado ao Convênio original, com as seguintes alterações:

A manutenção e a emissão de folha de pagamento serão feitas pela SEDUC, porém sem a elaboração de contracheques dos servidores cedidos para o Município;

A Prefeitura de Altamira, então, gera os contracheques, efetiva o pagamento dos servidores, a saber: 132 docentes e 95 servidores administrativos (SEMEC, 2000, p. 2-3).

O Convênio previa ainda como parte das obrigações da SEDUC, entre outras as seguintes:

QUADRO 04: RESPONSABILIDADES DA SEDUC NO CONVÊNIO DE MUNICIPALIZAÇÃO

2 – Das Responsabilidades da SEDUC

- a) Prestar assessoramento técnico, pedagógico e administrativo à SEMEC de Altamira;
- b) Acompanhar e supervisionar, através de suas Diretorias, Assessorias e Unidades Regionais de Educação (URE's), a fiel execução do objeto do Convênio;
- c) Fornecer à Prefeitura a tabela salarial praticada no Estado, atualizando a informação sempre que houver alteração;
- d) Manter o controle das informações funcionais dos servidores;
- e) Fornecer à SEMEC cópia da ficha funcional dos servidores, para conhecimento e acompanhamento, mantendo este cadastro atualizado;
- f) Analisar os processos disciplinares que envolvam servidores estaduais e aplicar as penalidades legais;
- g) Efetuar a manutenção da folha de pagamento dos servidores integrantes do convênio, de acordo com as informações prestadas pela SEMEC.

Fonte: Governo do Pará, Convênio nº 002/98, 1998, p.7,8.

Dentre os compromissos assumidos com a municipalização, o assessoramento técnico por parte da SEDUC aos municípios e os direitos adquiridos pelos professores parece que foram as pautas que mais ficaram prejudicadas, como será visto adiante. O Convênio também envolvia outro órgão estadual: A Secretaria de Estado de Administração (SEAD), que tinha como atribuições principais no convênio:

QUADRO 05: RESPONSABILIDADES DA SEAD NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

2 – Das Responsabilidades da SEAD

- a) Elaborar a folha de pagamento dos servidores integrantes deste convênio, discriminando as parcelas remuneratórias e os descontos previdenciários e assistências relativas à pensão, pecúlio, assistência médica, empréstimos, com base na manutenção efetivada pela SEDUC, até que a Prefeitura se estruture para processar a folha e emitir os contracheques no próprio município;
- b) Efetivar o pagamento da remuneração dos servidores ocupantes dos cargos efetivos e funções permanentes integrantes deste Convênio, quando de sua passagem para inatividade.

Fonte: Governo do Pará, Convênio nº 002/98, 1998, p. 9.

As atribuições da SEAD se relacionam à discriminação da remuneração, ao pagamento de pensão, a empréstimos, a pecúlio, à assistência médica e à aposentadoria conforme a política funcional dos servidores estaduais. A SEAD também cumpriu o seu papel efetuando o que lhe competia no convênio de municipalização de Altamira.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (IPASEP) era o terceiro parceiro como parte do governo estadual e a ele competia:

QUADRO 06: RESPONSABILIDADES DO IPASEP NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

2 – Das Responsabilidades do IPASEP

- a) Assegurar aos servidores estaduais que ficarão sob a gerência administrativa do município, acesso aos benefícios, serviços previdenciários e assistenciais prestados pelo IPASEP na forma da Lei;
- b) Proceder através de seu serviço de perícia, a avaliação da capacidade laborativa dos servidores estaduais, que ficarão sob a gerência administrativa do município.

Fonte: Governo do Pará, Convênio nº 002/98, 1998, p. 9.

Os termos do convênio deixavam claro que os funcionários continuariam tendo acesso aos serviços médicos do Instituto Estadual e, se precisassem de afastamento temporário de suas funções por motivo de doença, a perícia seria feita por meio desse Instituto, que teria condições de autorizar ou não a licença médica ou a aposentadoria por invalidez. Finalmente, à Prefeitura de Altamira se reservavam as seguintes atribuições:

QUADRO 07: RESPONSABILIDADES DA PREFEITURA DE ALTAMIRA NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

2 – Das Responsabilidades da Prefeitura

- a) Garantir a continuidade do Ensino Fundamental das escolas municipalizadas, sem prejuízo do período letivo;
- b) Assegurar aos servidores efetivos e permanentes os direitos e deveres previstos nos termos da Legislação Estadual em vigor;
- c) Lotar prioritariamente os professores estaduais efetivos e permanentes com carga horária máxima disponível na grade curricular, permanecendo nessa condição enquanto perdurar o processo de municipalização
- d) Garantir a lotação dos servidores que ocupavam função gratificada de Diretor, Vice-Diretor e Secretário, de acordo com sua habilitação;
- e) Remunerar os servidores estaduais, efetivando o pagamento no prazo máximo de 72 horas após a data de recebimento dos recursos repassados pelo Estado ou pelo FUNDEF;
- f) Garantir o fiel cumprimento dos valores salariais e percentuais de vantagens praticados no Estado, quando da efetivação do pagamento da remuneração;
- g) Responsabilizar-se pelo ônus decorrente de afastamentos do servidor estadual a serviço do município, bem como pagamento de serviços extraordinários;
- h) Efetuar todos os descontos previdenciários e assistenciais relativos à pensão, pecúlio, assistência médica extra, empréstimos financeiros e imobiliários;
- i) Garantir a inclusão dos professores estaduais nos programas de habilitação e capacitação de recursos humanos promovidos pela Prefeitura;
- j) Garantir a matrícula na rede municipal de alunos oriundos das escolas conveniadas com o Estado, quando não houver celebração de um novo convênio com a Prefeitura Municipal;
- l) A remoção do servidor estadual no âmbito do próprio Município é uma prerrogativa do gestor municipal, cabendo somente notificar à SEDUC a movimentação efetivada. A remoção para outro município é permitida apenas quando houver manifestação formal entre as prefeituras, desde que estejam com o ensino fundamental municipalizado e que haja a anuência expressa do servidor e um parecer técnico da SEDUC

Fonte: Governo do Pará, Convênio nº 002/98, 1998, p. 10-13.

No que diz respeito à devolução do Servidor, o convênio vedava taxativamente a sua volta à Secretaria Estadual, como previa a Cláusula 11ª ao determinar: “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” (PARÁ, 1998, p. 14)¹⁹⁴.

Por fim, quanto ao prazo de vigência do convênio, ficou estabelecido o interstício de 5 anos. Para que se chegasse à municipalização, segundo o que previa a proposta, era necessário todo um processo de preparação e organização da rede estadual, diagnóstico das condições do

¹⁹⁴ Esta certamente foi a cláusula que mais ficou comprometida com o desenrolar do processo, pois o governo estadual não foi capaz de fazê-la ser cumprida, como veremos adiante.

município, esclarecimento da comunidade e adesão política à proposta. O depoimento da Secretária de Educação, à época da municipalização, revela um pouco dessa história:

as reflexões sobre a municipalização não foram feitas assim aleatórias. Eu acho que ela teve um histórico. Inclusive porque... houve 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. 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, houve, tinha essa febre. Essa reflexão era assim muito visível naquela época: vamos democratizar o poder, porque a sociedade vai acompanhar e a sociedade organizada vai determinar, e o que eu acho que seria um dos motivos fortes (Secretária de Educação A)

O depoimento revela, num primeiro momento, a predisposição de articular a municipalização à democratização da gestão, à democratização do poder de decisão como um dos motivos fortes para municipalizar, contudo, logo em seguida, a secretária Municipal da época passa a analisar essa questão no contexto das afinidades partidárias entre governo federal, estadual e governos municipais, revelando com mais nitidez e realismo a articulação partidária em torno do projeto de municipalização que era não apenas um projeto local, mas sobretudo, um projeto incentivado pelo governo federal com a criação do FUNDEF:

Deixa eu te dizer como é que foi... A municipalização, nossa!!... Foi uma aventura... Através de convênios... Naquela época municipalizou Altamira, Brasil Novo e Medicilândia eu acho, aqui nessa região. Sabe, eu acho que o pacote veio pra cá porque tinha toda uma questão política das prefeituras e claro que eu não sou ingênua (..)Tava tudo na mão do PSDB o Fernando Henrique [Presidente da República], o Paulo Renato [Ministro da Educação] também estava no auge de toda uma estrutura nova pra educação e como o Dr. Almir era e é ainda do PSDB, então o bruxo veio direto de Brasília. Na verdade ideologicamente o que aconteceu? Atingiu a nós primeiro, como o governo federal faz hoje [2007]. Então nós vamos buscar os nossos Estados onde o governo é do PSDB e é lá que a gente vai implantar esse projeto. Como o governo de lá era PSDB, o de cá também, o que é que o Almir Gabriel disse? Eu vou buscar os meus prefeitos do PSDB! (Secretária de Educação A).

Fica claro que o fato do prefeito, o governador e o presidente pertencerem ao mesmo partido facilitou a adesão e a disposição política para a municipalização em Altamira. Quanto ao processo de municipalização, a Secretária afirma que:

foi feita por passos a nossa municipalização. (...) a municipalização ocorreu com suas fases distintas: primeiro foi feita uma diagnose da realidade do município, sobretudo das escolas a serem municipalizadas, (...) se fez vários seminários. Inclusive eles [o SINTEPP, sindicato de professores] nunca deixaram de participar das discussões conosco, nunca. (Secretária Municipal de Educação A)

E a Secretária Municipal de Educação à época da municipalização relata mais algumas peculiaridades daquele momento em relação às mudanças ocorridas:

A própria estrutura da SEMEC enquanto, até eu tenho esse quadro que eu posso te mostrar, houve toda uma... A criação da própria diretoria de ensino, com toda uma proposta de trabalho. Inclusive nós tivemos toda uma relação, assim muito interessante, com o SINTEPP, apesar de que eles sempre foram do contra, apesar de que eles nunca acolheram nenhuma proposta da SEMEC, mas nunca nós deixamos de sentar e dialogar, nem de brigar também, por que não? (...) Eu me lembro que nós implantamos o projeto modular com 7 pólos de 5ª a 8ª série que envolveu escolas municipalizadas da zona rural, nós tivemos transporte escolar, nós tivemos até bicicletas pra alunos, em comunidades mais distantes da zona rural, nós oferecemos. Nós fizemos um projeto com 17 bicicletas e nós oferecemos pra uma comunidade lá no Gaviãozinho que fica a 18 km de Altamira. (Secretária A)

A partir desses trechos do depoimento da Secretária de Educação à época da municipalização, podem-se extrair algumas informações sobre o início desse processo, que segundo ela não se deu de forma aleatória, mas havia toda uma articulação em torno da ideia que associava a municipalização à possibilidade de democratizar a educação nos municípios sendo este um forte motivo para municipalizar o ensino. No entanto, fica também claro no seu depoimento que as motivações oriundas das afinidades partidárias foram determinantes nesse processo. Para ela, o sindicato de professores participou das discussões iniciais a respeito da municipalização, embora essa relação fosse conflituosa. O Presidente do Sindicato dos professores da época, afirma que esteve presente à reunião que informou sobre a municipalização, mas lamenta o modo como se deu o processo, o pouco tempo disponível para discussão e a não-participação popular na tomada de decisão a esse respeito, como expressa:

Foi um momento muito doloroso porque a maneira como foi implantada a municipalização... Ela causou um choque profundo em consequência de que a SEDUC ela preparou um seminário, convidou os prefeitos da Regional e no final do seminário ela apresentou já o Convênio de Cooperação Técnica já para que os prefeitos assinassem pra municipalização. Alguns prefeitos recuaram, mas outros e principalmente o de Altamira que foi um dos primeiros municípios a realizar a municipalização. Não houve uma discussão aprofundada do objetivo, dentro do contexto do que seria essa municipalização. Então no primeiro momento (o sindicato, nós estávamos presentes inclusive fizemos parte da mesa) estávamos presentes, o sindicato solicitou um tempo pra discutir com a categoria, mas nós não fomos ouvidos naquele momento. Até porque essa implantação da municipalização, ela veio de cima para baixo. (Presidente do SINTEPP A).

Embora o sindicalista informe que o município de Altamira foi um dos primeiros a aderir à municipalização¹⁹⁵, tal informação não encontra confirmação nos documentos da época. Ainda assim, por meio desse depoimento infere-se que não havia esclarecimentos suficientes sobre o processo da municipalização entre as lideranças sindicais e tampouco maiores discussões com amplitude de participação. Dentre os professores e servidores que passariam a ser cedidos para o governo municipal após a municipalização, apenas alguns tomaram conhecimento da nova situação que os aguardava, mas sem muita clareza sobre como isso iria acontecer de fato. É importante verificar nos depoimentos desses “professores municipalizados” a forma como se deu o processo inicial de municipalização e como essa novidade foi recebida por eles:

Se falava que ia acontecer, mas nunca se chegou pra gente, né, pra dizer. Nunca se convidou os professores pra 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. (Professor C)

A gente tinha algumas falas do sindicato, de qualquer forma, a gente falava sobre isso, mas a gente nunca teve assim uma discussão assim bem sistematizada, mas a gente algumas vezes conversou a respeito da municipalização. A gente tinha mais ou menos uma ideia de como ia acontecer. Mas isso através do sindicato, porque na SEDUC e SEMEC ninguém sabia de nada. (Professor D)

¹⁹⁵ Os dados da presente pesquisa revelam que o município de Altamira foi o último da região a assinar o Convênio de municipalização em 1998; os demais o fizeram em 1997. É possível que nesta reunião mencionada pelo sindicalista tenha havido a adesão simbólica à municipalização por todos os municípios da Região do Xingu e não propriamente a assinatura do Convênio.

Bom eu vi assim, quando foi o governo do Claudomiro, de repente assim, estavam implantando a municipalização em todos os municípios do Pará, aí Altamira parece assim que foi o primeiro que implantou a municipalização e implantou tudo de uma vez, porque era 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. A gente, nós sabíamos que não era uma coisa boa assim, porque isso a gente já tinha estudado na universidade (...), e eu sabia que tinha sido um desastre total. (Professor C)

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. (Professor D)

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. Então, se o Município não dava conta direito das escolas que tinha, que eram poucas e era só de 1ª a 4ª série, ele não dava conta direito, 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. A gente sabe que quanto mais perto da gente pior é pra gente, porque a gente vê a rede municipal como funciona, todo mundo que tá lá dentro tá insatisfeito, tá reclamando. Porque é muita cobrança e pouco investimento. (Professor C)

Observa-se, por esses depoimentos, que os professores estavam pouco informados sobre o processo. Para alguns, as informações que chegavam até eles eram vagas e vinham do sindicato. As informações que a SEMEC e a SEDUC repassavam não chegavam a todos eles. Para os professores, o fato de se ter municipalizado todo o ensino fundamental de forma rápida e o conhecimento das experiências em outros lugares fazia com que eles duvidassem dos possíveis benefícios da municipalização.

Além disso, por conhecerem o estilo de trabalho desenvolvido no meio local, também duvidavam da capacidade da SEMEC de trazer melhorias para a educação, fosse pela precariedade com que esse órgão vinha atuando com uma rede menor, só de 1ª a 4ª série, fosse pelas manifestações de insatisfação dos que trabalhavam na rede. A preocupação era de que talvez não fosse verdadeira a assertiva de que quanto mais perto o núcleo gestor, melhor. Na verdade, talvez fosse pior, pois o que eles percebiam era muita cobrança, mas também muita precariedade.

De acordo com a SEDUC, o diagnóstico deveria servir para avaliar as condições da rede estadual, mas também avaliar as condições do município de assumir as novas matrículas e os encargos delas decorrentes. Questionada se a SEMEC tinha condições estruturais para municipalizar o ensino fundamental integralmente, a Secretária afirma:

Não tinha porque quando nós pegamos a SEMEC também na verdade, não se tinha nada no município. Na verdade se pegou nas coisas tudo fragmentada. É tanto que o primeiro concurso público foi realizado na época do Claudomiro [o prefeito da época]. 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 de administrar, porque até então eu tava 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 respeita algumas situações ainda nessa cidade. Então não tinha condições, mas teve, essa é a verdade (Secretária Municipal de Educação A).

É importante esse depoimento da Secretária não apenas porque revela a falta de condições estruturais do município para assumir a municipalização, mas porque, de certa forma, coloca em dúvida a validade da proposta do diagnóstico da SEDUC no município como pré-requisito para municipalizar. Segundo os técnicos da SEDUC, o diagnóstico era importante para avaliar as condições apresentadas pela SEMEC de assumir o aumento de matrículas e todas as atividades administrativas e pedagógicas decorrentes desse aumento, sendo este um pré-requisito para a municipalização. No entanto, como não existiam essas condições no município de Altamira, conforme revela a Secretária, e mesmo assim a municipalização foi efetivada, questiona-se se de fato o resultado do diagnóstico constitui pré-requisito para municipalizar o ensino.

O fato é que a assinatura do convênio foi feita em 1998 e, segundo a SEDUC, resultou no repasse de vinte e nove (29) escolas, de duzentos e trinta e três servidores (233) entre professores, agentes administrativos e de apoio e de dez mil e setecentos e quarenta e quatro (10.744) alunos de 1ª a 8ª série da SEDUC para a gestão municipal (SEDUC/CODES, 2005). Mas, de acordo com o Decreto Municipal nº 356/98, as escolas estaduais e conveniadas assumidas pelo município a partir de 1998 foram em número de 24 conforme consta no quadro do anexo nº IV deste trabalho.

As Escolas particulares em Regime de Convênio anteriormente já tinham vínculo com o Estado. Na verdade, o que aconteceu após a municipalização, segundo informações obtidas

junto à SEMEC, é que houve uma redefinição do número de escolas de acordo com as necessidades do município. Algumas foram aglutinadas; outras, desativadas, o que resultou nas 24 escolas que passaram a ser geridas pela Secretaria Municipal de Educação. Acrescidas às 97 de sua rede, a SEMEC passou a atender 121 escolas. Naquele momento, logo após a municipalização, a SEDUC ficou com apenas 6 escolas de ensino médio, sendo 3 estaduais e 3 conveniadas e atualmente tem 8 escolas. É importante aprofundar um pouco mais sobre as relações entre a rede municipal e a rede estadual na perspectiva de melhor compreender o processo de municipalização e suas relações com a democratização da educação em Altamira.

4.4.1 O sistema Estadual de educação antes da municipalização do ensino em Altamira

Embora o estudo da rede estadual não constitua objeto principal deste estudo, entende-se que não há como compreender a municipalização e suas implicações para a democratização da educação na rede municipal sem analisar as suas relações com a gestão da rede estadual. Interessa avaliar as condições concretas da gestão e do funcionamento da rede estadual antes e depois da municipalização do ensino fundamental de Altamira na perspectiva de verificar os fatores que levaram os responsáveis pelas duas redes (estadual e municipal) a acatar de forma consensual a municipalização do ensino. Em um primeiro momento, adentrarei alguns elementos da organização, da estruturação e da forma do atendimento realizado pelo órgão que coordenava a educação estadual no município, a Unidade Regional de Educação (URE). Num segundo momento, analisarei esses elementos após a municipalização destacando as relações entre as duas redes.

A organização de escolas públicas estaduais no Município de Altamira ganhou mais nitidez a partir do governador Magalhães Barata em 1930, quando as escolas foram unificadas em um Grupo Escolar. Na década de 1960, este Grupo Escolar ganhou um prédio novo e a denominação de “Porfírio Neto”. Por ocasião do governo de Frisan Nunes, no início da década 1970 foram construídas pelo governo do Estado Alacid Nunes as Escolas de 1º Grau Deodoro da Fonseca e Antonio Gondin Lins (UMBUZEIRO, 2004). A educação estadual em Altamira é coordenada por uma Unidade Regional de Educação, descentralizada da SEDUC, a 10ª URE¹⁹⁶. De acordo com o Decreto Estadual nº 6.069 de 09 de maio de 1989, são

¹⁹⁶ As URES foram criadas pela Lei 4.398 de 14 de junho de 1972 e regulamentadas pelo Decreto nº 8.169 de 14 de novembro de 1972, tendo recebido inicialmente o nome de Divisões Regionais. A Lei nº 4.780 de 19 de junho

competências das UREs “programar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades da Secretaria, em sua área de circunscrição de acordo com as normas, atribuições e delegações estabelecidas pelo órgão central” (PARÁ, 1989).

Os vários diretores que ao longo da existência da 10ª URE por lá passaram, com tempo de permanência muito variado¹⁹⁷, tinham a atribuição de coordenar a educação nos oito municípios de sua circunscrição, dando-lhes assessoramento e acompanhamento pedagógico e administrativo. É importante lembrar que o assessoramento administrativo e pedagógico sempre foi feito em condições precárias, especialmente nos seus primeiros anos de funcionamento, pois a URE não dispunha de transporte para realizar essa atribuição, como se pode constatar no depoimento de uma das ex-diretoras:

Isso era muito difícil porque na época a URE não dispunha de transporte, então nós usávamos sempre o transporte que nos era cedido ou pelo DNER ou pelo INCRA, pela EMATER. Em cada aglomerado que eram chamados de ‘agrovilas’ tinha uma escola, que seria responsável pelas escolas do entorno e eram chamadas de escola-sede, né? Havia diretor, havia coordenadores né, que também faziam esse atendimento às escolas daquele entorno, daquele aglomerado maior (Ex-Diretora da 12ª URE).

Até meados de 1990, a URE de Altamira abrangia a coordenação de sete municípios e supervisionava o atendimento de 31.368 alunos nos sete municípios, como consta no Quadro VI em anexo. Em 1997, ano da municipalização, na maioria dos municípios da região o quadro de atendimento pela 10ª URE era o seguinte:

de 1978, regulamentada pelo Decreto nº 6.069 de 09 de maio de 1979 definiu-lhes o nome de Unidades Regionais de Educação. A URE de Altamira inicialmente foi designada como 12ª URE e, a partir de 1990, passou a ser considerada como 10ª URE.

¹⁹⁷ Foi possível recuperar, nos arquivos da URE, alguns de seus titulares de 1994 a 2009, cujos nomes constam no Quadro V, anexo a este trabalho.

Tabela 23 – Altamira: Nº de alunos por Rede nos municípios de jurisdição da 10ª URE antes da Municipalização – 1997.

| | Município | Rede Estadual | Rede Municipal | Total |
|----|-----------------------|---------------|----------------|---------------|
| 01 | Altamira | 8.181 | 10.073 | 18.254 |
| 02 | Anapu | 1.556 | 776 | 2.332 |
| 03 | Brasil Novo | 2.263 | 559 | 2.822 |
| 04 | Porto de Moz | 622 | 6.655 | 7.277 |
| 05 | Medicilândia | 4.953 | 748 | 5.701 |
| 06 | Senador José Porfírio | 910 | 2.823 | 3.733 |
| 07 | Uruará | 5.667 | 1.573 | 7.240 |
| 08 | Vitória do Xingu | 1.141 | 1.148 | 2.289 |
| | Total | 25.293 | 24.355 | 49.648 |

Fonte: SEDUC/INEP/MEC.

Em 1997 antes da adesão formal à municipalização a 10ª URE coordenava 50,9% das matrículas do total de 49.648 em 1997. Contudo, a municipalização já estava bastante avançada em pelo menos três municípios: Altamira, que se responsabilizava por 55,1% do total de 18.254 matrículas; Uruará, onde 75,6% das matrículas eram de responsabilidade da rede municipal, e Porto de Moz, onde a quase totalidade (91,4%) do atendimento estava sob o encargo do executivo municipal. Ainda assim, no computo geral, a SEDUC ainda tinha a maioria do atendimento e o fazia com muita dificuldade, pois havia grande precariedade infraestrutural e de normatização do funcionamento das URE's, fato que não se restringia à região de Altamira, mas abrangia todo o Estado do Pará como é destacado no diagnóstico da situação educacional evidenciado por ocasião da elaboração do Plano Estadual de Educação 1995/1999 do Estado do Pará:

Falta de elementos legais, normativos e de instrumentos outros indispensáveis à descentralização regional das ações e à autonomia das escolas, como manuais de procedimentos administrativos, Regimentos Escolares adequados à realidade do Estado, Conselhos Escolares, portarias, etc. Face à inexistência ou à exigüidade desses instrumentos, as decisões e ações que poderiam se efetivar a nível local acodem ao nível central em busca de decisão, congestionando o sistema e provocando insatisfação. Acresce a isso o fato de que as URE'S – Unidades Regionais de Educação, através das quais se deveriam viabilizar boa parte das ações de descentralização, não se encontram equipadas para tal, não dispoño, com frequência de telefone, fax, viatura, copiadora, etc. (PARÁ, 1995, p.29).

Criadas com o objetivo de descentralizar as ações da SEDUC, as URE's apresentavam problemas crônicos de funcionamento em razão dos poucos recursos materiais e humanos que dispunham para funcionar. Por causa dessa situação, suas ações vinham sendo muito limitadas, restringindo-se ao município em que estavam sediadas, deixando de fazer visitas sistemáticas aos outros municípios da região ou apenas servindo de entreposto das decisões que continuavam sendo tomadas em Belém, onde os processos se arrastavam por meses e até anos.

A SEDUC, em Belém, por sua vez, como órgão central, também não estava suficientemente equipada para dar conta do acúmulo de processos pela falta de um sistema geral de protocolo informatizado e ágil que permitisse na época¹⁹⁸, segundo o Plano Estadual, “localizar e informar o público com segurança e rapidez sobre os 12.000 processos que, em média, se formam na SEDUC mensalmente” (PARÁ, 1995, p. 29).

Desta forma, como uma das diretrizes para a melhoria da gestão educação educacional no Pará, o Plano previa “descentralizar praticamente todos os processos administrativos, financeiros, e até mesmo pedagógicos, transferindo para a órbita das Unidades Regionais de Ensino (URE's) e das Escolas-sedes decisões administrativas que estão totalmente concentradas no Órgão-sede” (PARÁ, 1995, p. 37). Em Altamira, havia muita dificuldade de resolver certos problemas cuja resolução dependia de decisões que se concentravam na SEDUC Central, como afirma um dos diretores entrevistados da 10ª URE - Altamira:

Uma questão que é pra resolver dentro de um dia passa 40 ou 50 dias. Por exemplo, caiu um raio no transformador da escola, a URE deveria ter recursos pra mandar fazer de imediato. Aí o que é que acontece? A escola comunica à URE; a URE, por sua vez, comunica à SEDUC. E esse processo tramita até chegar no financeiro e demora um ano. E aí então a escola pode ficar no escuro (Ex-Diretor da URE).

Para tentar amenizar a situação da falta de coordenação nos municípios pela SEDUC via URE's, sua estrutura foi redefinida em 1996. Segundo o Relatório Anual de Gestão da SEDUC de 1996, a Portaria nº 593/96-GS reduziu de 20 para 18¹⁹⁹ o número de URE's e substituiu a figura de Escola-pólo pela ampliação das Escolas-sedes²⁰⁰, responsabilizadas por coordenar a rede municipal em cada município que deveria atuar em conexão com as URE's.

¹⁹⁸ Atualmente (novembro de 2009) a SEDUC já possui um sistema administrativo interligado em rede, mas que ainda não funciona adequadamente.

¹⁹⁹ A partir de 2002, as URE's voltam a ser em número de 20, incluindo-se a 19ª URE — Belém e a 20ª URE — Região das Ilhas.

²⁰⁰ As Escolas-pólos funcionavam em alguns municípios da região, enquanto que as Escolas-sedes estavam localizadas por município.

Acreditava-se que, a partir dessa reestruturação, as URE's pudessem cumprir a sua função de órgão de gestão educacional regional e não apenas restrito ao município em que estava sediada, como consta no relatório: “De agora em diante, as URE's terão verdadeiramente, como área de abrangência, o espaço regional, e não mais como ocorria antes, em que existiam URE's que se restringiam a apenas um município” (SEDUC, 1997, p.17).

A resolução de problemas administrativos e pedagógicos pela 10ª URE de Altamira era feita de forma parcial, dadas as limitadas condições estruturais, financeiras e de recursos humanos. No ano de 1996, apenas metade das URE's eram informatizadas, e todas precisavam de veículos para locomoção aos municípios que coordenavam. É ilustrativa desta situação a licitação para aquisição de 18 veículos a serem cedidos para as URE's, como se constata no Relatório de Gestão da SEDUC:

A SEDUC (...) abriu licitação para aquisição de 18 veículos que serão cedidos às URE's para o desenvolvimento do Projeto de Municipalização do Ensino Fundamental e para utilização nas suas atividades de acompanhamento e assessoramento junto às escolas localizadas no espaço regional de sua abrangência (SEDUC, 1997, p. 18).

Importa destacar que a municipalização do ensino fundamental foi o principal fator a determinar a necessidade de compra desses novos veículos para as URE's paraenses há muito necessitadas de tais meios de transporte. A SEDUC tinha interesse em municipalizar as escolas estaduais, e isso exigia a presença de seus técnicos de Belém em cada município para fazer, *in loco*, o reordenamento das escolas estaduais para, assim, passá-las para a gestão municipal. Parece irônico: a estruturação das URE's com o transporte funcional foi viabilizado não apenas pela necessidade do desempenho das funções locais e regionais, mas, sobretudo, por necessidade do órgão central; todavia, o que é mais paradoxal é que isso não ocorreu enquanto a URE precisava estar acompanhando as escolas nos municípios, mas sim para viabilizar o repasse de encargos aos municípios.

A professora Ducilla Almeida do Nascimento, ex-diretora da 10ª URE em Altamira, revela com certa nostalgia as mudanças ocorridas na educação ao longo de mais de trinta anos como educadora no município – alguns coordenando a educação estadual:

Eu participei da construção, da estruturação da primeira escola a funcionar na Transamazônica. Fui à primeira missa que foi celebrada na Transamazônica. Então tem toda uma história que foi construída na Transamazônica. E a gente tinha atuação em todos esses municípios que eu falei anteriormente. E na época de diretora da URE, nós fizemos, nós construímos muitas coisas juntos. Na época nós implantamos o curso de Ciências Humanas, nós implantamos o curso de Enfermagem aqui em Altamira, nós trouxemos o Departamento de Inspeção Escolar para Altamira. É toda uma história que foi construída nesse município (Ex-Diretora da URE).

A URE de Altamira, apesar da insuficiente cota de recursos financeiros para sua manutenção, parece ter sido bastante dinâmica antes da municipalização pelo que se pode inferir do depoimento da ex-diretora. No período (1994 a 1998), várias ações foram descentralizadas, dentre elas: as atividades de inspeção para fins de autorização e reconhecimento de cursos e escolas junto ao Conselho Estadual de Educação (CEE), que eram de responsabilidade do Departamento de Inspeção e Documentação Escolar (DIDE) sediado em Belém; o Sistema de Organização Modular de Ensino (SOME)²⁰¹; a Educação semipresencial de Jovens e Adultos em que o aluno trabalhador tinha acompanhamento personalizado por meio de módulos instrucionais e apoio de professores que ficavam a sua disposição na própria 10ª URE onde foi implantado um Núcleo de Atendimento Personalizado (NAES), tal como o existente em Belém. Além disso, a 10ª URE era também responsável pelo Projeto Logos, posteriormente Projeto Gavião²⁰², que visava à capacitação de professores leigos em parceria com as prefeituras. Sobre o desenvolvimento do Projeto, a ex-diretora da URE assim se reporta:

²⁰¹ O Sistema de Organização Modular de Ensino (SOME) é uma estratégia de oferta de ensino médio organizada em módulos por disciplina ou grupo de disciplina. Assim, o professor de uma determinada disciplina atende vários municípios, alternando com outros professores. Em 1996 o SOME também foi descentralizado em quatro pólos de atendimento, sendo que Altamira passou a ser um deles (SEDUC, 1997).

²⁰² O Projeto Logos I e II possibilitava aos professores que tinham o 1º grau – como era denominado na época, concluírem o 2º grau em Magistério, eliminando as disciplinas por módulos. O Projeto Gavião I tinha o objetivo de capacitar professores leigos que não possuísem o ensino fundamental, e o Gavião II objetivava oferecer a habilitação em magistério. Vale ressaltar que o Projeto Logos I e II foi substituído pelo Gavião, tendo este sido aprovado pelo Conselho Estadual de Educação – Resolução nº. 379/84.

Na época se implantou o Projeto Gavião no nível de ensino fundamental, e a gente saía mobilizando as filhas dos agricultores né, pra elas fazerem esses cursos. Aí houve a época do curso fundamental, depois a época do curso magistério né, a nível médio. Então eram assim, atividades muito ricas. A gente acompanhou a formação desses profissionais que hoje são profissionais de destaque aqui na nossa região. (...) o que me chamou atenção naquela mesa é que nós tínhamos quatro Secretários de Educação saídos do Projeto Gavião e que hoje estão com nível superior. Isso pra gente é realmente uma coisa fantástica. (Ex-diretora da URE)

A professora se refere a um evento educacional ocorrido em Altamira, do qual faziam parte diversas autoridades educacionais da região, a maioria delas oriundas do Projeto Gavião. Esse Projeto foi muito importante em um determinado momento não apenas nesta região, mas em todo o Estado do Pará por dar condições de qualificação profissional de nível médio aos professores num período em que não havia escolas de formação de professores em quase todos os municípios. Mesmo quando existiam, as escolas não eram frequentadas pelos professores leigos da zona rural, pois não podiam afastar-se por períodos prolongados de suas funções. Nesse sentido, o Projeto Gavião foi muito oportuno e supriu essa necessidade, pois funcionava em períodos de férias, quando os professores vinham à cidade, permanecendo pelo período de estudo. Foi esse o momento em que também se diversificaram as modalidades de ensino médio no município, tal como afirma a ex-diretora, a partir da vinda de outros cursos.

Antes da municipalização havia momentos em que se discutia e se tratava a educação como projeto municipal e regional em fóruns promovidos com esse fim como relatam alguns entrevistados:

No nosso município nós tínhamos a associação dos secretários de educação do município. Naquela época, tínhamos aqui fóruns belíssimos que determinavam inclusive o nosso projeto de educação pra Altamira e o Xingu, e tudo foi por terra. (Secretária de Educação A)

Nós tínhamos o Fórum Regional de Educação à época, então nós vivíamos numa constante discussão, debate sobre esse tema. Tinha representante da Secretaria de Educação dos vários municípios né, dos oito, tinha representante do sindicato dos trabalhadores da educação, tinha representantes de várias entidades, então essas entidades se reuniam e elegiam a coordenação daquele fórum por dois anos. (...) Eu já vi inúmeras vezes as instituições governamentais e não-governamentais juntos discutindo as questões educacionais da região. (...) e nós tínhamos em mente que deveria ter um plano de educação para essa região. Mesmo cada município com a sua característica, com a sua diversidade, mas deveria ter, dadas as características da Região da Transamazônica. E essa coisa foi se perdendo, e cada município foi assumindo a sua municipalidade em nível de educação, da saúde, do transporte. Então é preciso a gente resgatar isso. Alguns municípios eles realmente cresceram não é? E outros têm muito mais dificuldade isoladamente e isso pra gente na região não é uma coisa boa. (Ex-diretora da URE)

De certa forma, a URE compunha com os Secretários municipais da região uma espécie de colegiado informal que discutia os problemas comuns da região. Contudo com o tempo, por conta da municipalização, os municípios foram assumindo a situação de isolamento descrita pela ex-diretora da URE. Essa hipótese é confirmada pelo que afirma a ex-diretora quando perguntada a respeito das possíveis causas do isolamento em que hoje os municípios se encontram. Além da falta de liderança apontada pela diretora, outro fator, segundo ela, emerge como força desarticuladora da entidade organizada pelos educadores da região no sentido de promover um plano educacional em longo prazo: a questão partidária. Além disso, a participação democrática era vista com reservas por alguns, fazendo com que tais reuniões se limitassem a discutir problemas emergenciais ao invés de questões estratégicas para a região. Problemas que poderiam advir com a implantação do FUNDEF e da municipalização eram temas discutidos, mas o grupo, em função dos problemas partidários, não conseguiu levar adiante as discussões dificultando e impedindo o acompanhamento desses processos, como esclarece o ex-diretor:

Porque aqui na Transamazônica nós temos uma dificuldade grande de liderança, uma coisa que precisa ser reconstruída, não é? E os municípios também foram assumindo... Acho que também é muito... a questão partidária... tem entrado aí pelo meio também, porque essa questão de participação democrática não é muito bem vista por alguns não é?. Então essa coisa foi se esvaziando realmente, e as secretarias foram assumindo. Até porque, com a municipalização, o município foi assumindo. E aquele foco, que era o foco da discussão... aí, quando o município assumiu parece que perdeu não é? Perdeu o norte, e o norte da discussão era a municipalização, o FUNDEF. À medida que essas coisas ficaram postas, aí parece que se perdeu o norte não é? Não se voltou para o acompanhamento dessas questões, que deveria ter continuado, o acompanhamento da municipalização, o acompanhamento do FUNDEF. (Ex-Diretora da URE)

Quando se trata de avaliar as condições políticas, vale ressaltar que os Diretores da URE tinham um forte componente político, pois geralmente quem decidia pela nomeação dos diretores do órgão era o deputado da região com a anuência do prefeito. Assim, o mandato do diretor não tinha um tempo determinado em razão de que sua permanência no cargo era muito susceptível a essas influências políticas do momento, caracterizando-se, portanto, mais como uma escolha política do que propriamente técnica, embora esta também fosse levada em consideração. O isolamento entre as redes desponta como uma das conseqüências da municipalização e que afetou a possibilidade de continuidade de um projeto de educação

regional. Os efeitos da municipalização sobre a rede estadual continuará sendo examinado a seguir.

4.4.2 O sistema Estadual de Educação após a municipalização do ensino em Altamira

Analisando o período imediatamente anterior à municipalização do ensino fundamental ocorrido na região e em Altamira, observou-se que as URE's, no Pará e mais especificamente em Altamira, não vinham cumprindo o seu papel de descentralizar as ações de maneira satisfatória, evidenciando o fracasso do que previam as ações planejadas para o período de 1995-1998 em relação às URE's. A situação de centralização das decisões continuava a motivar uma das diretrizes gerais do Plano Estadual de Educação 1999-2003 para que a melhoria da educação continuasse sendo a “descentralização das atividades administrativas, financeiras e as de apoio pedagógico desenvolvidas no prédio-sede da Secretaria, transferindo-as para as Unidades Regionais de Educação – URE's” (PARÁ, 1999, p.28).

No entanto, para que tal intento viesse a acontecer em Altamira, faltavam condições objetivas – e ainda faltam. Exemplo disso são as instalações físicas da 10ª URE que, desde o começo de seu funcionamento no final da década de 1970, têm como sede o antigo Grupo Escolar Porfírio Neto, próximo às margens do rio Xingu, em frente à cidade, com pouquíssimas modificações no prédio original. Se sua localização é uma das mais agradáveis da cidade, o mesmo não se pode dizer do prédio, que é a própria imagem da decadência²⁰³.

Por serem escassos os recursos para a manutenção das escolas estaduais – e na tentativa de dar cumprimento a suas atribuições –, muitas vezes quando se defronta com situações problemáticas emergenciais, a 10ª URE busca soluções junto à Prefeitura local a título de colaboração, mas nem sempre o prefeito atende a essas solicitações atribuindo à SEDUC a obrigação com sua rede de escolas, como informa um dos ex-diretores entrevistados:

²⁰³ Essa situação se manifesta pelos jardins internos tomados por ervas daninhas, calçadas apresentando rachaduras, paredes infiltradas, pintura descascada, construção antiga clamando por revitalização, salas cheirando a mofo devido à umidade que apresenta o interior do prédio.

Então, pela proximidade que a gente tem com o gestor, muitas vezes a gente consegue, mas, em outras situações, não. Por exemplo, nesse momento nós estamos com três salas de aula sem nenhuma lâmpada. A diretora foi requisitar ao prefeito, e ele disse que não era responsabilidade dele, que era da SEDUC. Se ligou pra SEDUC, e a SEDUC ficou de repassar o recurso. A gente sabe que pra gerar o recurso tem que tramitar o processo; e isso vai demorar o quê? De uns quinze a vinte dias pra que venha a ser liberado esse recurso. (Ex-diretor da URE)

Essa dificuldade em resolver os problemas operacionais das escolas de forma mais rápida, foi um forte argumento para justificar a necessidade de municipalização do ensino na região. É importante levar em consideração também o relato de uma das ex-diretoras da URE que evidencia as dificuldades decorrentes da distância entre o município e a capital e as possíveis facilidades propiciadas pela proximidade da gestão educacional advindas da municipalização, o que certamente foi outro motivo para que a proposta ganhasse adeptos nessa região.

Nós achávamos, e a SEDUC achava que era realmente importante, a municipalização porque é uma região muito difícil, de difícil acesso, geograficamente grandiosa, não é? Porque se houvesse a municipalização... Porque os municípios já estavam criados, já estavam com as suas prefeituras, né? Com as suas comarcas, os municípios já estavam instalados, e essa administração próxima ficaria muito mais fácil na resolução dos seus problemas do que a gente ter que realmente buscar as decisões lá na capital do Estado porque pra gente era muito complicado isto. Que nós estamos a 800 km da capital, estradas com difícil acesso, na época de inverno não se trafega praticamente na Transamazônica, e isso dificultava pra gente né? porque as decisões todas estavam na capital e aí nós víamos por esse prisma se as decisões ficassem mais próximas dos problemas não é, seria mais fácil de serem resolvidos. (Ex-diretora da URE)

Com a municipalização do ensino fundamental de 1ª a 8ª série em todos os municípios da região ocorrida em 1997 e em 1998, a 10ª URE diminuiu drasticamente o número de escolas, servidores e alunos sob sua jurisdição, que foram repassadas para a gestão dos municípios, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 24 Altamira – Municipalização do Ensino nos municípios sob a jurisdição da 10ª URE.

| | Município | Nº e data do Convênio | Nº de escolas | Nº de Servidores | Nº de Alunos |
|----|-----------------------|-----------------------|---------------|------------------|---------------|
| 01 | Altamira | 002/98 – 02/03/1998 | 29 | 233 | 10.744 |
| 02 | Anapu | 025/97 – 16/12/1997 | 29 | 26 | 2.332 |
| 03 | Brasil Novo | 007/97 – 16/12/1997 | 34 | 37 | 2.301 |
| 04 | Porto de Moz | 006/97 – 16/12/1997 | 00 | 24 | 938 |
| 05 | Medicilândia | 010/97 – 16/12/1997 | 58 | 156 | 4.958 |
| 06 | Senador José Porfírio | 005/97 – 16/12/1997 | 01 | 15 | 1.779 |
| 07 | Uruará | 012/97 – 16/12/1997 | 69 | 80 | 6.292 |
| 08 | Vitória do Xingu | 024/97 – 16/12/1997 | 14 | 34 | 1.384 |
| | Total | | 234 | 709 | 30.728 |

Fonte: CODES/SEDUC, 2004.

Nota 1: Em 1996, o município de Pacajá passou para outra jurisdição, e foram acrescentados os municípios de Porto de Moz, antes ligado à microrregião de Almeirim e o de Anapu, município criado, pela Lei Estadual nº 5.929 de 28/12/1995.

A 10ª URE intermediou o processo de municipalização que resultou no repasse de 234 escolas, 709 servidores entre professores e pessoal administrativo e de apoio e 30.728 alunos em toda a região. As ações ficaram restritas a praticamente dois municípios: Altamira e Anapu; o primeiro por ser o único onde havia o ensino médio, e o segundo por ter permanecido com alguns alunos do ensino fundamental. Ainda que os municípios de Uruará, Medicilândia e Brasil Novo apresentassem quantidade maior de Escolas, sendo 69, 58 e 34 respectivamente, foi em Altamira e Medicilândia que se concentrou a maior quantidade de funcionários.

As redes municipais de educação de Altamira e Uruará receberam o maior número de alunos da rede estadual. É importante destacar que em Porto de Moz não havia nenhuma escola estadual a ser repassada para a rede municipal, e neste aspecto a municipalização já era um fato. Esta situação demonstra a grande heterogeneidade do atendimento da rede estadual nos municípios da região por diversos motivos, sejam de ordem econômica, geográfica ou política.

A municipalização ocorreu de forma quase simultânea em toda a Região, tendo sido assinado o Termo de Convênio em data única em sete dos oito municípios da região. O fato da quase totalidade (a exceção é o município de Medicilândia) dos municípios estarem congregados a mesma associação – a Associação dos Municípios das Rodovias Transamazônica, Santarém-Cuiabá e Região Oeste do Pará (AMUT)²⁰⁴ – certamente

²⁰⁴ De acordo com o *site* da AMUT, a entidade foi fundada em 26 de julho de 1989 com o objetivo de promover a integração administrativa dos municípios e a articulação dos interesses regionais como uma entidade acima dos interesses políticos ([HTTP://www.amut.org.br](http://www.amut.org.br)).

contribuiu para isso. A municipalização do ensino fundamental na região funcionou como fator de esvaziamento da atuação da 10ª URE. Assim, em 1998, após a municipalização, a 10ª URE resumia-se a coordenar apenas 4% do contingente de 49.828 alunos matriculados na rede estadual da região, o que equivalia a 2.037 alunos em apenas dois municípios: Altamira – único município onde havia o ensino médio²⁰⁵ – e Anapu²⁰⁶ (ver Anexo VII).

Nos anos subseqüentes, na medida em que se implantava o ensino médio na região, a 10ª URE foi aumentando seu atendimento e, no ano de 2007 (ver Anexo VIII) atendia a 16²⁰⁷ escolas estaduais e conveniadas da região que somavam 10.357 alunos, o que não representa nem a metade dos 25.293 alunos que coordenava antes da municipalização em 1997.

Além do emperramento da máquina administrativa na resolução dos problemas operacionais, o repasse das escolas para a rede municipal teve como um dos principais motivos a dificuldade de acesso que tinha a SEDUC às escolas da zona rural – o que até hoje não se faz sem grande dificuldade devido à grande extensão territorial do município. A atual Secretária Municipal de Educação, que foi uma das coordenadoras da rede estadual na fase inicial de funcionamento da URE, ao avaliar as mudanças após a municipalização, expõe essas dificuldades e o abandono da zona rural nos seguintes termos:

Quando era centralizado em Belém (...) a zona rural ficava muito deixada, uma zona rural muito extensa, nós temos aqui unidades escolares que ficam a 1.000 km, 1.200 km, como é o caso do distrito de Castelo de Sonhos e Cachoeira da Serra na Gleba Assurini. Aqui nós temos uma dificuldade imensa de acesso, temos escolas que ficam a dias de viagem. Assim, considerando essas dificuldades de acesso né... Então é complicado... mas, nesse sentido, a municipalização veio a favorecer. (Secretária Municipal de Educação C)

A vantagem da proximidade para a gestão das escolas municipais propiciadas pela municipalização é um fato, principalmente considerando-se a gestão das escolas indígenas cujo acesso se faz com muito dispêndio de recursos e de tempo²⁰⁸, pois sua localização não se restringe à Altamira, mas a toda região do Xingu.

²⁰⁵ É somente a partir de 1999 que a rede estadual implanta o ensino médio na maioria dos municípios da região. A exceção foi apenas no município de Anapu, onde o ensino médio só começou a funcionar a partir de 2001.

²⁰⁶ Os alunos passavam gradativamente para o Censo Municipal, de modo que ainda constavam na rede estadual de Anapu.

²⁰⁷ Em relação à Altamira, após nove anos decorridos de municipalização, das trinta e duas escolas que eram atendidas pela URE restaram apenas oito escolas, sendo quatro estaduais e quatro em regime de convênio (ver Anexo XIX)

²⁰⁸ Há escolas indígenas em que o tempo de acesso por barco no inverno é de 16 horas e, no verão, de 24 horas pela seca dos rios, tais como a Escola Arara no Rio Iriri e a Kwatinemo no Rio Xingu, importando em centenas

Um dos objetivos da municipalização era a integração das redes a fim de melhorar a qualidade do ensino. Neste estudo, visa-se analisar as implicações da municipalização para a democratização da educação. A partir desta perspectiva é importante compreender as relações entre as duas redes após a municipalização, visto a seguir.

4.4.3 As relações entre a rede Municipal e a Rede Estadual no Município de Altamira após a municipalização

A partir da municipalização, as relações da 10ª URE com a Prefeitura Municipal e com a SEMEC que se apresentavam como de relativa cooperação ou colaboração em muitos trabalhos desenvolvidos conjuntamente parecem ter arrefecido. Algumas parcerias como o Projeto Gavião, por exemplo, passaram para a coordenação da rede municipal. Outras parcerias, tais como o Sistema Modular de Ensino (SOME), são levadas com muito custo, já que ambas as redes ficam dimensionando as respectivas atribuições. Não se discute mais conjuntamente os problemas educacionais, não se traça a política educacional de forma a possibilitar um projeto educacional municipal ou regional, como relata um dos ex-diretores da 10ª URE:

Então cada um faz o seu trabalho isoladamente. A SEDUC implementa o seu, as SEMECs ou SEMEDs implementam os delas e com isso a gente tem um distanciamento. Nós falamos... assim... a cooperação, a participação, a coletividade. Mas isso na prática não acontece porque os gestores não têm essa visão de futuro, têm visão de imediato (...). Então, por exemplo, se a SEDUC representada pela URE ela precisa de um veículo ou de um transporte fluvial pra alocar um livro didático fazer uma reunião pedagógica... (pra isso a gente recebe apoio da SEMEC e do governo municipal). Mas quando se refere à questão da discussão em si do projeto de educação para a região ou para o município, a gente encontra determinadas barreiras porque os gestores, os prefeitos no caso, eles acham que se você vê pelo coletivo... o que é uma situação até hilária, é de esquerda, é vermelho. (Ex-diretor da URE)

A situação de isolamento foi certamente agravada pela municipalização que, se por um lado facilitou a resolução dos problemas em nível local; por outro, dicotomizou ainda mais as

de litros de combustível. Em outras escolas, o acesso por via aérea consome de 2 a 3 horas de voo como a Apyterewa, Bakajá e Tukamã, segundo a SEMEC.

relações entre os órgãos gestores. De acordo com o entrevistado, há muita dificuldade da 10ª URE como órgão regional participar da coordenação da política educacional, encontrar condições de acesso junto aos municípios hoje municipalizados e principalmente discutir questões de gestão financeira.

Porque veja só, uma questão é você tentar participar, tentar conduzir, e a outra é você tentar e ser barrado. Qualquer um dos municípios que você como gestor de URE, que é municipalizado, e você chegar e opinar pra melhoria, com certeza eles vão entender como interferência. E isso dificulta, dificulta muito (...) como é que funciona? Aqui é a URE e o que é que a URE acompanha das escolas municipalizadas e municipais? É autorizar professor, é verificar documentação escolar, isso é o que faz regularmente. Mas quando chega na questão de gerir o recurso, que é pra você saber aonde é que é implementado, aonde é empregado, a gente não tem acesso. (Ex-diretor da URE)

Vale ressaltar que desde 1988 as Unidades Regionais de Educação (URE's) são mantidas com recursos do Fundo Rotativo²⁰⁹ que inicialmente eram repassados bimestralmente e que, a partir de 2000, tornaram-se semestrais (SEDUC, 2001), mas que são considerados insuficientes para a sua manutenção. Com a implantação do ensino médio em sete municípios da região e a expansão dessa etapa em Altamira, o Estado retoma parcialmente algumas das escolas anteriormente repassadas para a rede municipal via municipalização. A partir daí, novos problemas foram gerados, principalmente os de convivência funcional entre a rede estadual e a municipal no interior de uma mesma escola, quase sempre permeada por relações conflituosas, como afirma o diretor da URE em entrevista realizada em 2007:

Hoje, nos municípios, nós podemos até enumerar: em Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Altamira, Uruará, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu e Porto de Moz algumas escolas ainda funcionam em duas modalidades. A modalidade do Ensino Fundamental é gerenciada pela prefeitura, e o Ensino Médio é gerenciado pelo Estado (...). Então, quando o prefeito é afinado com o governo do Estado, as coisas até que caminham, agora quando o governo do Estado defende um princípio ideológico e o governo do município defende outro, quem sofre as consequências é a escola, porque o diretor do Ensino Fundamental não se afina com o diretor do Ensino Médio. (Ex-diretor da URE)

²⁰⁹ O Fundo Rotativo constitui-se em um mecanismo Orçamentário-Financeiro criado pela SEDUC no 1º Semestre de 1988 com o objetivo de dar apoio financeiro às escolas e URE's, com repasse bimestral até 1995, baseado no número de salas de aula. No caso das URE'S, esse valor correspondia a R\$ 3.000,00. A partir de 2000, o Fundo Rotativo é repassado semestralmente, e a base de cálculo passa a ser o número de alunos, adotando-se o valor de R\$ 2,00 para alunos do ensino fundamental e R\$ 4,00 para os do ensino Médio. (SEDUC, 2001)

Essa situação gera alguns problemas na convivência diária na escola, além de algumas situações inusitadas do ponto de vista administrativo, tais como as que o diretor enumera abaixo, as quais busca resolver, porém nem sempre com sucesso:

Nós conseguimos, ao assumir a Unidade Regional, aproximar os diretores do Ensino Fundamental e do Médio. Apesar dessa aproximação e dessa convivência amigável, a gente tem barreiras fortíssimas dentro da própria escola. Quando as duas direções discutem, encaminham [os problemas] via Conselho Escolar, funciona. Agora quando fica só a cargo da gestão de cada uma das modalidades de ensino, realmente não funciona. (...) posso dar um exemplo aqui mesmo de Altamira que é o da Escola Dairce Pedrosa. A parte que é ocupada pelo Ensino Fundamental os quadros todos são magnéticos, a outra parte que é ocupado pelo Ensino Médio, aí você já viu, os quadros são esburacados, as salas sem carteira. É complicado, muito complicado. (Ex-diretor da URE)

A Secretária Municipal de Educação de Altamira, por sua vez, alega que não tem havido a preocupação da rede estadual com a manutenção do ensino médio. Mesmo após a implantação do ensino médio a partir de 1999, o Estado não se preocupou em construir novos prédios, tendo apenas retomado parte dos prédios antes repassados à gestão municipal via municipalização. Além das instalações, utilizaria ainda o transporte escolar e pessoal administrativo e de apoio em algumas escolas, como afirma a Secretária Municipal:

O Estado não pode fazer uma escola e usa a estrutura física toda do município. Escola, instalação física vamos dizer, e pessoal. Ele não tem diretor de escola de ensino médio em cada rincão aqui que tem ensino médio no interior do município. (Secretária Municipal de Educação C)

Podemos afirmar, portanto, que a municipalização do ensino afetou a política de descentralização da SEDUC, pois, apesar da rede municipal fazer parte do sistema estadual de educação, não há um estreitamento nas relações. Na verdade há duas políticas em curso: a da rede estadual e a da rede municipal. Mas como seria essa nova feição da rede municipal após a municipalização? Antes de adentrarmos esta discussão é importante destacar a parceria com o Instituto Ayrton Senna como um dos fatores a influenciar a política educacional da rede municipal de Altamira após a municipalização do ensino, visto no item a seguir.

4.5 A PARCERIA ENTRE A PREFEITURA DE ALTAMIRA E O INSTITUTO AYRTON SENNA: DA ESCOLA CAMPEÃ À REDE VENCER

Embora o presente trabalho não tenha o objetivo de aprofundar a análise da parceria entre a prefeitura municipal de Altamira e o Instituto Ayrton Senna, por considerá-la como uma das prováveis consequências da municipalização do ensino, e que propiciou significativas modificações na gestão da educação municipal, é importante explicitá-la.

O Instituto Ayrton Senna (IAS)²¹⁰ foi criado em 1994 e tem como premissa que a transformação do país só será possível a partir da co-responsabilidade dos três setores que compõem a sociedade: os organismos governamentais, as empresas e as organizações da sociedade civil. Esta atuação conjunta e em escala, segundo o IAS, tem como foco o desenvolvimento de políticas que favoreçam o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

A proposta pedagógica de intervenção do Instituto ancora-se na “substituição da pedagogia da repetência pela pedagogia do sucesso” (OLIVEIRA, 2004, p.12), exposta com minúcias pelo seu ideólogo principal, João Batista Araújo e Oliveira²¹¹. Analisando as consequências da evasão e da repetência para o fluxo escolar, João Oliveira afirma que a repetência gera custos adicionais para os governos na medida em que, “a cada ano o governo, no Brasil, desperdiça 40% de tudo o que gasta” com o ensino fundamental, causando “prejuízos vultosos à economia” (OLIVEIRA, 2004, p.31). Além disso, “uma força de trabalho com menor nível de escolaridade ganha menos, produz menos e, dessa forma, afeta a produtividade das empresas e do país” (OLIVEIRA, 2004, p.32), o que o leva a concluir que a relação custo-benefício do investimento em políticas de correção de fluxo seria bastante benéfica para a economia. Observa-se que a questão não é colocada em termos de se garantir a educação da criança como direito de cidadania, mas como forma de garantir a produtividade das empresas. Todavia, a associação entre qualificação formal e inserção no mercado de trabalho parece não se concretizar de forma tão mecânica em tempos de minimização dos

²¹⁰ Os idealizadores do Instituto Ayrton Senna foram pessoas ligadas à própria família do piloto Ayrton Senna, que, após a sua morte em maio de 1994, providenciaram meios para fundar o Instituto em novembro do mesmo ano como uma organização não-governamental, sem fins lucrativos. Desde então, o IAS vem sendo presidido pela irmã do piloto, Viviane Senna. <http://senna.globo.com/institutoayrtonenna/>. Acesso em fevereiro de 2009.

²¹¹ Segundo informações biográficas constantes no livro “A Pedagogia do Sucesso”, o autor, professor João Batista Araújo e Oliveira, foi o idealizador do Programa de Aceleração da Aprendizagem e pertenceu aos quadros da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, e do Banco Mundial em Washington. No Brasil foi diretor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Secretário Executivo do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) e consultor do IAS.

custos e precarização do trabalho, quando os níveis abusivos de desemprego²¹² de milhares de profissionais qualificados no início deste século expressam a exclusão social típica do modelo capitalista.

Com o objetivo de inserir socialmente crianças e adolescentes, o IAS criou vários Programas e projetos de intervenção educacional congregados atualmente na Rede Vencer, dentre os quais:

- a) o Programa de Correção de Fluxo Escolar, que se desdobra em dois projetos específicos: o Programa Acelera Brasil²¹³ e o Se Liga²¹⁴; ambos com o objetivo de corrigir o fluxo escolar, diminuindo assim os índices de distorção idade-série;
- b) o Programa Circuito Campeão²¹⁵ que objetiva acompanhar e monitorar as primeiras séries regulares e a alfabetização;
- c) o Programa Gestão Nota 10²¹⁶, que busca a eficiência e a eficácia da gestão.

As ações desenvolvidas pela Rede Vencer por meio de seus Programas e Projetos até o ano de 2008 resultaram nos seguintes números: 9.473.209 crianças e jovens atendidos; 468.473 professores capacitados de acordo com as metodologias dos respectivos programas e um investimento de 183,4 milhões em 25 estados e 1.372 municípios²¹⁷.

²¹² Sobre a questão da precarização do trabalho ver Antunes (2001; 2005).

²¹³ O Programa Acelera Brasil é o mais antigo, criado em 1997. Objetiva combater a distorção idade-série e, segundo o *site* do Instituto, é adotado como política pública em seis estados brasileiros: Goiás, Pernambuco, Tocantins, Paraíba, Sergipe e Mato Grosso, tendo beneficiado até 2008, 298.216 crianças e adolescentes em 319 municípios. <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em fevereiro de 2009.

²¹⁴ O Programa Se Liga foi implantado a partir de 2001 e visa dar suporte à alfabetização de crianças com distorção idade-série. Esse beneficiou até o ano de 2008, 331.897 crianças em 403 municípios. Seis estados adotam-no como política pública: Goiás, Pernambuco, Tocantins, Paraíba, Sergipe e Mato Grosso. <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em fevereiro de 2009.

²¹⁵ O Programa Circuito Campeão tem o objetivo de gerenciar a aprendizagem nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, visando a evitar o analfabetismo, a evasão, a repetência a partir das metodologias utilizadas pelos programas Se Liga e Acelera Brasil. São cinco os Estados que o adotam como política: Goiás, Pernambuco, Tocantins, Paraíba e Mato Grosso e mais 585 municípios. <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em 03 de fevereiro de 2009.

²¹⁶ O Programa Gestão Nota 10 é apontado como de fundamental importância para tornar a gestão eficiente e eficaz de 2001 a 2004 recebeu o nome de Escola Campeã.

²¹⁷ Os dados foram capturados de em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em 03 de fevereiro de 2009).

4.5.1 O Programa Escola Campeã: novos rumos para a educação em Altamira

O município de Altamira foi um dos 52 a firmar parceria com o IAS no ano de 2001. Por intermédio do Prefeito Domingos Juvenil – PMDB (2001-2004), esta primeira fase executou o Programa Escola Campeã no período de 2001 a 2004. Tal Programa se propunha a “fortalecer as ferramentas de gestão escolar e municipal” na perspectiva do sucesso dos alunos e, depois de auferidos os resultados, disseminar a outros municípios a tecnologia empregada, como se infere no documento de apresentação do Programa editado pelo IAS:

O Programa Escola Campeã também quer mostrar que essas novas práticas podem funcionar em qualquer município do Brasil. Por isso, a estratégia é utilizar os resultados alcançados nas 52 prefeituras como evidência de que é possível administrar o ensino fundamental com qualidade, eficiência, e, sobretudo, com equidade. As metodologias e práticas que se mostrarem eficazes ao longo do desenvolvimento do Programa Escola Campeã serão sistematizadas, sob forma de tecnologia social, e disseminada aos municípios interessados (IAS, 2000, p. 1, mimeo.).

A Secretária de Educação de Altamira da época em que se iniciou a parceria revela como se deram os primeiros contatos:

Esse processo aconteceu da seguinte forma: A todos os gestores eleitos [em 2000] foi feito uma carta-convite pelo Instituto. Altamira como é um município pólo, foi feito esse chamamento, que teria uma reunião em Brasília em novembro. Ele [o prefeito] compareceu e foi feito esse convite para que Altamira participasse desse programa do Instituto Ayrton Senna. (Secretária de Educação B)

Esse primeiro contato da gestão municipal com o Instituto Ayrton Senna (IAS) se deu no dia 27/11/2000 em Brasília, quando o Sr. Domingos Juvenil, recém-eleito prefeito municipal, participou, a convite do IAS, do Seminário de Gestão Municipal e Escolar, promovido pelo Instituto. Na ocasião lhe foi solicitado alguns documentos como condição para a possível seleção: a) Carta de Adesão e Compromisso ao Programa, na qual o prefeito deveria manifestar compromisso com a orientação do Programa; b) documento que expressasse a concordância do prefeito em escolher o Secretário Municipal de Educação e o Gerente do

Programa de Gestão de acordo com o Perfil definido pelo IAS; c) Diagnóstico da Educação no município; d) Elenco de três atividades viáveis para 2001. Importa destacar ainda que o prefeito concordou com as condicionalidades advindas do IAS para que se desse a parceria.

Assim, em 05 de dezembro de 2000, o prefeito Domingos Juvenil envia ao IAS o rol de documentos solicitados, e esses foram acessados, salvo o diagnóstico da educação municipal. O primeiro deles confirmava a adesão às orientações do Programa nestes termos:

Com a honra dos cumprimentos e tendo em vista o tratado no Seminário de Gestão Municipal e Escolar, realizado no dia 27.11.2000, em Brasília-DF, vimos na qualidade de Prefeito Eleito deste Município manifestar nossa adesão e compromisso com a orientação do Programa de gestão Municipal e Escolar, produto da aliança social estratégica entre Fundação BB, IAS, com apoio das fundações LEM e Pitágoras (Carta de Adesão e Compromisso, 2000).

O prefeito também expressava em cartas separadas sua concordância em escolher o Secretário Municipal de Educação e o Gerente do Programa de Gestão levando em conta as características que compunham o perfil exigido pelo IAS. A exigência comum era de que os escolhidos para ambos os cargos apresentassem: Escolaridade e cultura compatível com o cargo; respeitabilidade entre os munícipes, conhecimentos de informática, além de qualidades especificadas conforme carta do prefeito endereçada ao IAS.

Em relação ao Secretário Municipal, as características específicas para tal escolha foram pactuadas nestes termos:

vimos, na qualidade de Prefeito Eleito deste Município informar que o Secretário de Educação deverá preencher os seguintes requisitos básicos:

1 – Capacidade para administrar e planejar ações a curto, a médio e a longo prazos;

2 – Liderança e capacidade para envolver e motivar a comunidade escolar na busca dos objetivos da educação como um todo;

6– Que seja efetivamente o representante e executor das políticas educacionais definidas pelo Prefeito (Carta A do Prefeito eleito de Altamira para o IAS, 2000).

Para o cargo de Gerente do Programa, as qualidades específicas eram as seguintes conforme a carta:

1 – capacidade administrativa e postura para gerenciar o Programa;

2 – Liderança e capacidade para coordenar, envolver e motivar a comunidade escolar na busca dos objetivos do Programa;

6 – Comunicação clara e objetiva e capacidade de saber ouvir (Carta B do Prefeito eleito de Altamira para o IAS, 2000).

Embora não tenha apontado propriamente nomes, o IAS teve relativa influência na composição do quadro gestor da educação municipal em Altamira a partir de 2001, na medida em que definiu o perfil dos gestores que considerava aptos a promover a modernização da gestão no município. Assim, características como: cultura compatível com o cargo, afinidade com informática, liderança e capacidade de envolvimento e de motivação eram características desejáveis tanto no Secretário Municipal de Educação quanto no gestor do Programa. No caso do Secretário, além de bom administrador com visão de curto, médio e longo prazos, exigia-se que fosse efetivamente o representante e executor “das políticas educacionais definidas pelo Prefeito”, o que revela desde o começo a visão pouco democrática do programa quando, por meio dessa expressão, exclui o coletivo de participação ao definir as políticas educacionais locais.

A “postura para gerenciar”, a “comunicação clara e objetiva” e a “capacidade de saber ouvir” são características específicas exigidas para o Gestor do Programa. Estas tendem a fazer dele um excelente ‘intermediário’ de informações e ordens, pois devia ser exímio comunicador e motivador, mas, sobretudo, devia saber ouvir para que pudesse bem repassar.

O quarto documento expressava o compromisso com três atividades a serem viabilizadas em 2001:

vimos... declinar três atividades que consideramos viável implementar já no primeiro ano do programa (...):

- 1 – Diminuição da defasagem escolar, implantando aceleração da aprendizagem e procedendo:
 - 1.1 – Aquisição de material didático pedagógico;
 - 1.2 – Capacitação de professores;
 - 1.3 – Assessoramento técnico-pedagógico;
 - 1.4 – Atenção e acompanhamento contínuo do aluno;
- 2 – Capacitação de Dirigentes Escolares;
 - 2.1 – Aquisição de material técnico pedagógico e
 - 2.2 – Formação continuada dos dirigentes;
- 3 – Diminuição da taxa de abandono e elevação dos índices de aproveitamento do conteúdo escolar (Carta C do Prefeito eleito de Altamira para o IAS, 2000).

Do conjunto de documentos enviados, constava o diagnóstico da educação municipal em 2000, e ainda que não tenha sido possível o acesso à cópia do documento enviado, informações a esse respeito constam em dois outros documentos: no Programa de Gestão Municipal e Escolar “Escola Campeã” de 2001 e no Relatório de Execução do referido Programa editado em 2004. De acordo com o primeiro documento, o diagnóstico do ano de 2000 revela a seguinte situação, conforme quadro abaixo:

TABELA 25 – Altamira: Diagnóstico do Ensino Fundamental – 2000

| % | 1ª a 4ª Série | 5ª a 8ª Série | Total |
|------------------------------|----------------------|----------------------|--------------|
| Aprovação | 64 | 76 | 67 |
| Evasão | 15 | 12 | 14 |
| Distorção Idade/Série | 69 | 82 | 73 |
| Reprovação | 20 | 12 | 17 |

Fonte: Relatório do Programa de Gestão Municipal e Escolar “Escola Campeã” de 2004.

Nota 1: Quadro elaborado pela autora.

Nota 2: O diagnóstico não coincide com o do INEP para o ano 2000, constante neste estudo.

De fato, o que chama a atenção é a elevada taxa de distorção idade-série na época, com 82% dos alunos de 5ª a 8ª série nesta situação, ou seja, a grande maioria dos alunos matriculados apresentava idade avançada para a série em curso; os índices consideráveis de evasão (14%) e reprovação (17%) eram também preocupantes. O segundo documento traz os principais aspectos problemáticos para o processo de gestão da educação municipal, tal como vinha ocorrendo até então. Esses aspectos negativos foram largamente utilizados pelo gestor municipal como argumentos para a celebração do Convênio de Parceria com o IAS:

Principais situações problemáticas detectadas:

- a) Ausência de uma política coesa (programa e/ou projeto que norteasse ações, enquanto política educacional);
- b) Ausência de um banco de dados precisos;
- c) Os encaminhamentos da SEMEC para as escolas davam-se de forma aleatória, conforme necessidades imediatas surgidas cotidianamente e sem normalização oficial pela Secretaria;
- d) Ausência de procedimentos para correção da defasagem idade-série e para analfabetismo existente de 2ª a 4ª séries.
- e) Ausência de um Plano Anual de Trabalho, fundamentando um diagnóstico preciso e estabelecimento de metas e ações;
- f) A escolha de diretores feita apenas considerando indicação direta da SEMEC e /ou Prefeitura;

- g) Ausência de avaliação externa do desempenho acadêmico dos alunos;
- h) Ausência de avaliação do desempenho funcional dos servidores da educação;
- i) Rede física apresentava necessidades urgentes de ampliação, reformas para adequações e melhorias;
- j) Demonstrativo de dados/resultados do ano de 2000: Matrícula no ensino fundamental: 16.606. Aprovação: 67%; Reprovação: 17%; Abandono: 14%. (RELATÓRIO FINAL DO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA – PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ-2001 A 2004).

Após o detalhamento dessa situação mediante o envio de toda essa documentação, em 20 de Dezembro de 2000, o prefeito recebeu a resposta assinada pela Presidente do Instituto Ayrton Senna, Viviane Senna, e pela presidente da Fundação Banco do Brasil, Heloisa Helena Silva de Oliveira, com o seguinte teor:

Caro Prefeito:

O Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil têm a satisfação de comunicar a V. Ex^a que o seu município foi selecionado para participar do Programa de Gestão Municipal e Escolar, que será desenvolvido em 4 anos, num esforço conjunto para fortalecimento da gestão municipal da educação. O programa que tem como objetivo a melhoria da qualidade do ensino fundamental, o aumento da equidade social e a melhoria da eficiência na aplicação de recursos públicos contará com a liderança, a competência e o comprometimento de V. Ex^a para enfrentar o novo desafio que é prover o ensino de qualidade para todos (Carta A do IAS e FBB para o Prefeito Eleito de Altamira, 2000).

Outra carta com a mesma data encaminhava a minuta do Termo de Parceria para apreciação e acréscimos, assinatura e envio até 10/01/2001. Interessante que nesta se esclarece o motivo da seleção do município quando se afirma no seguinte trecho: “este resultado baseou-se na análise dos documentos enviados, na sua manifestação de interesse e de vontade política em desenvolver ações que visem à melhoria da qualidade do ensino fundamental no município” (Carta B do IAS e FBB para o Prefeito Eleito de Altamira, 2000).

A parceria com o IAS era uma das únicas políticas dadas como certa, mesmo antes da posse do prefeito que se deu em primeiro de janeiro de 2001. Assim, no dia quinze de janeiro, é assinado o Termo de Parceria que tinha, de um lado, o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil, considerados como ‘Aliados Estratégicos’ e, de outro, a Prefeitura Municipal de Altamira, tendo em vista “propiciar a eficiência na aplicação de recursos públicos e a melhoria da qualidade do ensino fundamental” (TERMO DE PARCERIA, 2001, p. 5).

Os objetivos da parceria são estratégicos: dirigem-se especificamente à gestão dos recursos públicos e à qualidade do ensino fundamental, mas por que não à gestão dos recursos da educação infantil – etapa de prioridade exclusiva de atendimento pelo município? Seria pela inexistência do FUNDEF para tal atendimento?

O Termo de Parceria indicava as responsabilidades de cada um dos PARCEIROS para que o PROGRAMA fosse implementado e apresentava como metas:

QUADRO 08: METAS DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ

1 – Metas

- (I) estruturação da Secretaria Municipal de Educação para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas;
- (II) articulação e otimização das redes de ensino, tanto em nível municipal como quando possível, em nível estadual, com a integração entre escolas urbanas e rurais;
- (III) viabilização da autonomia das escolas, através do fornecimento de recursos necessários e suficientes;
- (IV) implementação de políticas de correção de fluxo escolar para o ensino fundamental;
- (V) manutenção de programas regulares de triagem e alfabetização para novos alunos;
- (VI) implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos

Fonte: Termo de Parceria, 2001, Cláusula 1.2, p.2-3.

Em relação a essas metas, destacam-se a estruturação da secretaria para o gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas, a correção de fluxo no ensino fundamental, a alfabetização e a avaliação do desempenho dos alunos. Parece de difícil possibilidade concretizar a otimização da rede estadual de ensino pretendida pela Parceria, visto que esta era restrita à rede municipal. Para a consecução dessas metas, tanto a Prefeitura de Altamira quanto os Aliados Estratégicos tinham suas atribuições, sistematizadas nos quadros a seguir:

QUADRO 09: RESPONSABILIDADES DA PREFEITURA DE ALTAMIRA NO CONVÊNIO/IAS – 2001

2 – Das Responsabilidades da Prefeitura

- a) Desenvolver uma política prioritária em educação, centrada no ensino fundamental e na promoção da autonomia e integração das escolas da rede pública municipal;
- b) Elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com os princípios indicados na cláusula 1.2 e com o PROGRAMA;
- c) Promover e/ou dar início à reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal;

- d) Designar um profissional da área da educação, que tenha conhecimentos básicos em gestão de recursos para que possa ser capacitado por empresa que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar com essa finalidade;
- e) Disponibilizar os recursos humanos e físicos necessários para a implementação do PROGRAMA, inclusive, mas não exclusivamente para a capacitação e a avaliação serem realizadas por empresas contratadas pelos ALIADOS ESTRATÉGICOS para este fim;
- f) Disponibilizar os equipamentos tecnológicos que viabilizem a comunicação e o gerenciamento do PROGRAMA, especialmente entre a PREFEITURA, as escolas envolvidas, o IAS e as empresas e/ ou consultores que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar diretamente para a completa implementação do PROGRAMA;
- g) Promover a avaliação interna do PROGRAMA, enviando aos ALIADOS ESTRATÉGICOS, até o mês de outubro de 2001, um relatório pormenorizado contendo as atividades realizadas, as expectativas, os resultados, as necessidades que não foram alcançadas e as sugestões para serem implementadas no ano seguinte.

Fonte: Termo de Parceria, 2001, Cláusula 2, p.3

De acordo com o Termo de Parceria, uma das principais responsabilidades da Prefeitura era a focalização de suas ações no ensino fundamental e na autonomia da escola, desconsiderando a Educação Infantil como uma das prioridades constitucionais da atuação municipal. O próprio Plano Municipal de Educação já vinha de antemão definido conforme as metas previstas na cláusula 1.2, ou seja, deixava-se pouca margem de atuação fora do previsto pela política educacional proposta pelo IAS, uma das razões prováveis para que a partir daí a SEMEC passasse a não mais ouvir o coletivo que compunha o CME, que, deste período em diante, parou de funcionar. Afora isso, a prefeitura deveria arcar com recursos humanos, físicos e tecnológicos para viabilizar a parceria. O item 8.8 das disposições gerais deixa bem claro que as relações estabelecidas entre os aliados e a prefeitura não resultariam em vínculo empregatício, cabendo unicamente à prefeitura arcar com os custos de pessoal decorrentes da parceria, como se pode conferir abaixo:

8.8. Fica expressamente estipulado que não se estabelece qualquer relação de emprego entre quaisquer dos ALIADOS ESTRATÉGICOS e os empregados da PREFEITURA, responsabilizando-se a PREFEITURA pelo pagamento de todos os salários, contribuições, adicionais e quaisquer outros encargos incidentes sobre pessoal que será disponibilizado para a implementação do PROGRAMA. (TERMO DE PARCERIA, 2001, p. 8).

Ressalta-se que os profissionais disponibilizados pela prefeitura seriam capacitados por empresas a serem contratadas pelo IAS. Além de proceder à avaliação interna seguida de relatório para o IAS, a Prefeitura deveria ainda possibilitar meios para que a avaliação externa contratada pelo IAS pudesse acontecer. E quais esses meios? Principalmente os financeiros.

Mas quanto às responsabilidades dos Aliados Estratégicos? O quadro a seguir as sintetiza:

QUADRO 10: DAS RESPONSABILIDADES DO INSTITUTO AYRTON SENNA E DA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL CONVÊNIO IAS/2001

3 – Das responsabilidades dos ALIADOS ESTRATÉGICOS:

- a) Permitir à PREFEITURA o acesso irrestrito aos materiais que vierem a ser produzidos ou que já existem relativos à metodologia desenvolvida no PROGRAMA, através da formalização do contrato de licença de uso específico, a ser elaborado entre os PARCEIROS;
- b) Viabilizar à PREFEITURA o acesso a materiais que sejam de titularidade de quaisquer dos ALIADOS ESTRATÉGICOS e que se relacionem à educação com qualidade, através da formalização do contrato de licença de uso específico, a ser celebrado entre a PREFEITURA e o ALIADO ESTRATÉGICO titular dos direitos sobre os materiais;
- c) Promover a capacitação de funcionários indicados pela PREFEITURA, para participação no PROGRAMA; e
- d) promover a avaliação externa dos resultados do PROGRAMA, disponibilizando à PREFEITURA os resultados da referida avaliação, quando concluídos.

Fonte: Termo de Parceria, 2001, Cláusula 3, p.4

As responsabilidades dos Aliados Estratégicos são basicamente três: disponibilizar à SEMEC a utilização de material didático mediante contrato de licença de uso específico; promover a capacitação de funcionários e a avaliação externa. Considerando que tanto a capacitação quanto a avaliação externa são executadas por empresas contratadas, na prática os Aliados Estratégicos funcionavam apenas como intermediários, cabendo-lhes apenas escolher e contratar as empresas que forneceriam tais serviços, e competia à Prefeitura arcar com os custos desses serviços.

Para dar conta do objetivo a que se propunham, os parceiros reconheciam como indispensável assegurar o cumprimento das seguintes estratégias:

QUADRO 11: ESTRATÉGIAS INDISPENSÁVEIS AO PROGRAMA

4 – Estratégias indispensáveis ao PROGRAMA:

- a) Manter um programa de triagem dos novos alunos que vierem a ingressar em sua rede de ensino;
- b) Rever e otimizar os mecanismos de repasse de recursos e serviços de apoio às escolas;
- c) Promover a alfabetização de alunos da rede de ensino público que se encontrem defasados;
- d) Promover a alfabetização de alunos da primeira série, na faixa etária própria; e,
- e) Promover a regularização de fluxo de primeira à quarta série e de quinta a oitava series (TERMO DE PARCERIA, 2001, p. 5).

Fonte: Termo de Parceria, 2001, Cláusula 4.

As estratégias eleitas referiam-se a ações de natureza pedagógica e administrativo-financeira contemplando basicamente dois eixos: a autonomia financeira das escolas e a regularização do fluxo escolar. A vigência desse primeiro Termo de Parceria foi prevista inicialmente até 31/12/2001, com aditivo até 2004.

Contrariando o que prevê o Art. 70 da Constituição Federal em relação aos atos da administração pública que devem primar pela transparência pela prestação de contas de todos os seus atos, o item 6.2 da Cláusula 6 limitava a possibilidade de divulgação não apenas do programa, mas até mesmo do Termo de Parceria, como se pode inferir no *caput* do documento de parceria:

6.2 – Convencionam os PARCEIROS que os ALIADOS ESTRATÉGICOS deverão aprovar previamente e por escrito toda e qualquer divulgação que a PREFEITURA pretender realizar do presente instrumento ou das atividades do PROGRAMA. (TERMO DE PARCERIA, 2001, p. 5).

Finalmente, a Cláusula 9 definia o foro da Comarca de São Paulo para dirimir qualquer controvérsia originada a partir do Instrumento de Parceria conforme expressava: “As partes elegem o foro da Comarca de São Paulo, por mais privilegiado que outro seja, para dirimir as controvérsias originadas do presente INSTRUMENTO” (TERMO DE PARCERIA, 2001, p.8).

Após a assinatura do Convênio de Parceria, as primeiras ações visavam à capacitação dos dirigentes educacionais. A Secretária de Educação da época relata como se deu esse primeiro momento:

nós entramos no programa no primeiro momento, que foi em Janeiro, quando fui convidada para ser secretária. Assumi e passei dezesseis dias em Belo Horizonte fazendo capacitação pra conhecer o que realmente era o programa, e o que vinha trazer de bom, e o que a gente podia fazer nesse período; fomos e levamos alguns dados que eles já tinham em mãos lá, eles já tinham o número de alunos, os alunos defasados, a idade de alunos que estavam fora da escola. Então, eles tinham um mapeamento do município de Altamira para que a gente pudesse participar do programa. (Secretária de Educação B)

O depoimento da Secretária revela o grau de interferência do IAS, uma entidade privada, na gestão pública, e a fragilidade de autonomia do município, cuja Secretária de Educação antes de assumir busca ‘aprender’ a forma ‘correta’ de gerir o município, portando informações que, para a sua surpresa, já eram de domínio da entidade privada. Essa fragilidade de autonomia da gestão municipal certamente facilitou a entrada do IAS e a sedimentação da parceria. As implicações desse programa para a educação municipal será vista ao longo desse trabalho. Importa destacar que esta primeira fase foi concluída em 2004, coincidindo com o final da gestão do prefeito Domingos Juvenil. A parceria foi restabelecida em 2005 com a nova gestão municipal e será vista a seguir.

4.5.2 A Rede Vencer em Altamira e a interconexão em tempo real

A segunda fase da parceria inicia em 09 de maio de 2005 quando é assinado novo “Instrumento Particular de Parceria”, na gestão da Prefeita Odileida Maria de Souza Sampaio – PSDB (2005-2008). Por meio dele, a SEMEC institui no município a Rede Vencer e passa a operar com três programas: Programa de Correção de Fluxo Escolar, o qual se desdobra em dois projetos específicos: o Acelera Brasil e o Se Liga, ambos com o objetivo de diminuir os índices de distorção idade-série no ensino fundamental; o Programa de Gestão, que passou a chamar-se Gestão Nota 10; o Programa Circuito Campeão visando ao acompanhamento das turmas regulares do ensino fundamental.

A atual Coordenadora Municipal do Programa da Rede Vencer é quem explica como isso se deu no município:

No final da administração passada, vieram os técnicos do Instituto aqui em Altamira pra recolocar a disposição do Instituto em continuar trabalhando com o município, já com a prefeita eleita, né, a prefeita Odileida, e se colocando a disposição em tudo e fazendo o convite ao município para permanecer com essa atividade. E ela, ouvindo os técnicos da própria Secretaria de Educação à época e à equipe que ela já havia feito o convite para que trabalhasse com ela na administração que iria se iniciar achou por bem, dadas as inúmeras vantagens e benefícios né, que poderia trazer à comunidade altamirense que ia manter este Termo de Adesão das atividades do Instituto Ayrton Senna (Coordenadora da Rede Vencer).

Ampliam-se dessa maneira as ações do Instituto no município que levam a SEMEC a mudar sua estrutura organizacional de maneira a adequar-se às mudanças requeridas pela parceria com o IAS²¹⁸; uma delas é a implantação do Sistema Ayrton Senna de Informação (SIASI), que congrega e acompanha as informações em tempo real. Desse modo, adapta-se internamente a Lei e cria-se um novo organograma para a rede. A figura do Coordenador da Rede Vencer se fundiu e sobrepujou a do antes Coordenador de Ensino, as Divisões de Gerência de Programas ganham destaque com a implantação da Coordenação do Circuito Campeão, da Coordenação de Gestão e da Coordenação de Correção de Fluxo suplantando os antes Diretores de Divisão. Essa nova estrutura envolve uma nova visão e concepção de política educacional, como afirma a Secretária Municipal de Educação:

É um programa que nós temos como política pública. Nós temos avaliação externa. Duas vezes por ano nós temos avaliação dos nossos alunos. (Secretária de Educação – 2)

De acordo com o Instrumento de Parceria, a Rede Vencer tem como objetivo promover a melhoria da aprendizagem e do gerenciamento de sistemas educacionais. A diferença entre o Programa Escola Campeã e a Rede Vencer parece estar na dimensão, na abrangência de ação de cada um. No primeiro, o IAS contentava-se em prestar consultoria; na segunda, induz à adoção de seus princípios como política pública pelo município, como se pode inferir pelo preâmbulo do documento de parceria:

²¹⁸ As adaptações no organograma da SEMEC, vistas em outra parte desse trabalho, são consequências das mudanças requeridas pela parceria.

b) Considerando a identidade entre os objetivos da REDE e os da PREFEITURA e a **intenção desta PREFEITURA em adotar os princípios da REDE como política pública para o seu sistema público educacional**, com vistas à criação e à manutenção das condições favoráveis ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes matriculados nas escolas de referida rede pública de ensino (INSTRUMENTO PARTICULAR DE PARCERIA, 2005, p. 1, negrito meu).

O entendimento de que os princípios da Rede Vencer tinham a máxima identidade com os da Prefeitura municipal era a tal ponto que em Altamira foram transformados na política educacional para toda a rede municipal como detalha um dos os gestores do programa no âmbito da rede municipal de ensino:

O antigo programa Escola Campeã durou até 2005, quando o IAS, após avaliar toda dinâmica da implantação em Altamira, definiu que se precisava reestruturar a proposta porque o programa não dava conta da dimensão da política dos municípios e, com isso, ele resolveu colocar outras tecnologias, e não trabalhar mais com consultorias, mas sim com os municípios construindo suas próprias políticas. A partir de 2005 foi feita essa reestruturação e com isso veio a Rede Vencer trazendo para os municípios essas tecnologias proporcionando que eles formassem suas propostas pedagógicas e educacionais. (Coordenador do Programa Gestão Nota 10)

A adoção dos princípios da Rede Vencer pela SEMEC de Altamira transformando-os em política da rede municipal significa a materialização da racionalidade gerencial típica da gestão empresarial na gestão pública proposta pelos teóricos da Reforma do Estado da década de 1990. Os objetivos da Rede Vencer deixam bem clara a intencionalidade de institucionalização das práticas gerenciais na educação, como se pode conferir:

QUADRO 12: OBJETIVOS DA REDE VENCER

1 – Objetivos da REDE VENCER

- (I) Institucionalizar práticas gerenciais no cotidiano escolar que proporcionem a substituição da “cultura do fracasso” pela “cultura do sucesso”;
- (II) Instituir o planejamento da prática pedagógica a partir da avaliação do processo ensino aprendizagem;
- (III) Capacitar equipes da Secretaria e das unidades escolares para que todos desempenhem suas funções e atribuições com foco em resultados e metas, assumindo as respectivas responsabilidades pelo resultado da aprendizagem de cada um dos alunos; e,
- (IV) gerar oportunidade de desenvolvimento profissional para as equipes escolares, de forma a viabilizar a ampliação de conhecimentos, especialmente no campo da leitura, da escrita e da matemática, bases para a aprendizagem de todas as áreas do conhecimento humano. (INSTRUMENTO PARTICULAR DE PARCERIA, 2005, p. 2-3)

Fonte: Instrumento Particular de Parceria, 2005, p.2.

O modelo de gestão gerencial, conforme já se discutiu antes, é baseado em resultados e estes passam a ser buscados com mais objetividade como parte do Termo de Parceria. No caso da SEMEC de Altamira esses resultados esperados são expressos nos seguintes indicadores e metas:

QUADRO 13: INDICADORES E METAS DA REDE VENCER

| INDICADORES | METAS |
|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1 – Dias letivos | 1 – 200 dias letivos/800 horas aula |
| 2 – Frequência de professores | 2 – 98% de frequência |
| 3 – Frequência de alunos | 3 – 98% de frequência |
| 4 – Reprovação por faltas | 4 – 2% de reprovação |
| 5 – Índice de aprovação | 5 – 95% de aprovação |
| 6 – Correção de Fluxo | 6 – 5% de distorção Idade/série |
| 7 – Alfabetização na 1ª Série | 7 – 95% dos alunos alfabetizados |

Fonte: Instrumento Particular de Parceria, 2005, p. 3.

Para a consecução dessas metas os parceiros devem cumprir determinadas responsabilidades e as da Prefeitura Municipal são arroladas em vinte itens, dos quais destaco os que dizem respeito à questão de recursos humanos, técnicos e financeiros:

QUADRO 14: RESPONSABILIDADES DA PREFEITURA EM RELAÇÃO À REDE VENCER

| Das Responsabilidades da Prefeitura |
|--|
| <p>h) garantir os recursos humanos necessários, comprometidos com os resultados e alcance das metas da REDE, designando equipes de profissionais, sob regime de dedicação exclusiva, que possuam competência para o desempenho das atribuições que viabilizem a realização das ações da REDE junto à Secretaria de Educação e nas unidades escolares;</p> <p>i) garantir a infraestrutura física necessária para a execução das ações da REDE, com a disponibilização de espaço específico para o trabalho dos profissionais e demais materiais que viabilizem as ações da REDE, tais como equipamentos de informática, meios de comunicação à distancia (telefone, fax e internet rápida) e demais que se fizerem necessários;</p> <p>j) Viabilizar às suas expensas a utilização do sistema gerencial informatizado denominado SIASI – Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações;</p> <p>l) Garantir o provimento diário de merenda e transporte escolar aos alunos da rede pública de ensino fundamental, bem como de todos os recursos necessários ao funcionamento das respectivas escolas;</p> <p>m) Assumir todos os encargos, ônus, alvarás, licenças e autorizações de toda natureza, que se tornem exigíveis para a execução integral das ações da rede;</p> <p>n) Responsabilizar-se pelo pagamento de todos os impostos, taxas e contribuições fiscais, previdenciárias e trabalhistas, acidentes de trabalho ou parafiscais, que incidam ou venham a incidir sobre o presente, devendo exibir toda documentação comprobatória do cumprimento dessas obrigações, quando exigido pelo IAS e/ ou</p> |

pelas autoridades competentes;

o) Responsabilizar-se integralmente por todos os encargos e controvérsias trabalhistas porventura suscitadas por seus empregados, servidores concursados, coordenadores, supervisores, prepostos, prestadores de serviço e/ou demais envolvidos com as ações da REDE, comprometendo-se a apresentar as defesas cabíveis e adotar as medidas necessárias para a salvaguarda dos interesses do IAS, caso as referidas controvérsias os envolvam indevidamente, arcando integralmente, inclusive, com os ônus e eventuais condenações que advierem das mesmas;

p) Assumir inteira e total responsabilidade pela aplicação de recursos próprios ou captação de recursos de terceiros para a completa execução das ações da REDE.

Fonte: Instrumento Particular de Parceria, 2005, p. 3 - 5.

Conforme o documento cabe à prefeitura Municipal de Altamira a manutenção das ações integrais decorrentes da “Parceria”. Recursos materiais, humanos, equipamentos, despesas trabalhistas, pagamento de taxas para funcionamento da rede municipal de ensino, são reconhecidamente despesas da prefeitura independentemente da parceria, no entanto, a prefeitura também assume todos os prejuízos de eventuais condenações jurídicas resultantes de controvérsias geradas a partir da parceria. Por serem tais consequências resultantes de uma parceria, não deveriam ser compartilhadas conjuntamente? A corroborar com a diferença entre ônus e bônus, cabe ao IAS tão somente administrar o bônus do “fornecimento” das tecnologias e a contratação de serviços de assessoramento técnico que podem, a seu critério, ser presenciais ou à distância, como se pode inferir no documento.

QUADRO 15: DAS RESPONSABILIDADES DO INSTITUTO AYRTON SENNA

Das Responsabilidades do IAS

a) Permitir à PREFEITURA o acesso aos materiais que vierem a ser produzidos ou que já existem relativos às tecnologias desenvolvidas pelo IAS e utilizadas pela REDE, que o IAS julgar necessários às ações da REDE previstas neste instrumento;

b) Fornecer apoio técnico, através da agência técnica que vier a contratar, a qual, a exclusivo critério do IAS, poderá realizar capacitações presenciais, acompanhamento direto (“in loco”) e/ ou indiretos (“à distancia”) das ações da REDE, e;

c) contratar a agência externa para a avaliação dos resultados das ações da REDE e cumprimento dos objetivos e das metas previstos bem como a avaliação da aprendizagem de alunos da Rede Pública Municipal.

Fonte: Instrumento Particular de Parceria, 2005, p. 6.

Não obstante, o Coordenador do Programa Gestão Nota 10 considera praticamente inexistentes as despesas com o IAS, e essas seriam tão irrisórias se fossem apreciados os

benefícios trazidos pelo Programa que sequer são consideradas por ele como pagamento, mas como contribuição ao IAS.

Não existe pagamento direto, existem contribuições com determinadas tecnologias que são colocadas à disposição. O município não recebe recursos em espécie, vamos dizer assim, e sim com tecnologias. E o que são essas tecnologias? É um programa de gestão escolar todo estruturado, é um programa de correção de fluxo escolar todo estruturado, é um programa de acompanhamento das séries regulares todo estruturado, é um programa de informatização de dados, que para o município a responsabilidade seria apenas de implementar dentro das propostas do IAS (Coordenador do Gestão Nota 10)

O fato de o município alterar toda a sua política de atendimento com implicações financeiras no seu todo não são perceptíveis para os entrevistados que consideram que a parceria não trouxe implicações ou alterações em relação às despesas municipais de praxe. Na avaliação deles, os custos seriam os mesmos porque são inerentes à competência da prefeitura. A despesa sistemática e mais “visível” com a parceria seria a manutenção do Sistema de Informação Ayrton Senna de Informações (SIASI), para onde convergem todas as informações a respeito da educação municipal por meio do qual o IAS faz o monitoramento da política educacional. O Coordenador do Programa Gestão Nota 10 descreve o SIASI nos seguintes termos:

O IAS possui um sistema de informação que é o SIASI “Sistema de Informação Ayrton Senna”, aí nesse sentido o instituto solicita de outras instituições ou de outros órgãos que faça a elaboração de programas. Então o município tem que contribuir mensalmente para manter o sistema, e é pago uma taxa para manutenção desse sistema que coleta as informações para os relatórios. (Coordenador do Programa Gestão Nota 10)

Não entanto, segundo o Coordenador do Programa Correção de Fluxo, a manutenção mensal é atualizada a cada ano e vem aumentando sistematicamente: de R\$ 400,00, no início da implantação do SIASI em 2005, hoje alcança em torno de R\$ 1.000,00, como assegura:

O município paga um valor mensal para a alimentação do sistema, e então o sistema é alimentado diariamente, mensalmente e anualmente. No início dos últimos quatro anos, o valor mensal desse *software* era muito pequeno, era irrisório. Agora, a partir

de 2009, com a reestruturação do SIASI, o instituto passa a apresentar uma nova proposta para o município, em torno de 900, 1000 reais. Mas antes era em torno de menos que 400 reais mensais. (Coordenador do Programa Correção de Fluxo A)

De acordo com os Planos de Metas Anuais da SEMEC, os recursos para as ações decorrentes da parceria até 2006 vieram basicamente do FUNDEF. A partir de 2007, a principal fonte de financiamento tem sido o FUNDEB e o Salário Educação como afirmam os entrevistados:

Os materiais, os livros é o Salário Educação. E o salário dos professores é o FUNDEB. (Coordenador do Programa Correção de Fluxo A)

Os recursos vêm do FUNDEB, porque é da política do município a disponibilidade de fazer a formação dos coordenadores dos programas deslocando para outros municípios ou até mesmo para São Paulo, que ora é financiado pelo IAS ora pelo município. A formação dos professores e diretores que é feita dentro de Altamira é o próprio município que arca com as despesas. (Coordenador do Programa Gestão Nota 10).

Quanto ao processo de aquisição de tais materiais, estes parecem seguir os mesmos procedimentos de execução orçamentária dos demais recursos da prefeitura gastos com manutenção do ensino, como afirma o atual Coordenador do Programa Correção de Fluxo:

Então a cada ano nós fazemos um orçamento do que a gente vai utilizar naquele ano e é colocado nos recursos da prefeitura da área da educação, então o município acaba arcando com isso. Antes havia financiamento e hoje o município arca sozinho com isso. (Coordenador do Programa Correção de Fluxo)

Cabe ressaltar, no entanto, que o fornecimento de alguns materiais é feito de forma exclusiva por empresas definidas pelo IAS, o que, na avaliação do Coordenador do Programa, representa a contrapartida do município na parceria:

E uma editora, que é a editora Global, que é de São Paulo, ela que fornece, de forma exclusiva, os módulos, caixa-literatura, tudo aquilo que a gente utiliza da parceria com o SE LIGA. Então a partir daí o município compra, adquire através da compra. Eles têm exclusividade, então a gente recebe o material direto deles que eles atualizam a cada ano. Inclusive esse ano a gente tem material atualizado com a nova ortografia e tudo, né, então é assim que essa parceria acontece hoje, não no sentido de recursos e material, mas consultoria e tudo. O município de contrapartida tem que comprar o material indicado pelo IAS. (Coordenador do Programa Correção de Fluxo)

O acesso a um dos orçamentos enviados à SEMEC pela Editora Global para atender solicitação relativa ao Programa Correção de Fluxo em relação a materiais didáticos permitiu constatar que a exclusividade de fornecimento é bem explícita e fundamentada. O fornecedor destaca o entendimento anterior com o IAS a respeito dos preços e a dispensa de licitação pela sua condição de portadora de direitos autorais exclusivos, conforme o reproduzido abaixo:

Os preços aqui mencionados foram anteriormente firmados com o Instituto Ayrton Senna.(...) Importante salientar que a **Global Editora é detentora com exclusividade** dos direitos destas publicações. Portanto, anexa estamos encaminhando carta de exclusividade para que V.Sa. possa emitir a nota de empenho sem necessidade do procedimento de licitação pública, conforme assegura a **Lei 8.666-93** (Casos de dispensa ou inexistência de licitação) (Orçamento da Editora Global, 2009, negritos no original).

Na concepção do atual Coordenador do Programa Gestão Nota 10, o fato do IAS não financiar as ações não diminui o mérito do instituto, pois considera que a contribuição do IAS pode ser até mais valiosa que o financiamento:

O município não recebe recursos em espécie vamos dizer assim, e sim com tecnologias. Talvez isso seja mais valioso do que o dinheiro. (Coordenador do Programa Gestão Nota 10)

Dentre os programas que compõem a Rede Vencer em Altamira destaca-se o Programa Gestão Nota 10, criado com o objetivo de responder ao problema da ineficiência das redes públicas de ensino, cuja tradução seria evidente no grande número de analfabetos, de repetência, de abandono e de distorção idade-série. O diagnóstico do IAS é de que as redes públicas de ensino não estariam preparadas para enfrentar os problemas educacionais sendo necessário investir no fortalecimento das lideranças e das equipes de trabalho das secretarias de educação e das escolas para que fossem capazes de atuar com eficiência e eficácia.

A meta era melhorar a gestão das secretarias e das escolas que passam a ter como base de ação “indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real” (<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>). Deste modo, o IAS certamente provocou mudanças na política educacional da rede municipal após a municipalização, desencadeando uma série de mudanças na estruturação e nas ações da rede. Contudo quais as implicações da municipalização para a valorização do professor, para a democratização da gestão, do acesso e para o financiamento? O próximo capítulo especificará essas mudanças.

5 A MUNICIPALIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM ALTAMIRA

O conceito de democratização da educação adotado por este trabalho supõe a possibilidade de **acesso** de todas as crianças e jovens à escola bem como a apropriação do conhecimento historicamente produzido; a existência de recursos **financeiros** suficientes para o atendimento educacional com qualidade; a implementação de política de **valorização dos trabalhadores em educação** e a participação dos segmentos sociais na **gestão educacional** e escolar. Este capítulo visa a demonstrar as implicações da municipalização educacional com base nestes eixos de análise.

5.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO EM ALTAMIRA

Uma das mais importantes formas de democratização da educação ocorre pela materialização do direito de acesso à escola e ao conhecimento historicamente produzido. Neste item se pretende demonstrar os resultados do estudo a respeito das implicações da municipalização para a democratização da educação em Altamira a partir da análise do quantitativo de matrículas, das taxas de escolarização e da avaliação da apropriação do conhecimento de crianças e jovens.

5.1.1 – A democratização da educação pelo acesso e pela permanência na escola

A oferta de Educação Infantil pública em Altamira atualmente está sob a responsabilidade total da rede municipal tal como preconiza a Constituição Federal de 1988, embora até 1996 tal atendimento fosse dividido entre rede estadual e municipal. A política de municipalização do ensino assumida a partir de 1998 redefiniu a dinâmica da oferta de matrículas nessa etapa da educação básica por dependência administrativa – como se pode inferir na tabela a seguir que retrata a situação de 1996 a 2006:

TABELA 26: Altamira – Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa de 1996/2006.

| Ano | Total | Estadual | % | Municipal | % | Privada | % |
|------|-------|----------|------|-----------|------|---------|------|
| 1996 | 1.742 | 348 | 19,9 | 399 | 22,9 | 995 | 57,2 |
| 1997 | 1.975 | 482 | 24,4 | 671 | 34,0 | 822 | 41,6 |
| 1998 | 2.086 | 640 | 30,6 | 690 | 33,1 | 756 | 36,3 |
| 1999 | 1.626 | 164 | 10,0 | 801 | 49,3 | 661 | 40,7 |
| 2000 | 2.016 | 0 | 0 | 1.355 | 67,2 | 661 | 32,8 |
| 2001 | 2.469 | 0 | 0 | 1.686 | 68,2 | 783 | 31,8 |
| 2002 | 2.421 | 0 | 0 | 1.649 | 68,1 | 772 | 31,9 |
| 2003 | 2.730 | 0 | 0 | 1.900 | 69,5 | 830 | 30,5 |
| 2004 | 2.511 | 0 | 0 | 1.768 | 70,4 | 743 | 29,6 |
| 2005 | 4.014 | 0 | 0 | 3.166 | 78,8 | 848 | 21,2 |
| 2006 | 3.783 | 0 | 0 | 2.971 | 78,5 | 812 | 21,5 |

Fonte: INEP/MEC – ASPLAN/SEDUC.

Até 1998 o setor privado foi o principal responsável pelo atendimento da educação Infantil em Altamira em função da atuação das Missionárias do Preciosíssimo Sangue pertencentes à Prelazia do Xingu vinculadas à Igreja Católica. Assim, em 1996, enquanto a rede privada se responsabilizava por 57,1% do total de matrículas nesta etapa da Educação Básica, a rede municipal atendia 22,9%, e a rede estadual, a 19,9% do total. A partir de 1999 a rede municipal passa a responsabilizar-se pela maior parte das matrículas de Educação Infantil sendo que, em 2006, contava com 78,5% das matrículas. Ou seja, a municipalização da Educação Infantil pública foi totalmente concluída a partir de 2000. É importante também observarmos o atendimento às matrículas da Educação Infantil por tipo de ensino e dependência administrativa, conforme apresentado na Tabela nº 27.

TABELA 27: Altamira. Matrículas da Educação Infantil, por Tipo de Ensino e Dependência Administrativa – 1996/2006

| Ano | Creches | | | Classes de Alfabetização | | | | Pré-Escolar | | | | Total geral |
|------|---------|-------|-------|--------------------------|------|-------|-------|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | Mun. | Priv. | Total | Est. | Mun. | Priv. | Total | Est. | Mun. | Priv. | Total | |
| 1996 | 0 | 0 | 0 | 282 | 0 | 331 | 613 | 66 | 399 | 664 | 1.129 | 1.742 |
| 1997 | 0 | 0 | 0 | 396 | 110 | 292 | 798 | 86 | 561 | 530 | 1.177 | 1.975 |
| 1998 | 0 | 0 | 0 | 611 | 118 | 186 | 915 | 29 | 572 | 570 | 1.171 | 2.086 |
| 1999 | 164 | 0 | 164 | 164 | 117 | 208 | 489 | 0 | 684 | 453 | 973 | 1.626 |
| 2000 | 277 | 0 | 277 | 0 | 226 | 221 | 447 | 0 | 852 | 440 | 1.292 | 2.016 |
| 2001 | 236 | 0 | 236 | 0 | 350 | 258 | 608 | 0 | 1.100 | 525 | 1.625 | 2.469 |
| 2002 | 239 | 0 | 239 | 0 | 771 | 221 | 992 | 0 | 639 | 551 | 1.190 | 2.421 |
| 2003 | 219 | 14 | 233 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.681 | 816 | 2.497 | 2.730 |
| 2004 | 264 | 84 | 348 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.504 | 659 | 2.163 | 2.511 |
| 2005 | 347 | 122 | 469 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.819 | 726 | 3.545 | 4.014 |
| 2006 | 417 | 131 | 548 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.554 | 681 | 3.235 | 3.783 |

Fonte: INEP/MEC – ASPLAN/SEDUC

O atendimento em Educação Infantil em Altamira até 2002 comportou três tipos: Creche, Pré-escola e Alfabetização. O atendimento em creche vem ocorrendo desde 1999 majoritariamente pela rede municipal que o divide com o setor privado. Em 2006, as matrículas em creche representavam apenas 11,0% do total de matrículas da Educação Infantil, sendo que 76% do atendimento era realizado pela rede municipal. Ainda que a LDB nº 9.394/96 tenha incorporado as creches ao sistema educacional desde 1996, só muito recentemente as creches começaram a receber tratamento pedagógico específico pela SEMEC, visto que ficavam sob a gestão da Secretaria de Assistência Social onde o aspecto assistencial predominava.

As classes de alfabetização²¹⁹ existiram na rede estadual de Altamira até 1999 e, na rede municipal, até 2002, quando foram extintas, caracterizando-se como etapa intermediária entre a educação infantil e o ensino fundamental destinada às crianças que não tiveram acesso à pré-escola na idade apropriada, pois geralmente se destinavam a crianças com mais de 6 anos ocupando em média 35% das matrículas destinadas à Educação Infantil.

A maior oferta de Educação Infantil sempre se concentrou na educação Pré-Escolar de 4 a 6 anos, que, em 1996, representava 64,8% do total e, em 2006, representava 85,5% do atendimento. Mas se em 1996 o setor privado era majoritário no atendimento com 58,8% das matrículas nessa etapa da Educação Infantil; em 2006, a situação se inverte, pois a rede municipal passa a ser majoritária no atendimento com 78,9% das matrículas, sendo o restante (21,1%) atendido pelo setor privado.

Ao longo da década analisada (1996 a 2006) houve um crescimento de 117,1% na oferta de matrículas globais em Educação Infantil ocasionadas pela ampliação de 644,6% do atendimento pela rede municipal. De responsável por 22,9% do total do atendimento em 1996, a rede municipal passa a responsabilizar-se por 78,5% das matrículas em 2006, sendo os percentuais restantes (21,5%) pertencentes à rede privada. Mas a municipalização teria contribuído para democratizar o acesso à educação infantil ao maior número de crianças possível? Considerando a população na faixa etária de 0 a 6 anos ao longo do período e o atendimento desta faixa etária, verifica-se que ainda persiste um grande déficit de atendimento

²¹⁹ As classes de alfabetização eram etapas da escolarização que se caracterizavam pelo aprendizado das primeiras noções da leitura, da escrita e do cálculo e se destinavam a crianças que, por não terem tido acesso à creche e à pré-escola tinham necessidade dessa introdução. A manutenção dessas classes foi muito comum na região Norte e Nordeste até o advento do FUNDEF, quando por razões, sobretudo econômicas, passam a fazer parte do ensino fundamental, como primeira série.

pelo poder público. O cálculo da Taxa de Escolarização Bruta²²⁰ e da Taxa de Escolarização Líquida²²¹ em Educação Infantil constante na tabela abaixo evidencia tal déficit:

TABELA 28: Altamira: Taxa de Escolarização Bruta e Líquida em Educação Infantil

| Ano | População de 0 a 6 anos | Matrícula Total na Educação Infantil | Taxa de escolarização Bruta % | Matrícula na Educação Infantil de 3 a 6 anos | Taxa de Escolarização Líquida % |
|------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|
| 1996 | 12.942 | 1.742 | 13,4 | * | * |
| 1997 | 13.378 | 1.975 | 14,7 | * | * |
| 1998 | 13.774 | 2.086 | 15,4 | * | * |
| 1999 | 14.112 | 1.626 | 11,5 | 1.556 | 11,0 |
| 2000 | 13.016 | 2.016 | 15,4 | 1.571 | 12,0 |
| 2001 | 13.238 | 2.469 | 18,6 | 2.346 | 17,7 |
| 2002 | 13.409 | 2.421 | 18,0 | 2.397 | 17,8 |
| 2003 | 13.591 | 2.730 | 19,8 | 2.221 | 16,3 |
| 2004 | 13.772 | 2.511 | 18,2 | 2.254 | 16,3 |
| 2005 | 14.186 | 4.014 | 28,2 | 3.464 | 24,4 |
| 2006 | 14.396 | 3.783 | 26,2 | 3.668 | 25,4 |

Fonte: MEC/INEP/ EDUDATABRASIL. DATASUS.

Nota 1: As matrículas de Educação Infantil por idade de 1996 a 1998 não se encontram disponíveis no *site* do MEC.

A municipalização da Educação Infantil ampliou o atendimento da educação infantil em 117,1%, mas a universalização do atendimento está ainda muito distante, pois a taxa de escolarização bruta ao longo da década evidencia que o máximo que se conseguiu atender do contingente de potenciais usuários (alunos de 0 a 6 anos) foi 28,2% em 2005. Ainda que a taxa de escolarização bruta tenha aumentado em 95,5% ao longo da década, a grande maioria das crianças dessa faixa etária não vem tendo acesso à matrícula na Educação Infantil. A taxa de escolarização líquida evidencia que a grande maioria dos alunos da Educação Infantil situa-se na faixa etária de 0 a 6 anos. O aumento de 644,6% de matrículas na Educação Infantil pela rede municipal também não foi suficiente para diminuir significativamente o déficit de atendimento, que, em 1996, era de 86,6% e, em 2006, continuava bastante avançado na base de 73,8%, já que do total de 14.396 crianças de 0 a 6 anos apenas 3.783 foram

²²⁰ A Taxa de Escolarização Bruta corresponde ao percentual da população matriculada em determinado nível de ensino, independente da idade, em relação à população total que se encontra na faixa etária recomendada para esse nível de ensino.

²²¹ A Taxa de Escolarização Líquida corresponde ao percentual da população de determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino recomendado a essa faixa etária.

atendidas. Em síntese, a municipalização propiciou relativo crescimento do atendimento à educação infantil verificado ao longo da década, mas a democratização do acesso à grande maioria de crianças altamirenses a essa etapa da educação básica continua como pauta de luta a ser concretizada.

A democratização do acesso ao ensino fundamental pela rede municipal foi verificada em relação às outras dependências administrativas a fim de dimensionar a universalização dessa etapa da educação básica no município de Altamira como um todo. Como direito público subjetivo e principal alvo do FUNDEF, o ensino fundamental teve suas matrículas redimensionadas a partir da política de municipalização em Altamira, cuja dinâmica por dependência administrativa de 1996 a 2006 será vista a seguir:

TABELA 29: Altamira – Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa 1996/2006.

| Ano | Total | Estadual | % | Municipal | % | Privada | % |
|------|--------|----------|------|-----------|------|---------|-----|
| 1996 | 19.542 | 9.046 | 46,3 | 8.720 | 44,7 | 1.776 | 9,0 |
| 1997 | 19.744 | 8.181 | 41,4 | 10.073 | 51,0 | 1.490 | 7,5 |
| 1998 | 16.538 | 1.539 | 9,3 | 14.196 | 85,8 | 803 | 4,8 |
| 1999 | 18.114 | 2.109 | 11,6 | 15.017 | 83,0 | 988 | 5,4 |
| 2000 | 17.902 | 41 | 0,2 | 16.606 | 92,7 | 1.118 | 6,2 |
| 2001 | 18.392 | 0 | 0 | 16.898 | 91,9 | 1.380 | 8,1 |
| 2002 | 18.881 | 0 | 0 | 17.549 | 93,0 | 1.332 | 7,0 |
| 2003 | 18.562 | 0 | 0 | 17.176 | 92,5 | 1.386 | 7,5 |
| 2004 | 19.535 | 0 | 0 | 18.214 | 93,2 | 1.321 | 6,8 |
| 2005 | 18.966 | 0 | 0 | 17.537 | 92,5 | 1.429 | 7,5 |
| 2006 | 20.285 | 0 | 0 | 18.897 | 93,2 | 1.388 | 6,8 |

Fonte: INEP/MEC – ASPLAN/SEDUC.

Em 1996, o atendimento ao ensino fundamental se fazia de forma compartilhada entre a rede estadual, responsável por 46,3% das matrículas, e pela rede municipal responsável por 44,7%. A adesão à política de municipalização em 1998 trouxe como consequência a municipalização de 100% do atendimento público ao ensino fundamental. Assim, em 2006, a rede municipal era responsável por 93,2 % da totalidade do ensino fundamental, sendo o restante atendido pela rede privada. Se, por um lado, a municipalização do ensino fundamental resultou na ampliação do atendimento pela rede municipal em 116,7% (o atendimento em 1996 era de 8.720 alunos e em 2006 passou para 18.897); por outro, não trouxe impacto significativo no aumento de matrículas da rede pública como um todo, que foi de apenas 6,3% ao longo da década, havendo na prática apenas a transferência de atendimento

de uma rede para outra. Em alguns períodos a municipalização ocasionou até mesmo a diminuição das matrículas públicas no ensino fundamental, como é o caso do ano de 1998 que, em relação a 1996, teve uma queda de 15,4%.

Para avaliar se a municipalização democratizou o ensino fundamental, as crianças pertencentes à faixa etária de 7 a 14 anos a Taxa de Escolarização Bruta e a Taxa de Escolarização Líquida também foram verificadas, como demonstram as informações da tabela abaixo:

TABELA 30: Altamira: Taxa de Escolarização Bruta e Líquida no Ensino Fundamental

| Ano | População de 7 a 14 anos | Matrícula Total no Ensino Fundamental | Taxa de escolarização Bruta % | Matrícula no Ensino Fundamental de 7 a 14 anos | Taxa de Escolarização Líquida % |
|------|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|
| 1996 | 15.198 | 19.542 | 128,5 | 15.500 | 101,9 |
| 1997 | 15.709 | 19.744 | 125,6 | * | * |
| 1998 | 16.139 | 16.538 | 102,4 | * | * |
| 1999 | 16.572 | 18.114 | 109,3 | 14.660 | 88,4 |
| 2000 | 14.618 | 17.902 | 122,4 | 14.274 | 97,6 |
| 2001 | 14.867 | 18.392 | 123,7 | 14.632 | 98,4 |
| 2002 | 15.059 | 18.881 | 125,3 | 15.063 | 100,0 |
| 2003 | 15.264 | 18.562 | 121,6 | 15.589 | 102,1 |
| 2004 | 15.468 | 19.535 | 126,2 | 16.012 | 103,5 |
| 2005 | 15.983 | 18.966 | 118,9 | 16.277 | 102,1 |
| 2006 | 16.169 | 20.285 | 125,4 | 16.537 | 102,2 |

Fonte: MEC/INEP/ DATASUS. Nota 1: As matrículas no ensino fundamental por idade em 1997 e 1998 não se encontram disponíveis no *site* do MEC.

Considerando que em 1996 o índice populacional na faixa etária de 7 a 14 anos era de 15.198 habitantes (DATASUS, 2009), e a matrícula geral no ensino fundamental no município como um todo era de 19.542, verifica-se uma taxa bruta de escolarização na base de 128,5%, ou seja, avaliado o atendimento independente de idade verifica-se que as matrículas oferecidas e preenchidas não se ocupam apenas dos que estão na faixa etária correspondente. Para melhor precisar esse dado, a taxa de matrícula líquida que avalia o percentual de alunos no ensino fundamental na faixa correspondente em relação à população total foi também apurada. Verifica-se, portanto, que a matrícula de alunos na faixa etária correspondente ao ensino fundamental (7 a 14 anos) foi universalizada desde o ano de 2002;

todavia, a democratização do acesso ainda não se fez por completo, pois não ocorreu a apropriação do conhecimento por parte de muitos alunos a ponto de lhes permitir a progressão regular. As informações constantes na Tabela 31 nos oferecem pistas sobre a situação dos alunos do ensino fundamental da rede municipal de Altamira a esse respeito.

TABELA 31: Altamira - Taxa de Aprovação, de Abandono e de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental da Rede Municipal de 1996 – 2006.

| Ano | Aprovação % | Reprovação % | Abandono % | Distorção Idade-Série % |
|------|-------------|--------------|------------|-------------------------|
| 1996 | 50,7 | 33,0 | 16,3 | * |
| 1997 | 86,5 | 4,9 | 8,6 | * |
| 1998 | 67,3 | 16,2 | 16,5 | * |
| 1999 | 67,8 | 18,3 | 13,9 | 57,1 |
| 2000 | 64,7 | 20,7 | 14,6 | 59,5 |
| 2001 | 73,0 | 18,2 | 8,8 | 53,3 |
| 2002 | 78,7 | 8,3 | 13,0 | 50,7 |
| 2003 | 80,6 | 11,5 | 7,9 | 45,4 |
| 2004 | 75,6 | 15,8 | 8,6 | 36,8 |
| 2005 | 77,2 | 15,5 | 7,3 | 35,6 |
| 2006 | 78,0 | 15,5 | 6,5 | 33,2 |

Fonte: SEDUC/ASPLAN – 1996 a 1998. INEP/MEC – 1999 a 2006.

Observa-se que antes da municipalização em 1996 o índice de aprovação no ensino fundamental da rede municipal era de apenas 50,7% de alunos promovidos para a série subsequente, portanto a rede apresentava altos índices de repetência (33%) e abandono (16,3%). Após a municipalização de 1999 a 2006, os índices de aprovação alcançaram a média de 74,4% e, ao longo da década, apresentaram crescimento de 53,8%, sendo que em 2006 se tinha 78% de alunos do ensino fundamental aprovados no final do ano. Em consequência diminuíram os índices de reprovação em 99,5% ao longo da década, que de 33% em 1996 caíram para 15,5% em 2006. Os índices de abandono também diminuíram em 60,1%, passando de 16,1% em 1996 para 6,5% em 2006. Esses resultados foram determinantes para que os índices de distorção idade-série também diminuíssem em 41,8%, pois de 57,1% em 1999 baixaram para 33,2% em 2006. Embora esses fatores sejam de grande importância e evidenciem a ampliação da apropriação do conhecimento pelos alunos, não se pode deixar de considerar que ainda existem 33,2% de distorção idade-série – índice considerado elevado. O que se pode inferir diante desses resultados?

Se tal situação fosse analisada apenas considerando a perspectiva dos teóricos da gestão gerencial típica do novo paradigma de gestão dos anos de 1990, se chegaria à conclusão de que o Estado já teria garantido a democratização do acesso. O problema seria de gestão, já que, a rigor, o número de matrículas disponibilizado tem sido mais que suficiente, extrapolando o número de potenciais usuários. Embora não se possa negar a importância da gestão para a democratização do conhecimento, em se tratando de educação, as explicações não são simples e requerem que se considerem o contexto e as condições socioeconômicas em que essa educação é desenvolvida. Segundo o PNUD (2000), 47,4% das crianças de Altamira são oriundas de famílias que ganham renda inferior a meio salário mínimo. Este certamente é um dos fatores que tem bastante influência nos problemas que resultam no alto índice de distorção idade x série no ensino fundamental, pois nestas condições dificilmente a criança apresenta disposição de frequência às aulas por lhe faltar o mínimo de condições materiais para desenvolver-se de forma saudável. Com fome e desconforto é difícil aprender.

A democratização do acesso também foi verificada para aqueles que apresentam necessidades especiais. A Educação Especial em Altamira é atendida em escolas do ensino regular, em classes chamadas especiais e destina-se ao atendimento de crianças que apresentam déficit cognitivo ocasionado por deficiências físicas ou mentais. As matrículas durante o período de 1996 a 2006 em função dos problemas ocorridos com a municipalização tiveram grandes oscilações como se pode observar na Tabela nº 32:

TABELA 32: Altamira – Matrículas na Educação Especial por Dependência Administrativa 1996/2006.

| Ano | Total | Estadual | Municipal | Privada |
|-------------|--------------|-----------------|------------------|----------------|
| 1996 | 91 | 91 | 0 | 0 |
| 1997 | 154 | 136 | 18 | 0 |
| 1998 | 121 | 121 | 0 | 0 |
| 1999 | 147 | 10 | 53 | 84 |
| 2000 | 60 | 0 | 35 | 25 |
| 2001 | 90 | 0 | 36 | 54 |
| 2002 | 107 | 0 | 29 | 78 |
| 2003 | 137 | 110 | 27 | 0 |
| 2004 | 157 | 138 | 19 | 0 |
| 2005 | 217 | 0 | 21 | 196 |
| 2006 | 278 | 0 | 49 | 229 |

Fonte: INEP/MEC – ASPLAN/SEDUC.

A Educação Especial até o ano de 1998 foi majoritariamente estadual, sendo que a partir de 1999 essa modalidade de ensino foi municipalizada. A Educação Especial é a modalidade que mais reflete os problemas decorrentes da municipalização do ensino, pois com a devolução dos professores estaduais para a SEDUC a partir de 2003, a rede estadual volta a atender a essa modalidade. Com a aposentadoria de alguns professores estaduais e a cedência de outros para servir na APAE a partir de 2005, a rede estadual deixa de atender novamente a Educação Especial, cujo atendimento público passa a ser exclusivamente municipal. O atendimento público da Educação Especial em 2006 era pouco expressivo e representava apenas 17,6% do total, sendo a maior parte das matrículas (82,3%) atendidas pelo setor privado. A democratização do atendimento público dessa modalidade assume uma forma indireta, já que, embora receba recursos e conte com funcionários públicos para seu funcionamento como entidade filantrópica, a APAE continua sendo uma entidade privada.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) passa a existir no município como ensino presencial a partir de 1998 pela rede municipal. Por se tratar de um tipo de educação que evidencia o atraso escolar, o ideal seria que não existisse. Contudo, a sua importância reside na possibilidade de oportunizar à classe trabalhadora, historicamente excluída da escola pela sua condição de classe, o acesso ao ensino formal.

Ao longo do período a EJA atendeu quantitativos de alunos que variaram de no máximo 3.624 em 1998 ao mínimo anual de 2.538 em 2005. De 1998 para 2006, houve um decréscimo de 27,9% das matrículas efetuadas nesta modalidade, o que provavelmente se deve à sua exclusão da política de financiamento propiciada pelo FUNDEF, influenciando decisivamente na democratização do acesso a essa modalidade de ensino pelos excluídos de condições favoráveis de acesso ao ensino na infância. Contudo, como se afirmou ao longo desse trabalho, não basta matricular e manter a criança na escola é preciso que crianças e os jovens se apropriem do conhecimento. O próximo item trata dessa questão.

5.1.2 A democratização da educação pela apropriação do conhecimento

A apropriação do conhecimento foi verificada a partir dos dados evidenciados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB²²²) divulgados para os anos de 2005 e

²²² O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo MEC como indicador que mede a qualidade em educação a partir das médias de desempenho nas avaliações do SAEB e Prova Brasil. A fixação da

2007. A ampliação da apropriação do conhecimento pelos alunos do ensino fundamental em Altamira se manifestou pelos índices crescentes alcançados no IDEB como se demonstra na tabela abaixo:

TABELA 33: Altamira: IDEB de 2005 e 2007 em relação ao Brasil e ao Pará

| IDEB 2005/2007 | Brasil | | Pará | | Altamira | |
|---------------------------|------------|------------|------------|---------|------------|------------|
| | 1ª a 4ª | 5ª a 8ª | 1ª a 4ª | 5ª a 8ª | 1ª a 4ª | 5ª a 8ª |
| Ensino Fundamental | | | | | | |
| Observado em 2005 | 3,8 | 3,5 | 2,8 | 3,1 | 3,3 | 3,6 |
| Observado em 2007 | 4,2 | 3,8 | 2,8 | 2,9 | 4,3 | 4,0 |
| Projeção para 2007 | 3,9 | 3,5 | 2,8 | 3,2 | 3,4 | 3,6 |
| Projeção para 2021 | 6,0 | 5,5 | 5,1 | 5,2 | 5,6 | 5,6 |

Fonte: INEP/MEC.

Em 2005, o IDEB observado nos anos iniciais (1ª a 4ª) em Altamira foi de 3,3 e, em 2007, foi de 4,3, bem acima da média de 2,8 observado no Estado do Pará para os anos de 2005 e 2007. Considerando que a média nacional do IDEB em 2005 era de 3,8 e, em 2007, 4,2, o IDEB de Altamira ultrapassou a média nacional em 2007.

Em relação às series finais (5ª a 8ª) também se verificou em Altamira aumento do IDEB de 3,6 em 2005 para 4,0 em 2007. Em ambos os anos o IDEB de Altamira foi acima das médias estaduais (que em 2005 era de 3,1 e em 2007 era de 2,9) e da média nacional (em 2005 era 3,5 e em 2007, 3,8).

O aumento do índice de aprendizagem manifestado pelo IDEB possibilitou que Altamira fosse escolhida pelo UNICEF como uma das trinta e sete cidades selecionadas para compor a pesquisa “Redes de Aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”²²³. A secretária municipal de educação em entrevista publicada na mídia²²⁴ atribui os bons resultados às “parcerias com outras organizações, como, por exemplo, com o Instituto Ayrton Senna, que fornece tecnologias educacionais e dá subsídios à formação continuada de gestores escolares e professores”, destacando a prática de avaliações externas periódicas que permitem que se conheçam os resultados e se programem ações em função dos mesmos. Contudo, não se pode desconsiderar a multiplicidade de fatores que

média seis a ser alcançada como meta em 2021 considerou o resultado obtido pelos 20 países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) mais bem colocados do mundo (MEC, 2007)

²²³ A pesquisa contemplou 37 redes municipais de ensino de 15 estados, nas cinco regiões do país, selecionadas principalmente a partir do IDEB. O estudo é um trabalho do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Ministério da Educação, por meio do INEP. Foi lançado no 3º Fórum Extraordinário dos Dirigentes Municipais de Educação, em Brasília, no dia 25 de março de 2008, e encontra-se integralmente no *site* do UNICEF.

²²⁴ As declarações encontram-se no *site* <http://www.todospelaeducacao.org.br>

podem ter contribuído para esses resultados obtidos no IDEB, inclusive o acréscimo de recursos ocorrido com a municipalização do ensino, que proporcionou à rede municipal maiores possibilidades de financiamento das ações pedagógicas.

Mas como já destacado anteriormente, a educação no sentido de aprendizagem vai além da aprovação escolar supondo a assimilação de valores, comportamentos, hábitos e posturas, além do desenvolvimento de habilidades e aptidões. Estes, somente passíveis de verificação em longo prazo, e, portanto, de difícil mensuração por meio de testes avaliativos da natureza do IDEB. Desta forma, questionam-se os limites do IDEB como meio de traduzir a avaliação da aprendizagem do aluno e a qualidade do ensino. Além disso, a política de avaliação tende a construir parâmetros avaliativos sem considerar as contribuições discutidas em nível local a esse respeito. Neste aspecto torna-se relevante considerar o que diz Peroni (2009) em estudo sobre a política de avaliação externa atual:

Observamos a incoerência entre propor a construção participativa do Projeto Político Pedagógico da escola e em muitos casos formas participativas de construção das políticas educacionais em sistemas públicos, como tantos sistemas municipais e estaduais que através das constituintes construíram suas políticas e a proposta de avaliação externa, que ignora totalmente esses processos e as especificidades democraticamente construídas. E define externamente se é ou não de qualidade segundo parâmetros ditos neutros, sem vínculo com a realidade social ou a proposta educacional (PERONI, 2009, p. 12).

De fato há muita incoerência entre a construção coletiva da proposta pedagógica da escola ou do município e a suposta neutralidade dos parâmetros qualitativos construídos externamente. Afinal, se a luta é por gestão democrática, porque não considerar as especificidades discutidas sobre qualidade pela comunidade local?

Os resultados obtidos pela ampliação da democratização do acesso à escola e ao conhecimento são animadores, no entanto os índices de distorção idade-série continuam elevados e, no ano de 2006 representavam 33,2% dos alunos. O analfabetismo de 10 a 15 anos ainda é de 10,1% e entre os acima de 15 anos alcança 14,7% da população dessa faixa etária. Além disso, a taxa de analfabetismo funcional apontada pela SEPOF chegava a 25% dos habitantes. Esses dados demonstram que, embora tenha ocorrido avanço na democratização do acesso ao conhecimento, a exclusão persiste. Quais as dificuldades para que se viabilize a democratização do acesso a todos? Certamente a desigualdade social e econômica propiciada pelo capitalismo excludente é um dos fatores principais para o processo de marginalização de grande parte das crianças e jovens de Altamira. Neste caso, um dos fatores essenciais para a

democratização de acesso à educação é a existência de recursos suficientes para qualificar a educação. O financiamento educacional será apresentado a seguir.

5.2 A MUNICIPALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM ALTAMIRA

A municipalização alterou significativamente o número de alunos na rede municipal, e isso certamente trouxe implicações para o financiamento da educação, considerando que, a partir de 1997, a política de financiamento do ensino fundamental propiciada pelo FUNDEF tinha como base o número de alunos atendidos pela rede. Antes, porém de adentrar a análise dos dados financeiros educacionais de Altamira, é importante destacar o arcabouço legal relativo à manutenção do ensino no município.

5.2.1 Bases legais da manutenção do ensino em Altamira

A Lei Orgânica do Município (LOM), promulgada em 30 de abril de 1990, apesar de nada mencionar a respeito dos percentuais para a manutenção do ensino, compromete-se com a manutenção e a garantia do ensino no Art. 9º, inciso 16 onde se lê: “Ao Município de Altamira compete: manter programas de pré-escola e de ensino fundamental, com a cooperação técnica da União e do Estado”. O Art. 195 define que o dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso a ela na idade própria e progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio.

Observa-se, portanto, que o município, mesmo não se referindo ao valor mínimo estabelecido nas Constituições Federal, Estadual e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/96), subtende-se o seu compromisso com o dever de viabilizar a educação nestas bases. Há que se observar a omissão em relação à Educação Especial, à EJA e à Creche, talvez porque na época da aprovação da lei este atendimento ainda não estivesse municipalizado. No entanto, é importante ressaltar que a LOM se refere ao ensino médio que nunca foi atendido pela rede e tampouco é de sua competência tal atendimento.

Feitas essas observações, começamos por analisar como a prioridade à educação expressa pela legislação e pelos governos se materializou em termos financeiros no município de Altamira de 1996 a 2006.

5.2.2 A educação é prioridade financeira em Altamira?

Evidência da prioridade ou não da educação pode ser observada pelo lugar que ocupa a Função Educação no conjunto das outras atividades ou Funções de Governo²²⁵. Neste sentido, a Tabela 34 se refere às despesas realizadas pelo município em todas as funções governamentais, no período 1997 a 2006²²⁶ com o objetivo de situar a posição ocupada pela Função Educação e Cultura em relação às outras funções.

TABELA 34: Município de Altamira – Despesas por Funções de Governo (Valor Real)

| FUNÇÕES DE GOVERNO | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2004 | 2006 |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Legislativo | * | 2.876.280 | 2.618.378 | 2.234.620 | 2.048.945 | 2.031.684 | 2.071.569 |
| Adm./Planej. | 3.163.992 | * | * | * | * | * | * |
| Sec. Administração e Finanças | * | 5.408.960 | 4.481.452 | 3.686.416 | * | * | * |
| Secretaria de Administração | * | * | * | * | 1.951.695 | 1.575.244 | 2.466.882 |
| Secretaria de Finanças | 3.657.179 | * | * | * | 867.480 | 2.074.058 | 2.174.196 |
| Instituto de Prev. Social | * | * | 1.261.385 | 1.105.310 | 1.193.107 | 1.303.111 | 1.431.027 |
| Saúde/ Saneamento | 7.435.425 | 10.907.608 | 14.672.694 | 15.735.021 | 15.740.179 | 13.358.619 | 23.978.940 |
| Educação/Cultura | 6.729.500 | 13.932.695 | 15.397.488 | 17.236.427 | 18.613.092 | 21.549.426 | 23.444.250 |
| Gabinete do Prefeito | 2.144.518 | 2.325.898 | 2.056.723 | 1.410.033 | 1.733.579 | 2.148.010 | 1.886.538 |
| Sec. Obras, Viação e Infraestrutura | 5.848.397 | 8.278.335 | 8.326.063 | 13.781.451 | 13.918.255 | 26.498.720 | 12.747.124 |
| Sec. de Trabalho e Promoção Social | 2.960.161 | 2.559.923 | 2.561.758 | 1.745.362 | 1.839.988 | 1.771.091 | 3.770.765 |
| Agricultura | 2.312.628 | 1.569.784 | 949.968 | 1.615.571 | 663.965 | 1.292.943 | 2.074.110 |
| Procuradoria Municipal | 178.866 | 276.129 | 152.456 | 193.180 | 140.268 | 199.974 | 230.616 |
| Meio Ambiente e Turismo | * | * | * | * | 510.876 | 552.533 | 326.601 |
| Fundação de Telecomunicações | * | * | 1.744 | * | * | * | 409.707 |
| Total | 34.430.667 | 48.135.612 | 52.480.109 | 58.743.391 | 59.221.429 | 74.355.413 | 77.012.325 |

Fonte: *Informação não constante no Balanço. Nota 1: De 1999 a 2002, as Secretarias de Administração, Finanças e Planejamento foram sucessivamente agregadas e desagregadas refletindo a dificuldade de separar assuntos tão afins.

Nota 2: Nos anos de 2000 e 2001, os valores referentes ao Gabinete do Prefeito estão inclusos na pasta da Administração e Planejamento.

Nota 3: Não foi possível acesso aos balanços dos anos de 1996 e de 1998.

Nota 4: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

²²⁵ As Funções de Governo são agrupadas de acordo com a Classificação Funcional-Programática que define a despesa em cada órgão/unidade segundo as ações de governo nas diversas áreas de atuação do município. Esta classificação é padronizada nacionalmente por portaria expedida pelo Ministério do Orçamento e Gestão e envolve Funções, Programas, subprogramas, projetos, atividades e seus respectivos códigos.

²²⁶ A tabela completa (com exceção dos anos de 1996 e 1998) encontra-se no anexo X

Observa-se que as maiores despesas foram efetivadas na Função Educação e Cultura, a qual ocupou a primeira posição em relação ao total das despesas executadas, com exceção do ano inicial e final da série, cuja preponderância foi da Função Saúde e Saneamento. Com base nessas informações é possível afirmar que Educação e Cultura apresentam-se como a principal Função de Governo em termos de despesas realizadas no Município de Altamira, possivelmente por dois motivos: primeiro por se tratar de receita vinculada constitucionalmente e segundo pela municipalização do ensino fundamental ocorrida a partir de 1998, o que aumentou significativamente o número de alunos na rede municipal. A consequência desse processo é o acréscimo de recursos via complementação do FUNDEF. Para melhor avaliar tal hipótese, vejamos a seguir a origem do total das Receitas da Função Educação.

5.2.3 Receitas da Educação em Altamira

A principal fonte de receitas para a educação diz respeito às receitas originárias de 25% dos impostos próprios e impostos transferidos. As receitas de impostos são obrigatoriamente destinadas à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) – motivo por que são denominadas de receitas vinculadas. Os valores destas receitas pertencentes à Altamira de 1997 a 2006 podem ser observados na Tabela 35:

TABELA 35: Altamira – Impostos próprios e Transferidos – 1996/2006

| ANO | TOTAL DE IMPOSTOS | IMPOSTOS PRÓPRIOS | IMPOSTOS TRANSFERIDOS |
|------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 1997 | 28.122.289 | 1.022.652 | 27.099.637 |
| 1999 | 30.041.311 | 1.651.268 | 28.390.043 |
| 2000 | 31.746.550 | 1.119.478 | 30.627.072 |
| 2001 | 36.334.770 | 1.965.514 | 34.369.256 |
| 2002 | 40.576.625 | 2.958.096 | 37.618.529 |
| 2003 | 39.639.186 | 2.530.984 | 37.108.202 |
| 2004 | 47.955.816 | 3.381.898 | 44.573.918 |
| 2005 | 45.633.223 | 3.784.343 | 41.848.880 |
| 2006 | 48.129.713 | 4.965.909 | 43.163.804 |

Fonte: Balanços Gerais dos Municípios de 2007 a 2006.

Nota 1: Não tive acesso ao balanço de 1998. Nota: 2 Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

As informações acima demonstram que, de 1997 a 2006, a receita decorrente de impostos apresentou crescimento de 71,1%, o que repercutiu favoravelmente na receita da educação. Quanto à receita própria, observa-se que o crescimento foi de 385,8%, mas com oscilações para menos em 2000 e 2003, voltando a crescer em 2004, o que denota esforço do município neste sentido, no entanto, ainda assim, a contribuição desse tipo de receita na composição do rendimento total de impostos é considerada pequena em Altamira, variando de 3,2% (1997) a 10,3% (2006).

Quanto às receitas de impostos transferidas, os dados mostram que o crescimento evidenciado no período foi de 89,7%, sendo inferior ao da receita própria; todavia, a participação desse tipo de receita na totalidade do que foi arrecadado no período correspondeu, em média, a 93,3%, evidenciando sua importância para o financiamento da educação nesse município. Além dos 25% sobre o total de impostos consideradas receitas vinculadas, a Tabela nº 36 a seguir mostra os valores referente às demais receitas não-vinculadas: a receita de assistência automática da União via FNDE e de Convênios, a complementação do FUNDEF e o Salário Educação, para que se possa dimensionar o quantitativo das receitas da educação no período entre 1997 e 2006.

TABELA 36. Altamira – Origem das Receitas da Função Educação - 1997-2006 (Valor Real)

| ANO | Receita Vinculada | | Receitas não-vinculadas aos 25% | | | | Total |
|------|-------------------|------------|---------------------------------|-----------------|------------------|------------|------------|
| | Impostos | 25 % (A) | FNDE e Convênios | Complem. FUNDEF | Salário Educação | Total (B) | A + B |
| 1997 | 28.122.289 | 7.030.572 | 754.336 | * | * | 754.336 | 7.784.908 |
| 1999 | 30.041.311 | 7.510.327 | 1.240.498 | 4.490.771 | 136.314 | 5.867.583 | 13.377.910 |
| 2000 | 31.746.550 | 7.936.637 | 1.150.704 | 4.570.504 | 434.630 | 6.155.838 | 14.092.475 |
| 2001 | 36.334.770 | 9.083.692 | 2.155.088 | 5.072.966 | 320.744 | 7.548.798 | 16.632.490 |
| 2002 | 40.576.625 | 10.144.156 | 2.303.065 | 3.216.306 | 424.156 | 5.943.527 | 16.087.683 |
| 2003 | 39.639.186 | 9.909.796 | 2.070.074 | 4.003.465 | 376.956 | 6.450.495 | 16.360.291 |
| 2004 | 47.955.816 | 11.988.954 | 1.424.251 | 7.301.985 | 375.922 | 9.102.158 | 21.091.112 |
| 2005 | 45.633.223 | 11.408.305 | 1.785.531 | 8.839.258 | 534.181 | 11.157.970 | 22.566.257 |
| 2006 | 48.129.713 | 12.032.428 | 2.016.411 | 9.176.173 | 603.041 | 11.795.625 | 23.828.053 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Altamira, TCM

Nota 1: Não foi possível identificar no balanço de 1997 os valores da complementação do FUNDEF. Nota 2: O Salário Educação começa a ser redistribuído em cotas municipais a partir de agosto de 1999. Nota 3: Valores corrigidos a preço de junho de 2008 (IPCA – IBGE).

O total de receitas para educação engloba as receitas vinculadas (os 25% de receitas de impostos) e as receitas não-vinculadas (as receitas de transferência automática da União via FNDE e demais convênios, a complementação do Estado e da União para o FUNDEF e o Salário Educação).

A receita total da educação, considerando a receita vinculada e a não-vinculada, foi ampliada em 206,1 % no decorrer de 1997 a 2006, passando de R\$7.748.908,00 para R\$23.828.053,00. Todavia, não se pode presumir que esse aumento seja decorrente apenas da ampliação das receitas de impostos e transferências que, embora tenham aumentado 71,1% ao longo do período estudado, vêm diminuindo o percentual de participação na composição geral da receita ao longo da série histórica, pois se em 1997 os impostos representavam 90,31% do total da receita; em 2006, representam pouco mais da metade, ou seja, 50,49%.

Tampouco se pode atribuir esse aumento às receitas de assistência automática da União via FNDE e demais convênios, que, embora tenham aumentado 62,5% de 1997 a 2006, contribuíram em média com 8,5% do total das receitas com variação mínima de 6,7% (2004) à máxima de 14,3% (2002). O próprio salário-educação, ainda que tenha contribuído para o aumento das receitas educacionais devido à regularidade dos repasses a partir de 1999, na verdade representa muito pouco no total da receita, variando de 1% a 2,5% do total a cada ano e representando em média 2,11% ao longo da série histórica. A complementação do FUNDEF parece ter sido, portanto, o fator determinante em tal aumento, pois em média representou 32,8% do total da receita ao longo do período com variação mínima de 19,9% em 2002 e máxima de 39,16% em 2005.

Para melhor dimensionar o volume de recursos na dinâmica do FUNDEF em Altamira, a tabela abaixo demonstra os valores referentes à contribuição de 15% dos impostos retidos do município à conta do FUNDEF, e os mesmos valores devolvidos acrescidos da complementação do Estado e da União.

TABELA 37: Altamira – Contribuição para o FUNDEF e total de Recursos Devolvidos ao Município entre 1999 e 2006

| ANOS | Contribuição do Município ao FUNDEF | Repasso anual do FUNDEF (Devolução) | Diferença Positiva |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| 1999 | 3.897.694 | 9.288.409 | 5.390.715 |
| 2000 | 4.388.135 | 9.825.677 | 5.437.542 |
| 2001 | 4.990.900 | 10.812.592 | 5.821.692 |
| 2002 | 5.841.423 | 9.877.543 | 4.036.120 |
| 2003 | 6.876.297 | 11.262.078 | 4.385.781 |
| 2004 | 4.238.597 | 12.352.538 | 8.113.941 |
| 2005 | 4.813.798 | 13.763.390 | 8.949.592 |
| 2006 | 4.949.315 | 16.033.470 | 11.084.155 |

Fonte: Balanços Anuais do Município de Altamira.

Nota 1: Valores corrigidos a preço de junho de 2008 (IPCA – IBGE).

As informações revelam que o município teve os 15% dos impostos que já lhes pertenciam pelo menos duplicados em todos os anos mediante o mecanismo de redistribuição propiciado pelo FUNDEF e, certamente, a entrada de recursos externos foi importante nesse sentido. Porém, se por um lado a complementação do FUNDEF é importante para o município porque representa um recurso novo advindo do Estado e da União; por outro, expõe a fragilidade financeira do município, sua extrema dependência em relação aos outros entes federados. No ano de 2005, por exemplo, a complementação representava 39,1% do total da receita total da Educação, ou seja, quase a metade.

Pode-se concluir que houve um aumento significativo nas receitas no período em função principalmente da complementação do FUNDEF, mas considerando que a política de Fundos é sempre temporária²²⁷, até quando se poderá manter a rede, caso mudem as regras do jogo?

Os valores referentes ao FNDE e a Convênios correspondem a duas modalidades de repasse: à assistência financeira automática da União e às transferências voluntárias por meio de Plano de Trabalho Anual (PTA). Em relação à primeira modalidade, Altamira contou com os seguintes Programas: Programa Dinheiro Direto na Escola (**PDDE**), Programa Nacional de Alimentação Escolar (**PNAE**), Programa Nacional de Alimentação do Indígena (**PNAI**), Programa de Alimentação para Creches (**PNAC**), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (**PNATE**) e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para a Educação de Jovens e Adultos (**PEJA**), cujas receitas encontram-se discriminadas de 1997 a 2006 na tabela abaixo:

TABELA 38: Altamira – Assistência Financeira Automática da União/FNDE. 1997 – 2006

| Ano | PDDE | PNAE | PNAI | PNAC | PNAT | PEJA | Total |
|------|---------|---------|--------|--------|--------|-----------|-----------|
| 1997 | 228.406 | 311.160 | - | - | - | - | 539.566 |
| 1999 | 306.284 | 828.926 | - | - | - | - | 1.135.210 |
| 2000 | 310.366 | 795.432 | - | 10.991 | - | - | 1.116.789 |
| 2001 | 300.880 | 733.046 | - | 4.401 | - | 1.116.761 | 2.155.088 |
| 2002 | 304.448 | 696.687 | - | 2.772 | - | 1.299.158 | 2.303.065 |
| 2003 | 258.399 | 631.689 | 22.096 | 8.380 | - | 1.149.510 | 2.070.074 |
| 2004 | 258.267 | 500.895 | 62.318 | 10.556 | 43.443 | 548.772 | 1.424.251 |
| 2005 | 233.084 | 737.716 | 82.227 | 14.767 | 74.382 | 643.355 | 1.785.531 |
| 2006 | 241.393 | 892.304 | 80.563 | 18.118 | 98.142 | 580.610 | 1.911.130 |

Fonte: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc e SEMEC/Altamira.

Nota 1: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/(IBGE) de 30 de junho de 2008. Tabela elaborada pela autora.

²²⁷ O FUNDEF vigorou de 1997 a 2006, e o FUNDEB tem o limite fixado de 2007 a 2020.

O PNAE se destaca por ser o programa do governo federal de maior permanência e visibilidade em termos de recursos. Mesmo com *per capita*s que variaram de R\$0,13 a R\$0,22 durante o período de 1997 a 2006, os valores do Programa da Merenda Escolar apresentaram um crescimento de 186,76%, passando de R\$311.160,00 anuais em 1997 para R\$892.304,00 anuais em 2006.

Ainda que desde 1999 já houvesse o recebimento de cotas de merenda escolar para a Educação Infantil sob o nome de Merenda Solidária, este repasse só vem se consolidar como programa específico a partir de 2003 com a criação do Programa de Alimentação para Creches (**PNAC**)²²⁸. De 2003 a 2006, houve um crescimento de 64,8% dos recursos do PENAC. A partir do mês de outubro de 2003, data em que foi criado nacionalmente o Programa Nacional de Alimentação do Indígena (**PNAI**), com quota diferenciada a cada ano (R\$0,26 em 2003; R\$0,34 em 2004 e 2005 e R\$0,44 em 2006), a Prefeitura de Altamira também começa a receber recursos para a alimentação escolar indígena. De 2004 a 2006 os valores do PNAI tiveram um crescimento de 225,8%.

Recursos significativos também começaram a fazer parte das receitas de Altamira a partir de 2001²²⁹ oriundos do projeto Recomeço para financiar a Educação de Jovens e Adultos. Mas, ao contrário dos outros repasses automáticos que tiveram crescimento, os recursos para EJA decresceram 48% ao longo do período em razão de mudanças no perfil do Programa a partir de 2004 que passa a compor o programa Fazendo Escola e modifica os critérios de repasse de recursos²³⁰.

A gestão do PDDE no Município de Altamira concentra-se basicamente em dois espaços. O primeiro compreende a Secretaria Municipal de Educação, que é responsável pelo recebimento e pela execução dos recursos do PDDE das escolas que não instituíram UEx, pelo cadastramento de novas UEx, pela orientação sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos, pelo acompanhamento e recebimento da prestação de contas das UEx de sua rede. O segundo refere-se às próprias UEx, que executam e prestam contas dos recursos junto à SEMEC. O volume de recursos recebidos oriundos do PDDE de 1997 a 2006 teve um aumento considerado pequeno, de 5,6%, o que em termos absolutos significou apenas R\$12.790,79.

Em Altamira, o PDDE começou a ser executado de forma descentralizada em 1997 por meio de Conselhos Escolares (CE) e Associação de Pais e Mestres (APM) que se

²²⁸ O PNAC é criado pela Resolução nº 35/2003 que estabelece R\$ 0,18 (dezoito centavos) para as creches e R\$0,13 (treze centavos) para a pré-escola.

²²⁹ De acordo com a MP nº 2.178-36 de 2001, o valor aluno ano em 2001 era de R\$230,00.

²³⁰ Para aprofundamento sobre as mudanças a partir do Programa Fazendo Escola, consultar Cruz (2009).

constituíram como Unidades Executoras (UEXs). Para melhor compreender a dinâmica de repasses de recursos do PDDE desde o início do Programa, o quadro abaixo demonstra: o percentual dos valores recebidos por escolas que contavam com UEX na forma de CE ou APM e que, portanto, recebiam recursos diretamente e o de escolas que recebiam recursos via Prefeitura Municipal por não contarem com UEX além do total geral em valores reais incluindo as duas modalidades de repasses.

TABELA 39: Altamira – valores de repasses do PDDE 1997 a 2006 para UEX e PMA.

| Ano | % Valores via CE e APM | % Valores via PMA | Total |
|------|------------------------|-------------------|------------|
| 1997 | 50,6 | 49,4 | 228.406,00 |
| 1998 | * | * | 250.193,00 |
| 1999 | 76,5 | 23,5 | 306.284,00 |
| 2000 | 80 | 20 | 310.366,00 |
| 2001 | 78 | 22 | 300.880,00 |
| 2002 | 83 | 17 | 304.448,00 |
| 2003 | 86 | 14 | 258.399,00 |
| 2004 | 88 | 12 | 258.267,00 |
| 2005 | 85 | 15 | 233.084,00 |
| 2006 | 91 | 9 | 241.393,00 |

Fonte: FNDE/MEC e SEMEC/Altamira.

Nota 1: Quadro elaborado pela autora. Nota 2: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

Altamira vem gradativamente descentralizando²³¹ a execução dos recursos do PDDE para as próprias escolas ou para escolas pólos²³² na zona rural. O percentual do montante de recursos geridos de modo descentralizado também aumentou bastante de modo que, em 2006, só restavam 9% de recursos geridos pela prefeitura, e 91% dos recursos eram executados diretamente pelas escolas. Somados os repasses totais de todas as transferências automáticas da União, verificou-se que de 1997 a 2006 houve um aumento de 71,7% nestes repasses, mas eles são pouco representativos em termos globais.

A cidade de Altamira contou também com recursos advindos da assistência voluntária da União e do Estado, por meio de convênios de 1997 a 2006 (ver Anexo X). São poucos os

²³¹ Em 1999 eram 28 UEXs e, em 2006, esse número passou para 47.

²³² As escolas pólos congregam um grupo de escolas menores na zona rural. Algumas vêm constituindo unidades executoras que servem de apoio às outras.

convênios com o Estado no período analisado, seja porque estão geralmente ausentes nos balanços, seja porque com a municipalização do ensino fundamental o governo do Estado praticamente se ausentou de Altamira em relação a essa etapa do ensino.

O maior número de convênios foi feito com o governo federal, mas se deu de forma esparsa a ponto de, nos anos de 2001 a 2005, não haver nenhum convênio de assistência voluntária que beneficiasse diretamente a rede municipal, mantendo-se, porém, os programas de transferência automática. Os convênios com o MEC se dirigiram principalmente ao ensino fundamental, contemplando a aquisição de Kits Tecnológicos (TV, Vídeo-cassete, antena parabólica) e a aceleração da aprendizagem em 1997, formação continuada, entre outros.

Embora não tenham sido muitos, os recursos de convênio certamente ajudam o município a viabilizar a melhoria da educação. No que se refere às verbas de convênios, estas já vêm definidas em que se pode empregar. E as demais como são empregadas? Os gastos têm contribuído para a democratização da educação? Isto será visto a seguir.

5.2.4 Onde são gastos os recursos da Educação em Altamira?

As receitas são definidas ano a ano com base nas receitas próprias, transferidas e já se sabe que aumentaram no período da pesquisa. Mas como vinham sendo empregadas? Como se vinha dando a execução do orçamento educacional no período?

A próxima tabela vai nos ajudar a localizar os gastos por Programa que é um nível mais detalhado da Classificação Funcional Programática que trata as despesas do ponto de vista dos objetivos e das áreas de atuação do governo referente à Função Educação, ou seja, vai nos mostrar onde se efetuaram mais gastos: se no ensino fundamental, educação infantil, na gestão, na EJA, etc.

TABELA 40: Altamira. - Despesas da Função Educação/Cultura, por Programa (1997-2006)

| Programas | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Adm. Geral | 1.911.271 | 2.384.583 | 2.811.597 | 4.527.439 | 2.464.049 | 4.257.313 | 2.869.635 | 3.300.684 |
| Ed. Infantil | 3.913 | 1.115.521 | 1.217.009 | 998.476 | 578.175 | 916.566 | 1.491.371 | 2.054.370 |
| E. Fund. | 4.299.524 | 9.288.744 | 10.118.070 | 10.699.072 | 15.170.790 | 14.530.505 | 13.811.608 | 15.857.434 |
| EJA | - | - | - | 113.521 | 79.126 | 814.100 | 1.037.416 | 692.614 |
| En. Médio | 2.589 | - | - | 3.403 | - | * | 5.415 | 1.416 |
| En. Superior | 57.302 | 84.207 | 15.813 | 17.720 | - | 20.287 | 9.935 | 1.634 |
| Ed. Fís./Desp. | 180.222 | 5.160 | 440.309 | 78.082 | 76.377 | 35.714 | 120.972 | 202.533 |
| Ass. Educando | 274.679 | 827.777 | 754.335 | 745.600 | 53.764 | 95.047 | 850.887 | 1.147.626 |
| Ed. Especial | - | 8.392 | - | - | - | 732 | - | 69.159 |
| Atividades Artísticas | - | 218.312 | 40.354 | 53.114 | - | 243.427 | 562.266 | 116.779 |
| Outros | | | | | | 633.413 | | |
| Total | 6.729.500 | 13.932.696 | 15.397.487 | 17.236.427 | 18.422.281 | 21.547.104 | 20.759.505 | 23.444.249 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Altamira, exceto os anos de 1998 e 2002.

Nota: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

As informações mostram que dentre os Programas da Função Educação, o ensino fundamental é o que se destaca com maior quantitativo de recursos, o que não causa nenhuma surpresa, seja devido à vinculação constitucional de 60% dos impostos a essa etapa da educação básica propiciada pela criação do FUNDEF, seja devido à focalização do salário educação no ensino fundamental e pela maioria das transferências automáticas do FNDE e demais convênios.

De 1997 a 2006, houve crescimento de 268,8% nos gastos com o ensino fundamental, que de R\$4.299.524,00 em 1997 passaram para R\$15.857.434,00 em 2006. A participação percentual do ensino fundamental no conjunto das despesas correspondeu à média de 68% com variações de 62% (mínima) em 2001 a 82,3% (máxima) verificada em 2003.

Quanto às despesas com a educação infantil, ainda que tenham obtido um crescimento espetacular de 1997 a 2006 (de R\$3.913,00 em 1997 passou a R\$2.054.370,00 em 2006) corresponderam à média de 4,5% do total (com variação mínima de 0,05% em 1997 e máxima de 8,7% em 2006). Como explicar tão reduzida quantidade de recursos aplicada em Educação Infantil em 1997, quando existiam 671 alunos na pré-escola e alfabetização? A razão para tão pouco investimento parece residir no fato da educação infantil ter sido excluída do FUNDEF e boa parte de seus custos operacionais também estarem ligadas a convênios ligados à Secretaria de Trabalho e Promoção Social, portanto, contabilizados não como educação, mas como assistência.

O programa Administração Geral tem sido bastante significativo e correspondeu à média de 19,08% do total de gastos na década, sendo que o maior percentual ocorreu no ano

de 1997 e foi de 28,40%, e o menor, em 2003, correspondeu a 13,38%. Embora seus valores em termos relativos tenham decrescido (já que em 1997 representavam 28,40% do total das despesas e, em 2006, 14,0%), em termos absolutos o programa Administração Geral obteve um crescimento de 72,6% (de R\$1.911.271,00 em 1997 para R\$3.300.684,00 em 2006).

Os gastos com ensino médio se referem à parceria da prefeitura municipal com o Estado, em apoio ao Sistema Modular de Ensino (SOME) para a oferta de ensino médio em etapas na zona rural do município, por meio de transporte, alimentação e alojamento aos professores do SOME. Nos anos em que há registro (apenas nos balanços de 1997, 2001, 2005 e 2006), os gastos com esse programa não chegam a 1% do total, conquanto o SOME não tenha sofrido interrupções no período.

É interessante constatar que as despesas com a Educação de Jovens e Adultos também não refletem as receitas das transferências automáticas do Governo Federal. Por exemplo, no ano de 2001, verificou-se a transferência (R\$ 1.116.761,00) referente ao Programa Recomeço e, no balanço, foram registrados gastos com EJA bem inferiores a esse valor, no total de R\$113.521,00. O mesmo parece acontecer com as despesas referentes ao Programa Assistência ao Estudante onde deveriam constar os valores referentes ao PNAE, PNAI, PNAC e PNATE, mas que não os reflete quantitativamente.

Importa ainda chamar a atenção para as despesas com o Programa Ensino Superior principalmente entre 2005 e 2006. Embora a prefeitura tenha realizado a formação inicial de professores em convênio com a UFPA a partir de 1998, essa despesa não aparece como despesa em ensino superior, possivelmente porque até 2001 a Lei nº 9424/96 permitia que fossem contabilizadas como despesa referente aos 60% do FUNDEF gastos com a valorização do magistério, ou seja, como parte das despesas com ensino fundamental.

Destaque-se a ausência de programa que dimensione os gastos com educação indígena, municipalizada em 2003. Mas como esses gastos têm repercutido em maior democratização da educação? O tópico a seguir apresenta algumas pistas.

5.2.5 O gasto-aluno em Altamira e o Custo-aluno Qualidade Inicial – CAQI

Comparando-se os gastos efetuados por programa e o número de matrículas efetuadas por nível e modalidades da educação básica, procurou-se chegar ao gasto-aluno-ano. Não obstante, como se pode observar na Tabela 41 que trata dos gastos por programa, os gastos

com educação especial são muito esparsos e os com educação Indígena (apesar de ter sido municipalizada a partir de 2003) sequer são considerados como um programa à parte, motivo por que estas modalidades não foram consideradas para efeito de cálculo do gasto-aluno. Objetivou-se verificar a evolução do gasto antes e depois da municipalização da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da EJA, apresentados a seguir:

TABELA 41: Altamira: Gasto-Aluno na Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA – 1997-2006

| Anos | Educação Infantil | Ensino Fundamental | Educação de Jovens e Adultos |
|------|-------------------|--------------------|------------------------------|
| 1997 | 5,83 | 426,83 | * |
| 1999 | 1.751,20 | 618,54 | * |
| 2000 | 630,57 | 559,36 | * |
| 2001 | 592,21 | 598,77 | 358,00 |
| 2002 | 473,36 | 662,01 | 589,40 |
| 2003 | 304,30 | 883,25 | 397,48 |
| 2004 | 518,41 | 797,76 | 269,39 |
| 2005 | 471,05 | 758,29 | 408,75 |
| 2006 | 691,47 | 904,22 | 265,36 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Altamira, TCM

Nota 1: Para os anos de 2001 a 2003, consideraram-se os recursos do Projeto Recomeço e do PROEJA.

Nota 2: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

Como explicar gasto-aluno-ano tão reduzido em Educação Infantil em 1997? Esse é um dos motivos por que parte das despesas era financiada por convênios celebrados via Secretaria de Trabalho e Promoção Social, portanto não computados como educação. Apesar de a Educação Infantil ter sido incluída pela primeira vez como parte da Educação Básica a partir de 1997 (LDB nº 9.394/96), não fazia jus aos recursos do recém-aprovado FUNDEF, o que de certa forma estimulava a continuidade do atendimento da criança pequena pela Secretaria do Trabalho e Promoção Social. Além disso, parte da matrícula em Educação Infantil até 2000 em Altamira pertencia às classes de alfabetização²³³, sendo provavelmente custeadas como ensino fundamental, com recursos do FUNDEF.

²³³ As classes de alfabetização correspondiam a uma fase de transição entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Por essa característica ambígua, muitos gestores municipais nas discussões da UNDIME das Regiões Norte e Nordeste, onde era mais comum esse tipo de classes, entendiam que elas deveriam ser financiadas pelo FUNDEF. Essa foi uma forte razão para a implantação do ensino fundamental de 9 anos, adotada como política alguns anos depois.

Com a municipalização em 1998, o município se reestrutura um pouco mais para tal atendimento, e isso se refletiu nos gastos com Educação Infantil, pois em 1999 foi o ano em que se observou o maior volume de gastos aluno-ano, que foi de R\$1.751,00. Após esse período, o gasto-aluno se estabilizou. O mínimo foi R\$304,30 em 2003, e o máximo foi R\$691,40 em 2006, apresentando a média de R\$482,90 durante o período²³⁴.

O gasto-aluno-ano com o ensino fundamental durante o período aumentou 112%, passando de R\$426,83 (1997) antes da municipalização para R\$904,22 após a municipalização (2006). Nos oito anos subsequentes à municipalização, a média de gasto aluno no ensino fundamental foi de R\$772,00. Assim, considerando-se o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI)²³⁵ avaliado em R\$ 1.618,00, o gasto aluno do ensino fundamental em Altamira, tanto antes como depois da municipalização, ainda está longe de oferecer condições de qualidade. A média verificada ao longo da década não chegou sequer à metade de tal custo, representando apenas 47,7% do CAQI. Embora haja uma grande concentração de recursos no ensino fundamental, o número de matrículas tem sido proporcional a esse volume de recursos.

Deste modo, conquanto houvesse atendimento de EJA desde 1998, até 2000 são ausentes nos balanços quaisquer referência à despesa com EJA, presumindo-se que neste período suas despesas tenham sido incluídas no Programa de Ensino Fundamental. Tal inclusão, se verdadeira, implica diminuição ainda maior do gasto-aluno do ensino fundamental, pois representa a inserção de mais de três mil alunos a cada ano. É somente a partir de 2001 que a EJA passa a receber o apoio do Programa Recomeço, posteriormente PROEJA. Em alguns anos, os recursos referentes a esse programa não são registrados nos balanços. Contudo, para o cálculo do gasto-aluno com EJA, esses recursos são considerados, resultando na média de R\$381,00 do gasto-aluno de 2001 a 2006, não chegando a 1/3 do CAQI.

Ainda que tenha havido um crescimento bastante acentuado no gasto-aluno do ensino fundamental após a municipalização em Altamira, verifica-se que o mesmo foi insuficiente em relação ao Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQI, não alcançando sequer a metade deste. Do ponto de vista financeiro há, portanto, uma democratização que apresenta limite para a oferta de condições de qualidade na educação.

²³⁴ Os anos de 1997 e 1999 foram considerados atípicos pela discrepância verificada nos gastos em educação infantil, motivo por que foram excluídos do cálculo da média, que se restringiu ao período de 2000 a 2006.

²³⁵ De acordo com Pinto (2006), o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) foi construído considerando uma escola que contenha os insumos básicos e necessários para se garantir um mínimo de condições de qualidade, na perspectiva de que as metas aumentem e novas exigências se incorporem à noção de qualidade inicial.

Se a leitura do balanço financeiro anual das contas municipais pelo cidadão comum pelas características que normalmente apresenta já traz certa dificuldade, o que dizer quando tais documentos apresentam ausências de registro ou de complementos explicativos sobre os recursos? Essa situação ocorre corriqueiramente não apenas em Altamira ao não registrar os valores de convênios nos balanços anuais em alguns anos, mas também em vários municípios dificultando a fiscalização dos recursos públicos pelo cidadão, como denuncia Davies (2001). Por constituir-se em um dos principais requisitos para a democratização da gestão pública, a transparência das informações sobre as contas públicas é muito importante.

Outro aspecto importante a ser analisado nas despesas da educação considerando a perspectiva de democratização da educação diz respeito à classificação segundo a natureza das despesas pelo tipo de bens e serviços que estão sendo adquiridos²³⁶. Tal análise busca evidenciar até que ponto o poder público tem apenas mantido ou também adquirido bens móveis e imóveis que permitam a expansão e a qualificação do ensino. A tabela a seguir mostrará a situação de Altamira em relação aos gastos segundo a natureza das despesas: despesas correntes e de capital, bem como os gastos com pessoal.

TABELA 42: Altamira - Despesas da Função Educação Segundo a Categoria Econômica – 1996-2004.

| Ano | Despesa Total | Despesas Correntes | % S/ Total | Despesas Capital | % S/ Total | Despesas Pessoal | % S/ Desp. Corrente |
|------|---------------|--------------------|------------|------------------|------------|------------------|---------------------|
| 1997 | 6.729.500 | 6.533.783 | 97,0 | 195.717 | 3,0 | 4.705.398 | 69,9 |
| 1999 | 13.932.696 | 13.281.752 | 95,3 | 650.944 | 4,7 | 8.471.703 | 60,8 |
| 2000 | 15.397.487 | 13.759.149 | 89,4 | 1.638.338 | 10,6 | 9.786.771 | 63,5 |
| 2001 | 17.236.427 | 14.521.368 | 84,2 | 2.715.059 | 15,8 | 12.875.209 | 74,7 |
| 2002 | 17.584.010 | 14.397.922 | 81,9 | 3.186.088 | 18,1 | 10.501.653 | 59,7 |
| 2003 | 18.613.093 | 13.864.382 | 74,4 | 4.748.711 | 25,6 | 9.831.095 | 52,8 |
| 2004 | 21.549.425 | 15.610.884 | 72,4 | 5.938.541 | 27,6 | 11.472.516 | 53,2 |
| 2005 | 20.759.505 | 19.045.314 | 91,7 | 1.714.191 | 8,3 | 14.157.319 | 68,2 |
| 2006 | 23.444.249 | 21.484.317 | 91,6 | 1.959.932 | 8,4 | 15.711.820 | 67,0 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Altamira, TCM.

Nota: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

As despesas correntes aglutinaram, sem dúvida, os maiores valores, os quais corresponderam à média percentual de 86,4% no período de 1997 a 2006, com destaque para o

²³⁶ De acordo com a Lei nº 4.320/64, que institui normas para a elaboração de orçamentos, do ponto de vista econômico, as despesas podem ser classificadas em despesas correntes e de capital. As primeiras referem-se ao conjunto de gastos referentes a pagamento de pessoal, material de consumo, pagamento de terceiros e encargos, entre outras, e as segundas dizem respeito aos investimentos em obras e instalações, equipamento e material permanente, aquisição de imóveis.

ano de 1997 cujo percentual foi de 97% dos recursos. Isso quer dizer que antes da municipalização havia poucos recursos para capital ou investimento (apenas 3%). De 2000 a 2006, há um aumento considerável nos recursos para investimentos que ficou em média 19% do total, coincidindo com a fase áurea após a municipalização e o FUNDEF. Este foi também o momento em que muito foi gasto com pessoal, chegando-se a comprometer 74,7% dos recursos das despesas correntes (ano de 2001). Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) limitava o gasto com pessoal nos municípios em até 60% das receitas correntes líquidas²³⁷, conforme o seguinte trecho da Lei:

Art. 19: para fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa com pessoal em cada período de apuração e em cada ente da federação não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento)
- II – Estados: 60% (sessenta por cento)
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

Tal dispositivo legal serviu como um dos argumentos para o rebaixamento da folha dos professores municipalizados pelo prefeito Domingos Juvenil; todavia, a lei determina o limite de 60% dos gastos de pessoal sobre a receita corrente líquida considerando todas as funções do governo em seu conjunto, e certamente a folha da educação isoladamente não chegou a comprometer a prestação de contas da prefeitura. Isso fica claro no processo nº 200203795-00 referente ao parecer do TCM sobre a prestação de contas do exercício financeiro de 2001 da Prefeitura Municipal de Altamira (Informação nº 005/2003). Tal documento demonstrava que foram gastos com pessoal apenas 33,68% do total das receitas correntes daquele ano, concluindo que “as despesas com pessoal mantiveram-se dentro dos limites estabelecidos nos Art. 19 e 20 da LRF” (PARÁ-TCM, 2003, p. 19).

Em Altamira, como em grande parte dos municípios paraenses, os gastos em educação se concentram em despesas de custeio ou despesas correntes em detrimento de investimento em construção, compra de equipamentos e material permanente. Dentre os gastos, o referente a

²³⁷ De acordo com a Lei nº 101, as receitas correntes líquidas correspondem ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

despesas com pessoal foi sempre acima de 50% dos referentes a despesas correntes. Ou seja, os recursos estão servindo mais para manter do que propriamente desenvolver a educação.

Na análise das despesas, considerando-se a democratização da educação, é importante também verificar se o Art. 212 da CF que prevê o gasto do valor mínimo equivalente a 25% dos impostos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) vem sendo cumprido. Para tal, foi adotado o seguinte procedimento: evidenciou-se a receita total da educação considerando as receitas vinculadas (25% dos impostos) e as receitas não-vinculadas (FNDE, Convênios, Complementação do FUNDEF e Salário Educação). Das despesas totais em Educação, excetuaram-se as despesas com cultura e os valores referentes às receitas não-vinculadas. O restante atribui-se a gastos efetivos com MDE relativos às receitas vinculadas avaliando-se se os percentuais são ou não compatíveis com o que estabelece a CF. A fim de evidenciar tal operação, a tabela a seguir demonstra as receitas e despesas e o percentual de gastos com educação em Altamira de 1997 a 2006.

TABELA 43. Altamira – Percentual de Despesas aplicada em Educação - 1997-2006

| ANOS | Receita Total de Educação (A+B) | Receita Vinculada (A) | Receitas não-Vinculadas (B) | Despesas com Educação | Despesa com MDE | % de despesa com MDE |
|------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------|----------------------|
| 1997 | 7.784.908 | 7.030.572 | 754.336 | 6.549.278 | 5.794.942 | 20,6 |
| 1999 | 13.377.910 | 7.510.327 | 5.867.583 | 13.709.224 | 7.841.641 | 26,1 |
| 2000 | 14.092.475 | 7.936.637 | 6.155.838 | 14.916.824 | 8.760.986 | 27,5 |
| 2001 | 16.632.490 | 9.083.692 | 7.548.798 | 17.105.231 | 9.556.433 | 26,3 |
| 2002 | 16.087.683 | 10.144.156 | 5.943.527 | 16.875.576 | 10.932.049 | 26,9 |
| 2003 | 16.360.291 | 9.909.796 | 6.450.495 | 18.345.904 | 11.895.409 | 30,0 |
| 2004 | 21.091.112 | 11.988.954 | 9.102.158 | 20.634.550 | 11.532.392 | 24,0 |
| 2005 | 22.566.257 | 11.408.305 | 11.157.970 | 20.076.267 | 8.918.297 | 19,5 |
| 2006 | 23.828.053 | 12.032.428 | 11.795.625 | 23.124.937 | 11.329.312 | 23,5 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Altamira, TCM.

Nota 1: A receita total da educação corresponde aos valores da receita vinculada (25% dos impostos) somadas às não-vinculadas. Nota 2: Das Despesas com Educação excetuaram-se as referentes à Cultura. Nota 3: As despesas com MDE devem corresponder ao valor mínimo de 25% dos impostos – neste quadro equivalente à coluna representada por B. Nota 4: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

Segundo a metodologia utilizada, o percentual mínimo de 25% da receita de imposto em quatro dos nove anos não foi cumprido²³⁸. Merecem observações os anos de 1997 e 2005. O primeiro pela novidade imposta pelo FUNDEF. Neste ano, pela desorientação dos

²³⁸ Importa ressaltar as dificuldades mencionadas na introdução desse trabalho para se chegar aos dados financeiros, de modo que o quadro é apenas aproximativo.

contadores, todos os repasses do FUNDEF aparecem no Balanço como impostos, não se evidenciando repasses de complementação da União, o que certamente influenciou no baixo índice de aplicação, que considero, portanto, irreal. Quanto ao ano de 2005, este requer um exame mais aprofundado. Os demais se aproximam dos 25%.

Não se pode negar que com a municipalização do ensino houve aumento significativo de recursos para a MDE na base de 95,5% de 1997 a 2006. De um modo geral, poderia se afirmar que tal disponibilidade de recursos permitiria melhorar substancialmente a educação e expandir esse direito a mais crianças e jovens. No entanto, tal aumento foi justamente em consequência do maior número de alunos assumidos pela municipalização por constituir-se em base de referência de repasses financeiros segundo a política do FUNDEF. Na prática, tal situação equivale a um jogo de soma zero, onde mais alunos implicam mais recursos, mas também, na mesma proporção, o aumento de despesas. O aumento de recursos propiciados pela municipalização e pelo FUNDEF teria implicado a valorização dos profissionais da educação? É o que será avaliado a seguir.

5.3 A MUNICIPALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM ALTAMIRA

Não é possível analisar as implicações da municipalização para a política de valorização do magistério na perspectiva de dimensionar a democratização da educação sem que se tenham claras as condições dos professores da rede municipal antes e depois da municipalização. Isso implica reconhecer a especificidade da vida funcional dos professores e questionar as condições funcionais desses servidores na perspectiva de sua valorização. Eram concursados, contratados, estáveis? Sua formação inicial era compatível com o exercício do magistério? Havia Plano de Carreira, e este era implementado? Recebiam salários compatíveis com suas funções? Contavam com política de formação inicial e continuada?

Mas é importante destacar que antes da municipalização do ensino fundamental em Altamira a SEMEC contava com um total de 662 funcionários sendo 418 do magistério e 244 administrativos. Com a municipalização ocorrida em março de 1998, houve um acréscimo de

227 novos servidores, oriundos da rede estadual²³⁹, totalizando 889 servidores. Isso significa que, após a municipalização, a SEMEC passou a contar com duas orientações de carreira: uma para os professores da rede municipal e outra para os professores oriundos da rede estadual ou ‘municipalizados’. Nesse sentido, o presente tópico tem como objetivo analisar a situação dos professores municipais e ‘municipalizados’ antes e depois da municipalização, pois não é possível dimensionar a democratização da educação sem que se tenha clara a situação dos professores de ambas as redes.

5.3.1 A política de valorização dos professores da rede municipal antes da municipalização

A ausência de Plano de Carreira traduzia a timidez da política de valorização do magistério existente antes da municipalização, tanto que a política salarial não contemplava gratificações diferenciação por local de trabalho (zona urbana ou rural, classes multisseriadas ou educação especial). Quanto à formação inicial, a grande maioria dos professores possuía apenas o magistério ou Normal, adquirido por meio do Projeto Gavião que contemplava a formação em magistério do professor de 1ª a 4ª série, iniciativa de maior sucesso a esse respeito na época.

Com o FUNDEF, a prefeitura ofereceu a formação inicial de nível superior para 50 professores da rede em convênio com a UFPA. Cursos de formação continuada tais como curso de formação para professores de educação de jovens e adultos, de alfabetização e oficinas pedagógicas também eram promovidos pela SEMEC. Ainda que essas iniciativas de fossem insuficientes para contemplar todos os professores da rede, não se pode negar a importância das mesmas. No entanto, apenas em 1998, após muita luta, os professores conseguem a realização do primeiro concurso público para os professores, já que até então o ingresso no magistério se dava por contrato temporário. A política de valorização do magistério é relatada pela Secretária Municipal da época:

²³⁹ Conforme Relatório da SEMED de 1998, este número de funcionários inicialmente era de 233 servidores e diminuiu em seguida para 227 (132 professores e 95 administrativos e de apoio) em função da aposentadoria e transferência de alguns.

A primeira coisa foi o próprio concurso público para regularizar a vida dessas criaturas que estavam todos assim... de água a baixo. (...) Além do concurso público, nós tivemos a tabela de salários, nós tivemos reunião para professores, seminário. Depois em parceria com a própria universidade, nós arrumamos a vida de todo aquele povo que eram leigos, então nós oferecemos o curso de magistério, em Castelo do Sonhos, que naquele tempo era chamado Projeto Gavião. (...) foi extinta a figura do professor leigo aqui no município, aí nós partimos para o curso de nível superior: Nós fizemos um convênio com a universidade, foram 50 vagas na área de pedagogia, fizemos a oferta desse curso. Eram as turmas do FUNDEF. (Secretária de Educação A)

A valorização da educação, conforme a Secretária, se consubstanciou pela realização de concurso público, pela definição de tabela salarial e pela existência da formação inicial para professores em nível médio e superior mediante o Projeto Gavião e à parceria com a UFPA para qualificação de professores leigos da rede municipal.

Em 1997, os professores conseguiram a aprovação de um Estatuto e Plano de Carreira para o Magistério local, conforme a Lei nº 1.378 de 27 de junho de 1997. O atual presidente do SINTEPP de Altamira relata que até então os trabalhadores da educação não tinham um Plano de Carreira, sendo conduzidos pelo Regime Jurídico Único do Município. Segundo ele,

A partir da LDB em 1996, que trouxe a exigência da elaboração de Plano de Carreira e em seguida a Resolução nº 3 que determinava que colocava as Diretrizes para os Planos de Carreira, o SINTEPP, não só de Altamira, como em nível regional, encampou uma luta. Tirou como bandeira de luta, como prioridade a criação desse Plano de Carreira. (PRESIDENTE DO SINTEPP – ALTAMIRA 3)

A Resolução nº 3/97 não deve ter tido alguma influência para que o executivo acelerasse a elaboração deste primeiro Plano de Carreira de Altamira, pois só viria a ser aprovada em 08 de outubro de 1997 e publicada no Diário Oficial da União em 13/10/97, portanto bem depois de aprovado o Plano de Carreira em junho. Ainda que eu não desconsidere a luta e o empenho dos professores para tal aprovação, o que motivou o executivo a enviar para a aprovação da Câmara Municipal o Plano de Carreira pode ter sido a Lei Estadual 6.044/97 que antecipou o FUNDEF no Pará e indicava a necessidade de elaboração de Planos de Carreira como parte da habilitação imediata das prefeituras para a implantação do referido fundo. Nesse sentido, é bem sintomática a data de aprovação da Lei do Plano de Carreira: 27 de junho de 1997, na mesma data em que também foi aprovada a Lei 1.380/97 que dispunha sobre a criação do Conselho do FUNDEF e que provavelmente

também se votava o crédito adicional²⁴⁰ de R\$1.308.000,00 (Hum milhão, trezentos e oito mil reais) previstos para o FUNDEF naquele ano. No entanto, embora a municipalização só tenha ocorrido em Altamira em março de 1998, esse processo já havia sido iniciado há mais tempo, desde o ano de 1996 quando houve o lançamento da política de municipalização pelo governo do estado. A antecipação do FUNDEF no Pará no ano de 1997 foi um passo decisivo para que os municípios municipalizassem o ensino e também criassem Plano de Carreira para os professores.

Assim, a Lei do Plano de Carreira foi aprovada e logo após sua aprovação foi feita uma publicação especial pela prefeitura em forma de um livreto, cuja capa mostrava uma gravura com o desenho de uma professora em traje verde e amarelo, em um cenário semelhante a uma sala de aula, contendo uma mesa de professor e, sobre ela, um globo e um ‘quadro-negro’ de cor cinza que continha os dizeres “É assim que se faz!”, para o qual a professora apontava com uma das mãos.

É interessante adentrarmos a análise desta imagem porque ela revela o típico entusiasmo de início de governo. A frase no quadro negro, que é cinza, expressa bem essa disposição em relação ao Plano de Carreira dos professores. Para deixar mais clara a sua intencionalidade e o seu entusiasmo, o executivo municipal fez constar na publicação a seguinte mensagem:

Meus colegas professores:

Neste início do governo Altamira Para Todos, demos um grande passo para organizar o nosso município: realizamos o concurso público. E é com satisfação que agora recebo vocês educadores para o quadro permanente desta Prefeitura que, como outros servidores concursados, passam a ter seus direitos assegurados. Tenho certeza de que a história deste governo está sendo feita com seriedade e respeito a seus munícipes.

A Lei nº 1.378 que sancionei em 97 sobre o Grupo Magistério tem, entre outros objetivos incentivar a profissionalização e a valorização dos educadores, assegurando-lhes uma remuneração digna. Este é um caminho para que, neste novo tempo que Altamira está vivenciando, a Educação seja decisiva na construção de uma economia próspera, de uma sociedade participativa e na redução das desigualdades sociais.

Quero deixar a minha mensagem de boa sorte e confiança em cada um de vocês no desempenho da árdua e gratificante tarefa de construir, através da Educação, uma Altamira melhor para todos.

Muito Obrigado!

Claudioiro Gomes da Silva
Prefeito de Altamira (ALTAMIRA, 1997).

²⁴⁰ Não tive acesso à Lei que regulamentou a entrada desse crédito, mas somente ao Projeto de Lei nº 014/97 do executivo que se deu em 25/06/97. Considerando a data da entrada do Projeto de Lei, tudo leva a crer que ela foi aprovada em conjunto com as outras, pois o prazo máximo para a habilitação dos municípios para implantação do FUNDEF posto pela lei estadual do Fundo era até 30/06/97.

A mensagem transmite um sentimento de alegria e a perspectiva de dias melhores para o magistério local, visto que o prefeito era filho de Altamira, conhecia bem a situação dos professores locais porque também um deles como licenciado em Letras e ex-coordenador do Campus da Universidade Federal do Pará em Altamira prometia empenho pela causa dos professores. No entanto, a seriedade e o respeito do Executivo pelos munícipes e em especial pelos educadores são contestados pela coordenação do Sindicato de professores, que também publicou a Lei do Plano de Carreira do Magistério em 1999 e, no preâmbulo dessa publicação, relata os conflitos entre a Prefeitura e o SINTEPP durante o processo de aprovação da Lei, transcrita a seguir:

Em maio de 1997, o SINTEPP/Altamira foi convidado pelo prefeito a dar sua contribuição na Elaboração do Plano de Carreira. (...) Após leitura e ampla discussão, a categoria propôs alterações que garantissem melhoria da qualidade do ensino e a valorização do Magistério.

No entanto, apesar de ter se comprometido em aceitar as propostas do sindicato, o prefeito enviou à Câmara Municipal de Altamira um projeto de Plano de Carreira que não contemplava nossas emendas e, em 27 de junho de 1997, os vereadores governistas aprovaram a Lei. Entendemos que o texto aprovado é mais uma medida da política do governo neoliberal para viabilizar seu projeto de municipalização do ensino fundamental do que verdadeiramente uma preocupação com a valorização do Magistério. (SINTEPP – ALTAMIRA, 1999)

A associação da Lei do Plano de Carreira com a municipalização feita pelo SINTEPP nesta publicação de 1999 só foi possível porque nestas alturas a municipalização em Altamira já havia acontecido e estava mais clara a relação entre o FUNDEF, a municipalização e as medidas preparatórias associadas a esses acontecimentos. Tal relação era mais difícil de fazer logo após a aprovação da Lei, em 1997, principalmente porque a aprovação do Plano de Carreira coincidiu com o início de um novo governo e com a vigência de uma nova LDB que vinha sendo pauta de discussão do sindicato há muito tempo. O fato é que a Lei nº 1.378 de 27 de junho de 1997 trouxe a real possibilidade de sistematizar a carreira docente até então inexistente. A Lei constava de 130 Artigos, que detalhavam a estrutura do Magistério da Educação Básica com bastante minúcia. Adentrarei aqui apenas alguns de seus aspectos relevantes para a análise da Valorização do Magistério.

O Art. 16 tratava do Grupo Ocupacional do Magistério, que se enquadrava em duas Categorias: a Categoria Funcional de Educação Básica, composta pela Carreira da Docência

da Educação Básica, e a Categoria Funcional de Especialistas em Educação Básica, composta pelos que exercessem as funções de Orientação, Inspeção Escolar Administração ou Supervisão educacional. Os cargos de professor comportavam Professor I e II que se subdividiam em classes e níveis (ver Anexo XI).

Os professores pertencentes ao cargo de Professor I faziam parte do primeiro nível da carreira, que tinham a formação considerada mínima para ser professor segundo a LDB, que era a formação em Magistério de nível médio. Dividiam-se em Classe A e Classe B. Cada Classe supunha dois níveis, segundo a formação e consequente área de atuação do professor. É interessante destacar que apenas com essa habilitação o professor era considerado apto a atender a Educação Especial. Com Estudos Adicionais ou mesmo curso de Aperfeiçoamento de 240hs, ela poderia dar aulas até a 6ª Série do ensino fundamental.

O Cargo de Professor II também se dividia nas Classes A e B, mas apresentava três níveis de acordo com a habilitação e área de atuação docente (ver anexo XII). Para adentrar o Cargo de Professor II, o professor teria que ter cursado pelo menos a Licenciatura Curta, tornando-se assim habilitado a ministrar aulas em todo o ensino fundamental e na Educação Especial. A jornada de trabalho do professor compreendia uma carga horária máxima (280 horas mensais para o Professor II de 5ª a 8ª série) e a mínima (4 horas semanais para o professor de 1ª a 4ª série). A composição da jornada englobava regência efetiva em sala de aula e hora-atividade. Esta era definida no Art. 63 da Lei 1.378/97 nos seguintes termos:

§ 1º - A hora atividade é o tempo do professor destinado à participação em reuniões pedagógicas, preparação de aula, correção de trabalhos e provas, pesquisas, atendimento aos pais e alunos e outras atividades relacionadas ao exercício da docência extraclasse.

§ 2º - O tempo destinado à hora atividade corresponde a 20% da jornada do professor. (ALTAMIRA, 1997, p. 10)

A hora atividade, portanto, fazia parte da carga horária do professor, mas destinava-se a atividades extraclasse. A Categoria Funcional de Especialistas da Educação Básica, compreendida pelos Cargos de Administrador Escolar, Supervisão Escolar, Inspeção Escolar e Orientação Educacional²⁴¹, era organizada de forma semelhante à da Categoria de Professor

²⁴¹ Os Cargos de Administração Escolar, Supervisão Escolar, Inspeção Escolar e Orientação Educacional II, continham duas Classes (A e B) subdivididas em três níveis (I, II e III)

e previa-se como formação mínima a Licenciatura em Pedagogia e o topo da Carreira o Doutorado.

O quadro de pessoal da educação básica compreendia ainda a subdivisão em Quadro Permanente e Quadro em Extinção²⁴². Os professores pertencentes ao Quadro em Extinção eram estimulados a buscar sua qualificação, que, segundo o Plano, deveria acontecer até 2002 intensificando a procura pelo Curso de Magistério oferecido pelo Projeto Gavião.

Além da definição da estruturação da carreira, a Lei regimentava ainda vários outros assuntos de interesse do servidor. As gratificações estipuladas aos professores contemplavam, além da titularidade (40%), a regência de classe (20%) e o tempo de serviço. Outras gratificações se davam pela diferenciação do atendimento. Os professores da zona rural, da educação indígena das turmas multisseriadas e da Educação Especial faziam jus a gratificações que variavam de 10% a 50% conforme os artigos 89, 90 e 91 desse primeiro Estatuto do magistério:

Art. 89 – Ao servidor do Magistério da Educação Básica serão concedidas as gratificações:

- I – Pela docência na zona rural (20%);
- II – Pelo trabalho na área indígena (20%);
- III – Pelo trabalho com turmas multisseriadas (10%);
- IV – Pelo trabalho em Educação Especial (50%).

Art. 90 – A gratificação de escolaridade, no percentual de 40% (quarenta por cento), conforme Lei Orgânica do Município, será concedida ao titular de cargo, para cujo exercício a lei exija habilitação correspondente à conclusão do grau universitário, calculada sobre o vencimento base.

Art. 91 – O servidor da carreira de docência que encontrar-se em regência de classe receberá a gratificação de 20% (vinte por cento) do vencimento correspondente a sua carga horária. (ALTAMIRA, 1997, p 13)

O Regime Jurídico Único dos servidores do Município de Altamira em seu Art. 85 mencionava a existência de adicionais por tempo de serviço que seriam acrescidos em caráter definitivo ao vencimento do servidor, embora não definisse percentuais²⁴³. A fixação de

²⁴² O Quadro Permanente era integrado pelos cargos de provimento efetivo enquanto que o Quadro em Extinção representava os cargos e funções cujos ocupantes eram considerados leigos por não possuírem habilitação específica para o exercício da atividade docente (ALTAMIRA, 1997, p. 5).

²⁴³ A Lei nº 1.460/2000 alterou alguns artigos da Lei 1.378/97 e, em seu Art. 89, § 2º, definia o percentual de 1% sobre o salário base, por ano de efetivo exercício, a título de gratificação por tempo de serviço.

percentuais e interstício só veio a acontecer em 2000 com a Lei 1.460/2000, que estipulou 1% anualmente sobre o salário base.

Quanto à implantação do Plano de Carreira, a Lei 1.378/97 definia o seguinte:

Art. 117 – A implantação e o funcionamento desta Lei na nova sistemática obedecerão a critérios a serem estabelecidos por ato do Chefe do Poder Executivo;

Art. 119 – A implantação será processada pelas Secretarias Municipais de Administração e Finanças da Educação, Cultura, Turismo e Desporto mediante comissão que será constituída de três (03) membros de cada órgão, fiscalizada pelo Conselho Municipal de Educação;

§ 1º – Dentro do prazo de cento e oitenta (180) dias a contar da publicação desta Lei, serão providenciados todos os atos a serem regulamentados pelo Chefe do Poder Executivo, necessários à execução do processo de implantação. (ALTAMIRA, 1997, p 15)

A perspectiva posta pelo Plano era de que dentro do prazo de seis meses todas as providências para a implantação do mesmo seriam tomadas, e o plano posto em execução. Considerando que o Plano foi aprovado no final de junho de 97, as condições concretas para sua execução só estarão dadas a partir de 1998, após a municipalização.

Para melhor dimensionar a democratização de educação após a municipalização considerando a questão da valorização do magistério dos professores da rede municipal, a política de valorização sinalizada com a aprovação do Plano de Carreira em 1997 será mais detalhada a seguir.

5.3.2 A política de Valorização dos professores da rede municipal depois da municipalização

O entusiasmo inicial do executivo parece ter se perdido no decorrer do processo, pois a valorização do magistério parece não ter se concretizado. O depoimento do presidente do

SINTEPP a esse respeito, mais especificamente sobre a implementação do Plano de Carreira, é revelador de certo descaso da administração em relação ao que estava prescrito na lei:

Nós tiramos como bandeira de luta a criação de um Plano de Carreira que viesse realmente valorizar o magistério. (...) e esse Plano de Carreira foi aprovado, embora não cumprido pela administração. Criamos a primeira Lei que regia o magistério em Altamira, nós conseguimos desvincular a Educação do Regime Jurídico Único. Mas apenas nesse período de quatro anos, de 97 a 2000. O Plano de Carreira foi aprovado, mas infelizmente, não saiu do papel. Nós não conseguimos implementá-lo de fato. (Coordenador do SINTEPP C)

Há muito tempo o Sindicato lutava para que os professores tivessem um estatuto específico; todavia, não é possível concordar plenamente com a posição do presidente do SINTEPP quando afirma que o executivo ignorou totalmente o que estava prescrito no Plano de Carreira, pois os dados da pesquisa demonstram que a partir de 1998 algumas medidas foram implantadas, tal como as relativas às gratificações previstas pelo Plano. Por outro lado, ainda que a Lei previsse que “nenhum servidor do magistério da Educação Básica receberá, a título de vencimento, importância inferior ao salário mínimo” (ALTAMIRA, LEI nº.1.378, § do Art. 83, p. 23)²⁴⁴, nem todos os professores conquistaram ganhos reais equiparados ao salário mínimo nacional. Este era o caso do Professor I, com formação em magistério, atuando na zona urbana e na zona rural, que somente com as gratificações alcançava o mínimo nacional²⁴⁵, o que na prática significava que apenas pelo acréscimo de gratificações se chegava ao salário mínimo vigente. Considerando que as gratificações não são salário, mas acréscimos, o salário-base para estes professores sempre esteve abaixo do salário mínimo da época. As informações da tabela 44 demonstram essa situação, mas também a incorporação do pagamento das gratificações relativas à hora atividade, à regência de classe, ao nível superior, ao ensino na zona rural e ao ensino em classes multisseriadas de 1998 a 2000.

²⁴⁴ De acordo com a Lei 1.378/97, o vencimento é a retribuição pecuniária mensal devida ao servidor do magistério correspondente ao cargo, acrescido das vantagens pecuniárias específicas do cargo.

²⁴⁵ Considerando que em 2000 o salário mínimo era de R\$151,00, o professor I recebia R\$146,00, portanto, abaixo do mínimo. Somente com as gratificações alcançava valor de R\$204,40 se trabalhasse na zona urbana, e R\$248,20 se trabalhasse no campo.

TABELA 44 – Altamira – Salário Base e Gratificações dos Professores da rede municipal Zona Urbana e Rural Jan/1998 a Mar/2000 (valor nominal)

| Cargos | Salário Base 100 horas | Hora Atividade | Regência de Classe | Docência Zona Rural | Multissérie | Nível Superior | Total |
|------------------------|------------------------|----------------|--------------------|---------------------|-------------|----------------|--------|
| Professor I Z. Urbana | 146,00 | 29,20 | 29,20 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 204,40 |
| Professor I Z. Rural | 146,00 | 29,20 | 29,20 | 29,20 | 14,6 | 0,00 | 248,20 |
| Professor II Z. Urbana | 168,00 | 33,6 | 33,6 | 0,00 | 0,00 | 67,00 | 302,40 |
| Professor II Z. Rural | 168,00 | 33,6 | 33,6 | 33,6 | 16,8 | 67,00 | 352,80 |

Fonte: Secretaria Municipal de Administração de Altamira.

As informações constantes na tabela acima demonstram a incorporação da nomenclatura Professor I e II da zona urbana e rural e de gratificações sobre o salário-base correspondente a 100 horas. Tais gratificações correspondiam a 20% de hora atividade, 20% de regência de Classe, 20% para docência na Zona Rural, 10% para docência em classe multisseriada e 40% de nível superior, o que denota cumprimento do Estatuto e Plano de Carreira aprovado em 1997. Logo após a municipalização, muitas prefeituras paraenses ganharam relativa estabilidade na política salarial para os professores, inclusive Altamira. Ao final do ano, os recursos não pagos aos professores como salário relativos ao mínimo de 60% do FUNDEF eram distribuídos em forma de abono.

Após dois anos de municipalização, a Lei nº. 1.378/97 é modificada pela Lei nº 1.460 de agosto de 2000. Mas qual o motivo de se redimensionar o Plano de Carreiras dos professores de Altamira? Quais as novas demandas colocadas pela municipalização e pela política educacional nacional daquele momento que ensejou modificações no Plano de 1997?

Uma das hipóteses para tal modificação ancora-se no fato de que o primeiro Plano de Carreira de 1997 foi aprovado antes da Resolução nº 3/10/97 do MEC. Esta definia as Diretrizes para os Planos de Carreira a serem elaborados em todos os municípios brasileiros de acordo com o conceito de valorização do magistério proposta para o ensino fundamental decorrente da Lei 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF. Mas quais seriam as novas orientações trazidas por essas diretrizes? Para melhor esclarecer o que pensavam os propositores do MEC, utilizei um dos textos divulgados no Guia de Consulta²⁴⁶ do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II, implementado pelo MEC

²⁴⁶ A edição final deste documento, segundo os editores, adicionou as contribuições dos secretários municipais participantes do seminário piloto do PRASEM II realizado em Natal, Rio Grande do Norte, de 08 a 11 de março de 1999.

em parceria com o FUNDESCOLA, UNDIME e UNESCO em 1999 cujo tema é o “Plano de Carreira e Remuneração do Magistério”.

Os argumentos utilizados eram no sentido de que os Planos de Carreira anteriores à Lei 9.424/96 apresentavam características que se tornavam incompatíveis com a qualidade do ensino, tais como: a) a remuneração dos professores e especialistas era fixada de acordo com a sua qualificação “sem distinção de graus escolares em que atuem”. A esse respeito, o MEC argumentava que a progressão vertical mediante qualificação, além de ser automática, gerava uma distância muito grande entre “a remuneração inicial dos habilitados em nível médio e superior, em alguns casos, a mais de 100%” (PRASEM, 1999, p.220), gerando distorções salariais; b) os antigos Planos caracterizavam-se por excessiva valorização do tempo de serviço “gerando aumento do vencimento profissional”, por ser este o “critério predominante” para a progressão horizontal na carreira (PRASEM, 1999, p.220); c) caracterizavam-se estes Planos pela “ausência ou insuficiência de valorização do desempenho profissional” (PRASEM, 1999, p.221). A remuneração do professor, segundo o MEC, era muito influenciada pelo tempo de serviço, e poucos planos consideravam a avaliação de desempenho como condição para progressão, o que gerava acomodação. A proposta era de que se desse maior ênfase à valorização do desempenho do professor e aos índices de qualidade da escola, como se pode inferir pelo fragmento abaixo:

A situação objetiva para o exercício da atividade profissional do magistério, caracterizada por condições de trabalho precárias e remuneração em processo de desvalorização constante, soma-se a uma estrutura de carreira que, na maioria dos casos, não estimula a profissionalização e a melhoria do desempenho. **Pior ou melhor qualidade do trabalho não repercutem na vida funcional do professor, na medida em que não geram variação na remuneração nem representam riscos de perda do emprego ou cargo público.** Essa realidade concorre para um processo de **acomodação e apatia** de parcela do magistério, de resto, **fenômeno comum a grande parte dos servidores**, tendo como **consequência a baixa qualidade** do ensino público. (PRASEM, 1999, p. 221, negrito meu)

A partir desses argumentos, o MEC recomendava a elaboração de Planos de Carreira que tivessem como base uma nova concepção de carreira, capaz de articular “profissionalização do magistério com melhoria da qualidade da escola pública” (PRASEM, 1999, p.221). Na avaliação do MEC, a grande maioria dos Planos existentes no país, mesmo aqueles já elaborados na vigência das Leis nº 9.394/96 e nº 9.424/96, não expressavam essa

nova concepção de carreira, sendo por isso considerados “novos no tempo, mas velhos em conteúdo”. O argumento era de que de 1996 a 1998 a Constituição Federal tinha incorporado três grandes Reformas por meio de Emendas Constitucionais ²⁴⁷, e os Planos de Carreira precisavam adaptar-se a elas.

Uma das mudanças ressaltadas pelo MEC era em relação ao Regime Jurídico Único (artigo 39 da Carta de 1988), que, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, foi alterado, dando-se margem a que os novos Planos de Carreira pudessem adotar o regime estatutário e o celetista. Essas modificações pleiteadas pelo MEC respondiam aos ventos neoliberais de precarização e flexibilização do trabalho próprios da reestruturação produtiva que vinha acontecendo na fábrica de que nos fala Ricardo Antunes (2001, 2003, 2005). Esses ventos agora chegavam à gestão pública abalando a estabilidade do funcionalismo público. Não se leva em consideração os direitos do profissional nem a condição ou o limite humano do trabalhador, mas o quanto ele é capaz de produzir. Se não o for, descarta-se.

Além da nova legislação em vigor, o MEC ressaltava a importância de se levar em conta especialmente os Artigos 7º, 9º e 10²⁴⁸ da Lei nº 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF e a Resolução nº 3 de 08 de Outubro de 1997 do CNE, que fixava diretrizes para os novos Planos de Carreira do Magistério. No entanto, a concepção de valorização enfatizada na Resolução nº 3 era menos a valorização do trabalhador-professor, e mais a valorização do seu desempenho como profissional, como se pode constatar no inciso VI do Art. 6º:

Art. 6º: Além do que dispõe o Artigo 67 da Lei nº 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com a observância do seguinte:

...

VI – Constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho à docente:

- a) Dedicção exclusiva ao cargo no sistema de ensino;
- b) O desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;**
- c) A qualificação em instituições credenciadas;
- d) O tempo de serviço na função docente;

²⁴⁷ As reformas referidas são: a educacional por meio da Emenda nº 14/96 que criou o FUNDEF; a Reforma Administrativa por meio da Emenda nº 19/98 e a Reforma da Previdência pela Emenda nº 20/98.

²⁴⁸ O Art. 7º assegurava que pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF deveriam ser aplicados na remuneração do magistério e, nos primeiros cinco anos, também na capacitação de professores. O Art.9º definia o prazo de seis meses a partir da aprovação da Lei para que se elaborassem novos Planos de Carreira, recomendava a previsão de capacitação para professores leigos e definia prazo de cinco anos para a sua extinção na rede. O Art. 10 destacava a necessidade de esses novos Planos de Carreira serem elaborados de acordo com as Diretrizes do Conselho Nacional de Educação.

Avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos
(Resolução nº 3 de 1997, grifos meus).

É com base nesse novo arcabouço legal que a Lei Municipal nº 1.460/2000 reconfigura a anterior sem revogá-la totalmente. Dentre outras modificações, a nova lei define que a carreira do magistério abrange o ensino fundamental e a Educação Infantil (Art. 95, §3º), o que não acontecia na lei anterior na qual definia regras inclusive para atuação profissional no ensino médio, etapa não atendida pela rede municipal.

Outra importante modificação que claramente vem atender a nova configuração da política educacional nacional traçada a partir da Resolução nº 3/97 foi em relação aos critérios para a promoção na carreira que introduz a noção de avaliação anual de desempenho como pré-requisito para tal promoção nestes termos:

Art. 110: Promoção é a passagem do titular de cargo da carreira de uma classe para outra imediatamente superior
§1º - A promoção decorrerá de avaliação que considerará o desempenho, a qualificação em instituições credenciadas, os conhecimentos do profissional da educação e o tempo de exercício em docência no ensino público municipal. (ALTAMIRA, 2000, p. 21)

Outros dispositivos alteram a jornada de trabalho bem como os critérios para gratificação e adicionais, estabelecendo-se:

- Jornada de trabalho parcial de 20 horas semanais e jornada máxima de 40 horas semanais (Art. 46 e 63);
- Gratificação de 20% para zona rural de fácil acesso e 25% para difícil acesso (Art. 89, § 1º, I);
- Gratificação de 20% para docentes de turmas de Educação Especial (Art. 89, § 1º, IV);
- Adicional por dedicação exclusiva aos professores do Projeto Modular de 50% do salário base (Art. 89, §2º);
- Adicional por tempo de serviço de 1% ao ano (Art. 89, §2º).

A jornada máxima que antes era de 280 passa a ser de 200 horas; introduz-se 5% de gratificação a mais para escolas da zona rural consideradas de difícil acesso; diminui-se a

gratificação para a docência na educação especial de 50% para 20%; introduz-se a gratificação para professores do regime modular em 50% sobre o salário base e estipula-se o percentual de 1% ao ano de adicional por tempo de serviço. Nesse aspecto, houve alguns avanços como o aumento para o adicional de difícil acesso e a gratificação para os professores do ensino modular que permaneciam na zona rural por quase todo o período de aulas. Houve também retrocesso como a diminuição da gratificação de docência na Educação Especial.

A estrutura do novo Plano de Carreira previa os cargos de Professor I, Professor II e Pedagogo.

O cargo de Professor I passa a contar com três níveis (ver Anexo XIII), e o de Professor II (ver Anexo XIV) a contar com dois níveis de carreira alterando-se ainda as exigências de habilitação mínima. Para ingresso no magistério, é colocado como critério mínimo o curso Médio Normal, presumindo-se a extinção de professores leigos. Contudo, os que ingressassem apenas com essa qualificação estariam em um nível considerado como situação especial. O Professor II passa a contar, portanto, com apenas dois níveis de carreira e destina-se à atuação no ensino fundamental de 5ª a 8ª série.

Outra novidade que respondia às exigências de flexibilização do trabalho docente contribuindo para a sua precarização era quanto à exigência mínima para ingresso na carreira de Professor II que passa a admitir não apenas licenciados, mas qualquer outro graduado, como expressa o § 4º do Art. 95:

§ 4º – Constitui requisito para o ingresso na carreira a formação mínima:

I – Em nível médio, na modalidade normal para o cargo de professor I;

II – Em nível superior, em curso de Licenciatura Plena **ou outra Graduação correspondente à área do conhecimento específico do currículo**, com formação pedagógica, nos termos legais para o cargo de Professor II. (ALTAMIRA, 2000, p. 20, grifos meus)

A partir de 2001 a Prefeitura Municipal de Altamira estabelece Convênio com o Instituto Ayrton Senna e passa a implementar o Programa Escola Campeã que diz ter como principais objetivos o aprimoramento da qualidade do ensino e a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos. A partir dessa perspectiva, propunha 22 indicadores de gestão para a rede municipal, e um deles destacava a valorização do professor a partir de um Plano de Carreira com as seguintes características:

- a) Plano economicamente eficiente incluindo salários o mais elevado possível para iniciantes, minimiza ou elimina aumentos salariais para titulação adicional e tempo de serviço e cria incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola;
- b) Plano contempla salários atrativos no início de carreira;
- c) Plano contempla estágio probatório devidamente supervisionado e avaliado como condição para efetivação;
- d) Plano contempla possibilidade de incentivos para atividades prioritárias da Secretaria (como, por exemplo, zona rural ou alfabetização);
- e) Plano prevê pagamento por nível de atuação (1-4 e 5-8, etc) e não por nível de formação;
- f) Plano assegura que horário de trabalho de professores de 1-4 permita-lhes assistir a turmas durante todo o período letivo. (Indicadores de Gestão do Programa Escola Campeã, 2001).

Possivelmente atendendo a essa nova realidade específica do município a partir de novos parâmetros de gestão fomentados pela parceria com o IAS, em 2005, decorridos sete anos após a municipalização, a Câmara Municipal de Altamira aprova novo Plano de Carreira por meio da Lei nº 1.553 de 09 de junho.

É importante enfatizar que esta é a primeira Lei Municipal a explicitar os princípios educacionais adotados pela educação municipal definindo com clareza a opção pela democratização da educação a partir de dez princípios enumerados no *caput* do Art. 2º:

Art. 2º - Para os fins desta lei é obrigatória a observância dos seguintes princípios:

- I – **igualdade de condições de acesso e permanência nas escolas municipais;**
- II – liberdade de aprendizado, ensino, pesquisa e divulgação da cultura regional, do pensamento, da arte e do saber;
- III – respeito à liberdade e à tolerância;
- IV – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- V – **gratuidade do ensino público** em estabelecimentos oficiais;
- VI – **valorização do profissional da educação escolar;**
- VII – valorização de padrão de qualidade;
- VIII – valorização da experiência extraescolar;
- IX – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
- X – **gestão democrática do ensino público** nos termos da legislação vigente. (ALTAMIRA, 2005, p.17, grifo meu)

Como se pode observar, dentre os princípios educacionais, encontram-se aqueles que compõem os quatro eixos de análise adotados nessa pesquisa. Em princípio, poderia se chegar

à conclusão de que este é o Plano de carreira mais comprometido com a valorização do professor e não apenas com o resultado de seu trabalho. Quando examinado mais atentamente, o Plano começa a exibir evidências do compromisso com a gestão por resultados preconizada pelo IAS cuja característica mais marcante é a competitividade e a premiação pelo alcance de metas. O Art. 56 que especifica um dos princípios gerais da Carreira do Magistério municipal anunciados no Capítulo I do Título IV é exemplar dessa visão gerencial propugnada como uma das recomendações do IAS naquele momento histórico:

Art. 56: Propiciar aos servidores do Magistério Público Municipal o **autoaperfeiçoamento profissional**, incentivando a criatividade, premiando a **competência técnica** e motivando para o **comprometimento destes com os resultados do ensino**. (ALTAMIRA, 2005, p. 21, grifos meus)

A aferição dessa competência técnica e os critérios para a premiação do autoaperfeiçoamento e, enfim, do desempenho por resultados, são bastante detalhadas ao longo do capítulo VI, onde se definem os fatores para a promoção do servidor na carreira nestes termos:

Art. 65 ...

§1º – Promoção Horizontal corresponde ao deslocamento do servidor de uma classe para outra dentro de um mesmo nível, pela combinação dos seguintes fatores:

I – Interstício baseado em efetivo exercício de docência e/ou funções de suporte pedagógico;

II – Desempenho profissional;

a) Considera-se desempenho profissional a avaliação de desempenho no trabalho, na respectiva área de atuação, realizada anualmente, mediante parâmetro do exercício profissional a serem definidas em Instrução Normativa regulamentada pela Comissão de Gestão.

III – Atualização profissional

- a) Consideram-se cursos de Atualização e Aperfeiçoamento no respectivo campo de atuação os realizados pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto e/ou instituição educacional reconhecida legalmente;
- b) Quando se tratar de curso de formação continuada, serão computados aqueles cuja carga horária tiver no mínimo 30 horas de duração.
- c) Os cursos de formação continuada, para efeito da promoção horizontal, deverão totalizar uma carga horária de 180 horas, desde que cursados no intervalo de 02 (dois) anos (ALTAMIRA, 2005, p. 21).

A avaliação é determinada para ser executada anualmente cujos parâmetros serão definidos pela comissão de Gestão. E quem compõe essa comissão? Segundo o Artigo 69 da mesma Lei, a comissão é presidida pelo Secretário Municipal de Educação, composta por mais dois representantes da Secretaria de Administração e Finanças, dois representantes da Secretaria de Educação, dois representantes do sindicato da categoria, dois representantes do Conselho Municipal de Educação e dois representantes do Conselho de Controle Social do FUNDEF, sendo um titular e um suplente. Poderia até ser paritária se o CME existisse. Como só existe na lei, a comissão está francamente favorável ao governo.

Os cursos de formação continuada podem ser ministrados em serviço pela própria Secretaria de Educação, seguindo uma das principais premissas da economia de mercado que tem no “saber utilitário” um de seus pilares, considerando que nesta visão “tempo é dinheiro”.

O Art. 66 e seu § Único define o quantitativo da pontuação e os percentuais de cada fator da avaliação, determinando:

Art. 66: cumprido o interstício estabelecido, serão promovidos os integrantes do Quadro Magistério que somarem 85% (oitenta e cinco por cento) da pontuação estabelecida.

Parágrafo Único: A pontuação para a promoção horizontal será determinada da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) da pontuação total atribuída à avaliação de desempenho profissional;

II – 50% (cinquenta por cento) de atualização profissional. (ALTAMIRA, 2005, p. 21).

Ora, se considerarmos as recomendações propostas pela Resolução nº 3/97 e pelo Instituto Ayrton Senna, que sugerem explicitamente menor ênfase ao fator tempo de serviço, este Plano de Carreira não apenas cumpriu tais recomendações, como anulou o tempo de serviço como fator de progressão na carreira, uma vez que metade da pontuação se baseia no desempenho; e a outra metade, na formação continuada. O que sobrou para tempo de serviço? E se o servidor não alcançar a meta de desempenho? Questionado a esse respeito, o coordenador do SINTEPP, um dos componentes da Comissão, assim se pronuncia:

Olha, a avaliação de desempenho nós acompanhamos. Esta avaliação acontece 2 vezes por ano, no final do 1º semestre e no final do 2º semestre. Existe a comissão de gestão do Plano de Carreira, e essa comissão é responsável por elaborar os critérios dessa avaliação e hoje nós temos esses critérios já elaborados. Então hoje você conclui dois anos de serviço, você vai passar para a classe seguinte, incorporando 2,02% no salário base desse servidor. Para que possa alcançar esses 2,02% tem alguns critérios. O primeiro é o tempo de serviço de 2 anos, outro critério é ter um bom desempenho na escola, na sua função (...) outro quesito é a formação continuada, ou seja, durante esses 2 anos, este professor obrigatoriamente tem que acumular no mínimo 180 horas de formação continuada, isso pode acontecer no âmbito da escola, pode acontecer dentro do curso de pós graduação, enfim, tem que apresentar, somar no final das avaliações 180 horas de formação continuada. Mas se ele não somar, não preencher todos os quesitos, ele vai ficar congelado na carreira no que diz respeito à progressão. (SINTEPP C)

A partir do depoimento do representante dos professores e da naturalidade com que afirma que caso o docente não alcance o mínimo desejável vai “ficar congelado” na carreira, pode-se inferir que a avaliação é aceita consensualmente pela categoria. Além disso, na concepção do professor, o tempo de serviço é levado em consideração na avaliação, contrariando o explícito na lei que determina a exclusão desse item ao atribuir 50% da pontuação ao desempenho e 50% à formação continuada.

O consenso em torno da ideia de avaliação tomando como critério a qualificação é também evidente em outro trecho expresso de entrevista realizada com o coordenador do sindicato:

E eu acho que isso [a avaliação] é interessante porque obriga o professor a se qualificar, infelizmente nesse país... Às vezes na educação nós temos problemas pela falta de preocupação da qualificação profissional (...) porque a gente estava sempre falando, o magistério modalidade normal, está com os dias contados, o professor que não tiver nível superior pode um dia perder sua carga horária ou ser rebaixado e ir para o administrativo. (...) porque ao mesmo tempo em que a gente coloca os critérios, também está colocado que a administração precisa oferecer condições de trabalho para que esse professor apresente resultado. (SINTEPP C)

Como se pode observar, a pressão pela qualificação profissional em nível superior vinha até mesmo do sindicato, fazendo com que o professor tivesse que recorrer a qualquer curso, mesmo aqueles de qualidade duvidosa. Em função disso, proliferaram em Altamira universidades e faculdades à distância, ainda que lá já houvesse um campus da UFPA, mas que, pela exigência de um vestibular mais concorrido, acabava sendo preterido pelos professores.

A pressão pela busca de qualificação profissional resultou no aumento do número de professores na rede municipal com nível superior. Para melhor dimensionar os resultados da busca de formação de professores em Altamira no período da pesquisa, a Tabela nº 45 vai nos auxiliar.

TABELA 45: Altamira – Professores da Rede Municipal Segundo o Nível de Formação – 1996 a 2007

| Ano | TOTAL | Ensino Fundamental | % | Ensino Médio | % | Ensino Superior | % |
|------|-------|--------------------|-----|--------------|------|-----------------|------|
| 1996 | | * | * | * | | * | * |
| 1997 | | * | * | * | | * | * |
| 1998 | | * | * | * | | * | * |
| 1999 | 439 | 0 | * | 351 | 79,9 | 88 | 12,0 |
| 2000 | 481 | 0 | * | 365 | 76,3 | 116 | 23,7 |
| 2001 | 594 | 3 | 0,5 | 431 | 72,9 | 160 | 27,0 |
| 2002 | 602 | 2 | 0,3 | 430 | 71,4 | 170 | 28,2 |
| 2003 | 617 | 2 | 0,3 | 405 | 65,6 | 210 | 34,0 |
| 2004 | 602 | 2 | 0,3 | 396 | 65,7 | 204 | 33,9 |
| 2007 | 770 | 2 | 0,2 | 374 | 48,5 | 394 | 51,1 |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação.

Nota1: (*) dados inexistentes. Nota 2: os dados relativos ao ano de 2006 foram substituídos pelos de 2007 organizados para o PAAR, considerando a maior rigorosidade na sua apuração.

A situação em relação à formação de 1999 a 2007 apresentou um crescimento significativo do índice de professores com o curso superior na base de 347,7%. No entanto, tal crescimento impactou em pouco mais da metade dos professores existentes na rede (51,1% do total) com nível superior equivalendo a 394; e dentre estes, restavam 31 que não possuíam licenciatura, mas apenas graduação. Dos 770 professores da rede municipal em 2007, 48,5% ou 374 professores possuíam apenas o ensino de nível médio dos quais 40 sem o magistério, o que afinal, constituía uma situação quase equilibrada.

E apesar da comissão e da própria lei atribuir à SEMEC a incumbência de oferecer a formação continuada dos professores, isso nem sempre vinha acontecendo. Tal situação, além de onerar ainda mais a condição salarial dos professores por terem que financiar os custos dessa formação, também sacrificava o seu pouco tempo disponível para a família ou para lazer, como expressa o coordenador do sindicato:

Infelizmente, embora na própria portaria esteja expresso que a administração deve oferecer a formação continuada, nós não estamos vendo a prefeitura se preocupar em oferecer cursos de qualificação para os nossos professores. Eles saem no sábado, no domingo, nos feriados pra fazer, pra ter a sua qualificação, especialização, enfim sem ter mais o seu tempo de lazer (...). Os professores de Altamira na sua maioria são formados em nível superior, mas por que correram atrás, de forma pessoal. A sua formação não é dádiva e nem esforço da administração, mas tudo que vier, digamos assim, de resultado satisfatório, isso é mérito da gestão, não mérito dos trabalhadores que estão ali. (SINTEPP, C)

Os professores se ressentem, por um lado, da falta de reconhecimento por parte da gestão municipal da educação por estarem buscando com esforços próprios a sua qualificação – ficando a administração com os méritos dos bons índices de formação inicial dos professores da rede. Por outro lado, a gestora da educação municipal desse período avalia como satisfatória a política de valorização do magistério que vinha sendo implementada enumerando os feitos da gestão nesse sentido:

O primeiro ano [2005] foi um grande desafio que eu acredito que, se a equipe não tivesse a experiência que tem de longos anos, a coisa realmente não teria sido satisfatória. (...) Fizemos todas as atividades programadas, as avaliações externas aconteceram, houve o concurso público, houve a aprovação do Plano de Cargos, então, foram avanços significativos. Fizemos o curso de gestores, um curso de oito módulos e fizemos um curso com nossos coordenadores. Foram feitos três seminários com os professores... quatro, porque culminamos com a EJA, onde houve toda a apresentação da Rede Vencer, como funciona e as alterações ocorridas na questão física da SEMEC, que foi toda modificada. Hoje nós temos computadores novos, todos em rede para fazer o trabalho, os equipamentos. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO C).

Não se pode negar que a SEMEC vem oferecendo alguns cursos de formação continuada em função da necessidade imposta pela parceria com o IAS, bem como modernizando e informatizando a rede. No entanto, a visão que o sindicato tem a respeito do desenvolvimento da política de valorização do professor que vem sendo implementada pelo município a partir dessa parceria denota a sua insatisfação pela insuficiente inserção dos professores no processo, pois eles se limitam a executar suas atribuições na perspectiva do alcance dos resultados, como explica o coordenador do Sindicato dos professores:

É uma política de resultados, não está se discutindo com a comunidade, os professores não são inseridos no processo, as coisas vêm de cima pra baixo e a única tarefa do professor ali é executar e no final do ano apresentar resultado

satisfatório aos olhos da SEMEC. (...) os professores estão ali trabalhando, são os garimpeiros, os operários. E as condições de trabalho não são oferecidas. Nós temos problemas gravíssimos aqui nas escolas por falta de material didático, falta de livros didáticos, falta de materiais mínimos para que o professor possa dar uma aula com um mínimo de qualidade. (...) dentro dessa proposta da Escola Campeã ou Rede Vencer que não valoriza o trabalhador, o trabalhador é um mero operário que não é reconhecido e não é valorizado, isso é o que nós não aceitamos e queremos discutir esse modelo de educação imposta pela SEMED. (SINTEPP, C)

As condições de trabalho precárias, a pouca participação na elaboração da política de valorização, a quase ausência de formação inicial e continuada após a municipalização nos leva a concluir que a valorização do professor, se não ausente, vem se dando no mínimo muito parcialmente, o que tem resultado em insatisfação por parte dos professores. Mas em relação à política salarial desses, tendo em vista os dois planos aprovados após a municipalização, como se teria desenvolvido no período?

A tabela seguinte registra as modificações salariais de 1998 a 2006, deste modo, podemos ter uma visão do desenvolvimento da política de valorização do professor após a municipalização:

TABELA 46– Altamira – Salário Base dos Professores da rede municipal com Jornada de Trabalho de 100 Horas/mês – Zona Urbana e Rural 1998 – 2006 (valor real)

| Cargos Magistério | Remuneração | jan/98 a mar/00 | abr/00 a abr/03 | mai/03 a abr/04 | mai/04 a abr/05 | mai/05 a mar/06 | abr/06 a mar/07 | % |
|-----------------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------|
| Professor I Zona Urbana | Sal. Base | 279,60 | 282,62 | 232,21 | 246,59 | 250,93 | 274,52 | -1,8 |
| | Total | 391,57 | 395,67 | 325,10 | 345,23 | 351,30 | 386,73 | -1,2 |
| Professor I Zona Rural | Sal. Base | 279,60 | 282,62 | 232,21 | 246,59 | 250,93 | 274,52 | -1,8 |
| | Total | 475,48 | 480,46 | 394,76 | 419,21 | 426,58 | 470,39 | -1,0 |
| Professor II Zona Urbana | Sal. Base | 321,84 | 326,24 | 268,33 | 284,62 | 289,53 | 319,18 | -0,6 |
| | Total | 579,31 | 586,18 | 483,00 | 522,63 | 521,16 | 574,53 | -0,8 |
| Professor II Zona Rural | Sal. Base | 321,84 | 326,24 | 268,33 | 284,62 | 289,53 | 319,18 | -0,6 |
| | Total | 675,87 | 685,10 | 563,50 | 597,71 | 608,01 | 670,29 | -0,7 |

Fonte: Secretaria Municipal de Administração de Altamira.

Nota1: Valores reais, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008.

Observa-se que, de 1998 a 2006, o salário de todos os professores diminuiu de 0,6 a 1,8%. Da municipalização ocorrida em 1998 até o início de 2003, houve um aumento de apenas 1%. Em maio de 2003, o salário sofre uma queda significativa na base de 21%. Nos anos subsequentes à perda, o salário vai se recompondo, mas não o suficiente para que pudesse haver crescimento, de modo que, ao comparar o salário de 1998 em relação ao de

2006, todos apresentam déficit. Por outro lado, após 1998, as gratificações passaram a fazer parte da remuneração dos professores da rede, conforme o que se vinha aprovado nos Planos de Carreira.

A grande questão é saber: a municipalização serviu para a democratização da educação mediante a construção de uma política de valorização do professor mais autônoma e justa? Em relação à autonomia da construção da política de valorização do professor, observa-se que o município avançou em alguns aspectos, mas é preciso discutir a natureza deste ‘avanço’. Segundo Barroso (2006), muito embora não se possa confundir autonomia com independência, a autonomia “está etimologicamente ligada à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias” (BARROSO, 2006, p.16). Nesse sentido, o problema está na forma como se está forjando essa autonomia, e *se* podemos mesmo falar de autonomia, dadas as condições objetivas em que vem se dando essa construção, senão, vejamos:

Em 1997 é aprovado o primeiro Plano de Carreira do Magistério por meio da Lei nº 1.378/97, que parece ter servido apenas para cumprir pré-requisitos para implantação do FUNDEF. A própria abrangência do Plano de Carreira do Magistério proposto denotava a pouca conectividade dos municípios com a educação municipal ao considerar e regimentar a atuação de professores da educação profissional e do ensino médio – professores que não pertenciam a sua área de competência.

Ao municipalizar em 1998, e após dois anos se defrontando com uma rede mais ampliada, com problemas de toda ordem, alguns inclusive gerados pela própria incongruência da legislação do Plano de Carreira aprovada em 1997, se aprova modificações nessa Lei propondo-se bases mais realistas para a carreira do magistério mediante a Lei nº 1.460/00. O primeiro sintoma da mudança de visão, da experimentação de um pouco mais de autonomia a respeito da educação municipal ocorre pela tomada de consciência de que o município era responsável pelo atendimento apenas da educação infantil e do ensino fundamental, não lhe cabendo, portanto, regimentar a carreira de professores que o município não tinha em seu quadro funcional.

Por fim, em 2005, se tem uma nova proposta de Plano de Carreira (Lei nº 1.553) que parece se adequar ainda mais à realidade da política educacional municipal daquele momento. A ironia neste caso é que essa política não foi construída pelos sujeitos locais, não foi fruto do embate das ideias desses sujeitos e tampouco considerou a situação objetiva deles. Na verdade, a política educacional do município passava a ser pautada nas orientações do Instituto Ayrton Senna (IAS) de quem o município vinha sendo parceiro na elaboração da

política de gestão da educação desde 2001, cujas ideias eram acatadas. E neste caso, a gestão por resultados, mote central da política do IAS, é contemplada no novo Plano de Carreira aprovado. O detalhamento minucioso da promoção do professor considerando unicamente a avaliação de desempenho e a formação continuada em serviço em detrimento do tempo de serviço do professor é exemplo muito evidente da assimilação dessa política.

Será que se pode mesmo falar em autonomia, em democratização da educação quando se exclui o professor da elaboração da política transformando-o em mero executor do trabalho pensado por outros? Nesse caso, a construção da política de valorização do professor em Altamira pressupõe uma autonomia que vem sendo forjada de fora para dentro, o que não se pode conceber como autonomia no sentido etimológico da palavra, mas no máximo como uma nova forma de colonização, uma pseudoautonomia.

Considerando que as consequências da municipalização para a valorização dos professores atingem também os professores oriundos da rede estadual, no próximo tópico será vista a situação desses professores municipalizados.

5.3.3 A valorização dos professores oriundos da rede estadual ou ‘municipalizados’

Com a municipalização ocorrida em março de 1998, 227 servidores da rede estadual passaram para a gestão da rede municipal. Conforme o convênio de municipalização, tais professores preservavam os seus direitos adquiridos como funcionários do quadro permanente da SEDUC, cabendo ao gestor municipal “Assegurar aos servidores efetivos e permanentes os direitos e deveres previstos nos termos da Legislação Estadual em vigor” (Convênio de Cooperação Técnica/1998 – Cláusula nona - 4.2). A prefeitura devia ainda “Garantir o fiel cumprimento dos valores salariais e percentuais de vantagens praticados no Estado, quando houve a efetivação do pagamento da remuneração (Convênio de Cooperação Técnica/1998 Cláusula nona – 4.10.1).

Os direitos dos servidores estaduais eram garantidos basicamente em dois documentos que sintetizavam a política de valorização dos professores da rede estadual: o Regime Jurídico Único do Estado – RJU, previsto pela Lei nº 5.810/94, e o Estatuto do Magistério Público do Estado do Pará, segundo a Lei nº 5.351/1986. Dentre outras questões, o primeiro documento definia alguns direitos para o servidor público estadual, dentre os quais o adicional por tempo

de serviço e a gratificação de escolarização superior na base de 80% sobre o vencimento, como previstos nas leis:

Art. 31 – O adicional por tempo de serviço será devido por triênios de efetivo exercício, até o máximo de doze

§1º – Os adicionais serão calculados **sobre a remuneração** do cargo nas seguintes proporções:

(...)

§2º – O servidor fará jus ao adicional a partir do mês em completar triênio, independente de solicitação

Art. 40 – A gratificação de escolaridade, calculado sobre o vencimento, será devida nas seguintes proporções:

III – na quantia correspondente a 80% (oitenta por cento), ao titular de cargo para cujo exercício a Lei exija habilitação correspondente à conclusão do grau universitário.

O Estatuto do Magistério Público prevê ainda outras vantagens como as constantes em seu Art. 30:

Art.30 – Além do vencimento do cargo, o servidor do magistério poderá perceber as seguintes vantagens:

I – Salário-família;

II – Gratificações:

De titulares;

De magistério;

De adicional por tempo de serviço;

De pró-labore;

Pelo exercício de função.

III – Diárias

IV – Ajuda de Custo

V – Outras previstas em Lei (PARÁ, 1997, p.9).

O § 2º do Art. 51 do Estatuto previa ainda a gratificação de 20% a título de regência de classe. Com base nessa legislação, o Convênio de Cooperação Técnica que viabilizou a municipalização fez constar em suas cláusulas, como já se constatou anteriormente, a garantia por parte das partes convenientes de que esses direitos conquistados seriam mantidos, ou seja, o servidor estadual era apenas cedido para a gestão municipal.

E o que se pode considerar ao analisar as implicações da municipalização para a valorização desses professores ‘municipalizados’? Até o final de 2000, os professores de ambas as carreiras não sentiram grandes modificações em relação às suas condições

funcionais, pois o executivo municipal seguiu todas as etapas previstas pela municipalização no que diz respeito aos servidores municipalizados, garantindo o pagamento de seus salários, tal como o que era calculado pela SEDUC. Na verdade, os professores entrevistados alegaram até mesmo desconhecer durante todo esse tempo os termos do Convênio de Municipalização, pois isso não lhes parecia necessário, já que quase tudo fluía bem, salvo algumas vezes logo de início, quando a situação funcional era pouco clara, como afirma uma das professoras entrevistadas:

porque até então a gente ficou municipalizado e não sabia se pertencia ao Estado ou se ficava no Município, ficava na dúvida... (professora A)

A necessidade de conhecer melhor os termos do Convênio surgiu quando emergiram problemas com a mudança de gestor. Problemas decorrentes de redução de carga horária, lotação pulverizada em diversas escolas, não pagamento de direitos e vantagens dos professores municipalizados são relatados como parte das ações do novo governante em relação aos professores, como se pode perceber em suas declarações:

Porque a Lúcia era uma pessoa que não se calava sabe, ela falava. E aí eles para puni-la, deixaram ela sem carga horária. Já pensou uma funcionária de 23 anos de trabalho, ficar sem carga horária? Todo mundo lotado e ela não lotada. Sem carga horária. Há bom ela ir lá brigar dentro da SEMEC, lotaram ela em cinco escolas. Uma bem distante da outra. E pior: ela dava dois tempos de aulas numa escola daqui e tinha que sair correndo pra outra, lá, não sei onde, pra dar o 3º tempo, digamos assim. Ou seja, ela tinha 1ª e 2ª aulas numa escola e a 3ª lá não sei pra onde. Tem sentido uma coisa dessas? (Professora C).

no Governo do Claudomiro eu acho que não teve problemas. Pelo menos eu não me lembro se teve problemas. Agora o problema foi no Governo do Juvenil porque daí vetaram licenças. Ninguém podia mais tirar licença, nem faltar na escola, nem adoecer. (Professora C)

E quando se tentava aumentar a carga horária eles diziam simplesmente: estão congelados. Estão congelados e não têm direito. Que política é essa? (Professora D)

Teve problemas assim: você tinha direito às suas férias, você não recebia. Os seus 15 dias você tem direito, a gente não via. A gente não recebia de jeito nenhum. Auxílio doença: eu fiquei 18 meses. A primeira parcela, os primeiros seis meses eu recebi. Na segunda já foi cortada. (Professora A)

Fica evidente a tentativa de controle político e ideológico pelo poder governamental local e pela irracionalidade na lotação dos professores que, além de prejudicial ao ensino, afetou até mesmo a capacidade física e emocional dos professores. As cláusulas do convênio que garantiam os direitos adquiridos dos professores começaram a ser desrespeitadas. Contudo, sem dúvida, o que mais afetou a todos foi a redução dos salários implementada a partir de maio de 2001 pelo governo do Prefeito Domingos Juvenil (2001-2004)²⁴⁹. O novo gestor municipal passou a descumprir de forma escabrosa as cláusulas do convênio de municipalização firmado com a SEDUC em 1998, reduzindo o vencimento base e as vantagens dos professores municipalizados. A Secretária Municipal da gestão anterior relata o fato:

Em janeiro de 2000, foi assinado um termo aditivo que foi anexado ao convênio, onde dizia que a manutenção e a emissão da folha de pagamento seria feita pela SEDUC, mas sem a elaboração dos contracheques, que passava a ser [incumbência] do município. Foi aí que o Prefeito que entrou depois de nós bagunçou tudo e fez da Municipalização a maior tirania que uma pessoa humana podia fazer com outros seres humanos. Foi tirana a relação que ocorreu, foi desastroso, isso me custa até hoje, de ver colegas meus que foram assim penalizados e que até hoje o trauma tá muito grande em suas vidas. Com certeza, porque mexeram no bolso, mexeram no salário e houve muita gente da SEDUC que se empenhou com a gente, teve gente que quis nos ajudar, mas o poder pesou mais. (Secretária 1)

Em entrevista, o Diretor da 10ª Unidade Regional de Ensino – URE que representa a SEDUC em Altamira coloca o problema nestes termos:

Com o fim do governo do Valdomiro Gomes iniciou o governo do Dr. Domingos Juvenil e, a partir desse momento, ao assumir o governo, ele quebra todas as regras do Convênio de Cooperação Técnica. A partir daí é que o professor começa a sofrer situações críticas, o salário baixa porque a Folha SPIM que vinha da SEDUC não era obedecida pelo pagamento para os professores. E é aí que começa um grande

²⁴⁹ O ex-prefeito de Altamira Domingos Juvenil é, desde 2007, Deputado Estadual e presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará pelo PMDB, coligado no Estado com o PT. Encaminhei ofício para que ele me concedesse uma entrevista no primeiro semestre de 2008, e a Assessoria de Imprensa do seu Gabinete solicitou as questões e se comprometeu em realizar a entrevista. Dias após me informou que ele não tinha interesse em prestar as informações.

movimento do SINTEPP já como presidente o professor Lourival a discutir essa situação. E eles não tinham a quem clamar, porque eles ligavam direto pra SEDUC, e a SEDUC dizia que era responsabilidade do município, iam pro município, pro prefeito, e o prefeito dizia que era responsabilidade do Estado. (Diretor da 10ª URE)

Se a ambiguidade da situação funcional até aí tinha deixado os professores desnorteados diante do processo, agora se defrontavam com o seu lado mais perverso: a diminuição de seus salários e a dificuldade de ver resolvida a sua situação, pois ninguém queria assumir o ônus político de tal situação. Vejamos como os professores receberam essas mudanças.

Bom eu acho que ficou assim: quando municipalizou teve a primeira fase, a segunda e a terceira fase. (...) Vieram uns técnicos de Belém pra conversar com a gente. Foi até lá no Gondim [escola], eles conversaram, que começaram a explicar (...). Mas até aí não tinha tido redução no nosso salário. Enquanto não mexe no salário da gente parece que tudo tá ok. Aí quando houve essa redução, aí pronto, aí o nosso contracheque era feito aqui em Altamira, tem a folha mecanizada e a gente não mais vê essa folha, aí acabou nossa vida. Porque começou: as nossas dívidas, ninguém podia mais pagar, porque o nosso salário reduziu. E isso durou o quê? No meu caso foram 86 meses com essa redução. (Professora A)

De fato o imbróglio entre a prefeitura municipal e o governo estadual a partir de maio de 2001 gerou resultados desastrosos para a educação local, pois um processo longo e doloroso começou para os professores municipalizados, que tentaram em vão resolver a situação. É preciso destacar, portanto, que, embora o problema de redução dos salários atingisse todos os professores, inclusive os da própria rede municipal, eram, sobretudo, os professores municipalizados os mais atingidos.

Além dos sucessivos pedidos de audiência feitos ao prefeito municipal pelo SINTEPP/subsede Altamira, sindicato que os representa, os professores também denunciaram o fato por meio dessa entidade a diversos órgãos que deram origem a um penoso processo judicial eivado de idas e vindas, que passo a relatar com o objetivo de melhor elucidar a luta dos professores em prol da valorização do magistério e das dificuldades de gestão da política de valorização dos docentes após a municipalização.

Ao mesmo tempo em que denunciava a situação à SEDUC por meio dos Ofícios nº 051 de 21 de 06/2001 e 248 de 27/06/2001, o SINTEPP impetrou Mandado de Segurança Coletivo com pedido de Liminar junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE) via Comarca de

Altamira contra o Prefeito municipal, datado de 25 de junho de 2001²⁵⁰, solicitando que fosse restabelecido o pagamento regular dos professores, tal como o feito em abril de 2001. Assim, solicitavam que fossem

imediatamente cessados os efeitos do ato ilegal praticado, determinando ao mesmo tempo sejam imediatamente restabelecidos os vencimentos e vantagens de todos os servidores pertencentes à categoria Educação Pública de Altamira (drasticamente reduzidos a partir de maio passado) aos seus valores e percentuais anteriores ao ato (abril do corrente ano) até que seja apreciado o mérito da ação (SINTEPP, 2001).

O Mandado de Segurança Coletivo com Pedido de Liminar deu origem ao processo nº 2001800170 – 4, cuja decisão dada pelo juiz, Dr. Jakson José Sodré Ferraz, não se fez esperar e data de 28/06/2001. Em um documento de três páginas, o juiz referendava a justeza da argumentação dos impetrantes, do qual reproduzo alguns enxertos:

foi suprimida parcela do vencimento básico dos Servidores em Educação, o que, em tese, tão-só poderia ser permitido se houvesse lei específica nesse sentido e sempre respeitado por absoluto o direito adquirido daqueles servidores que já incorporaram parcelas que têm natureza de vantagens pessoais, o que faz com que o ato morresse no ato do nascedouro por flagrante inconstitucionalidade;

Não foi, outrossim, observado as injunções constitucionais decorrentes do Art. 37, Inciso X e XV, inclusive o princípio de que: “os subsídios e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis...”

As parcelas reduzidas não são parcelas variáveis como, por exemplo, horas extras, as quais podem ser reduzidas por livre alvedrio do Gestor Municipal sem qualquer arranhão à Constituição Federal, mas sim parcelas fixas que compõem o vencimento dos servidores em Educação (TJE – PA, COMARCA DE ALTAMIRA, 2001, fl.96).

E finalizava o juiz:

Em face do exposto, CONCEDO A LIMINAR pleiteada na petição inicial, razão pela qual ORDENO ao Prefeito Municipal de Altamira que:

a) Sejam restabelecidos os salários dos Servidores da Categoria da Educação Pública de Altamira, ora substituídos, com equivalência ao mês de abril de 2001; e

²⁵⁰ O pedido de liminar constava de um documento de 11 páginas ao qual se teve acesso onde, por meio de seus advogados, o SINTEPP expunha em detalhes a situação dos professores e contestava o tratamento dado pelo prefeito. Com base nas Leis Federais, Estaduais e Municipais que garantiam o direito dos servidores, o sindicato reivindicava solução para o problema.

b) sejam as diferenças pagas a menor, restituídas, em folha suplementar, no prazo de 10 (dez) dias a contar da intimação.

Em se atrasando o cumprimento da alínea ‘b’ acima, COMINO multa pecuniária à Autoridade Coatora no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) por dia de atraso a ser paga pessoalmente pelo Impetrado, a qual reverterá em favor do Sindicato Impetrante, sem prejuízo da responsabilidade penal e político-administrativa, bem assim pedido de intervenção por descumprimento da ordem judicial. (TJE-PA, COMARCA DE ALTAMIRA, 2001, fl.96).

Baseado na legislação e na documentação fornecida pelo sindicato, o juiz concede a liminar a favor dos professores determinando ao prefeito pagamento dos vencimentos devidos em folha complementar no prazo máximo de dez dias sob pena de aplicação de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais) por dia de atraso e aplicação de penalidades judiciais. Esgotado o prazo definido pelo juiz sem que houvesse resposta do Executivo Municipal, o SINTEPP emite nova petição à Comarca de Altamira, datada de 23 de Julho de 2001, por meio da qual deu ciência ao juiz do não cumprimento da liminar, bem como solicitou que o magistrado desse curso às penalidades previstas para o descumprimento, ou seja, o pagamento da multa estipulada e a cobrança de responsabilidade penal.

Concomitantemente, a Prefeitura Municipal de Altamira por meio de seus advogados recorriam à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE) com ‘Pedido de Suspensão de Liminar’. A decisão da Desembargadora Climenie Bernadette de Araújo Pontes é endereçada ao juiz da Comarca de Altamira, Dr.Jakson José Sodré Ferraz, por meio do Ofício nº 367 de 25 de julho de 2001, da Secretaria do Gabinete da Presidência. O documento de duas páginas trazia uma primeira parte onde a desembargadora retoma os motivos alegados pelo prefeito para o pedido de suspensão da liminar proferida pelo juiz da Comarca de Altamira, segundo os quais o cumprimento da liminar traria graves prejuízos ao município, conforme se pode constatar em um dos trechos do documento:

o cumprimento da liminar acarretará grave lesão à ordem e à economia públicas do município, repercutindo em sua folha de pagamento e implicando em atrasos no pagamento dos próprios servidores e fornecedores e na continuidade de obras públicas e programas sociais mantidos com recursos próprios. (TJE –PA, GABINETE DA PRESIDÊNCIA, 2001, fl.218).

Embora reconhecesse a plausibilidade de alguns dos argumentos que motivaram a concessão da liminar pelo seu colega, a desembargadora contra-argumentava em favor das razões alegadas pela Prefeitura Municipal concordando que haveria ameaça de lesão à ordem e à economia pública caso a liminar fosse cumprida. Desta maneira, defere o pedido de suspensão da liminar, tornando-a sem efeito, como se constata no documento:

Contudo, sem ultrapassar os limites da competência desta Presidência em casos dessa natureza, mas atentando às leis de regência da matéria, aos princípios norteadores do MS e aos fins e aos fortes argumentos da requerente, é que vislumbro presente a ameaça de lesão à ordem e à economia pública do município em caso de manutenção da referida liminar, sobretudo na parte referente à imposição de multa pecuniária de R\$100.000,00 (cem mil reais) por dia, em caso de descumprimento da determinação de pagamento de atrasados, o que escapa ao âmbito do MS. Isto posto, defiro o pedido de suspender a liminar reconhecendo que o cumprimento da mesma poderá comprometer a continuidade dos serviços voltados ao interesse coletivo.
Publique-se (TJE-PA, GABINETE DA PRESIDÊNCIA, 2001, fl.218).

Assim, ainda que abatidos com a decisão judicial, os professores não desanimaram e continuaram a lutar pela regularização de seus salários. O Jornal do SINTEPP, central em Belém, era um dos instrumentos utilizados para sensibilizar a população paraense sobre a questão vivenciada em Altamira, que, em sua edição de Agosto/Setembro de 2001, denunciava esses acontecimentos da seguinte forma:

Professores e funcionários da Altamira realizaram uma greve em junho. Motivo: o prefeito Domingos Juvenil (do mesmo PMDB de Jäder Barbalho) baixou decreto reduzindo o salário base de R\$180,00 para R\$150,00. Cortou também as gratificações, retirou o salário família, gratificações do FUNDEF e o adicional por tempo de serviço. De maio a setembro as perdas atingem cerca de 60%. Funcionários que ganhavam, em abril, R\$838,00, estão ganhando R\$404,00. O SINTEPP conseguiu liminar determinando o restabelecimento dos salários aos níveis anteriores. A justiça chegou a ameaçar o prefeito, estabelecendo multa diária no caso de não cumprimento. Mas Domingos Juvenil vem conseguindo derrubar as liminares junto ao TJE em Belém. (SINTEPP, 2001, p.1)

Após esse primeiro *round*, o Ministério Público é acionado a dar o seu parecer a respeito do caso, o qual é exarado no dia 28 de setembro de 2001, de cujo teor destaco também alguns fragmentos, pelo fato de esclarecerem algumas questões importantes do caso:

Os motivos que ensejam o presente litígio se prendem aos fatos de que os servidores públicos pertencentes à categoria da Educação Pública do Município de Altamira tiveram redução em seus vencimentos e vantagens, alegando ainda que seus contracheques foram detidos, e tal depreciação alcançou tanto os funcionários municipais e estaduais (cedidos face o processo de municipalização ao Ensino Fundamental).

(...)

O juiz acatou o pedido e concedeu a liminar *'inaudita altera pars'* contra o impetrado, objetivando o restabelecimento dos mesmos valores dos salários dos servidores, determinando ao Prefeito Municipal de Altamira que restabelecesse o *quantum* dos salários, em equivalência ao mês de abril p.p. determinando ainda a notificação do impetrado e constituindo multa diária em caso de descumprimento.

(...)

Ao prestar suas informações, o impetrado informou que as diferenças são decorrentes a correção de equívocos provocados em virtude do aumento do salário mínimo vigente concedido pelo Governo Federal que passou para R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), cuja diferença, de maneira geral foi repassada para todos os servidores, quando era devida apenas àqueles que percebiam o valor equivalente ao salário mínimo.

(...)

Por outro lado, qualquer ingerência administrativa do gestor municipal deve estar atrelada ao princípio da legalidade e transparência especialmente quando os fatos se prendem ao campo educacional, cujos recursos financeiros são lotados na verba do FUNDEF, do qual o município é mero administrador. Diante do exposto e de tudo que dos autos consta, DECLINO PELA CONCESSÃO DA SEGURANÇA PLEITEADA COMO FORMA DA CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA JUSTIÇA. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2001, fls. 1.136-37, maiúsculas no original).

Destaque-se no parecer do Ministério Público uma questão bem importante: o motivo alegado pelo prefeito para o 'rebaixamento' dos salários. Segundo o executivo, houve um 'equívoco' de contabilidade da prefeitura quando considerou como indexador do salário de todos os servidores o salário mínimo, o que deveria, segundo ele, servir de parâmetro apenas para os que recebiam salário mínimo. Mas como justificar a retirada de outros direitos e vantagens? Com base na insuficiência de argumentos que justificassem tal diminuição, a promotora Maria de Nazaré dos Santos Corrêa, Promotora de Justiça do Ministério Público, foi favorável à manutenção da liminar, como se constata nos trechos do parecer exposto anteriormente.

Entretanto, após o parecer do Ministério Público, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará por meio da Comarca de Altamira dá prosseguimento ao processo e, em 09 de novembro de 2001, o Juiz Erick Aguiar Peixoto²⁵¹ reavalia o conjunto que compunha o pleito de ambas as partes e decide pela manutenção parcial da liminar como consta no documento:

Resultou patente, portanto, a violação a direito líquido e certo dos servidores da categoria da Educação Pública do município de Altamira, assegurado pelos princípios constitucionais da irredutibilidade de vencimentos (Art. 37, inciso XV da Constituição Federal) e da irretroatividade da lei, devendo em consequência, serem restabelecidas as parcelas do salário família retiradas dos servidores públicos municipalizados, e ser restabelecida a gratificação de regência de classe dos servidores municipais aos seus valores anteriores ao ato impugnado, com equivalência ao mês de abril do corrente ano. Entretanto, devem ser mantidos os vencimentos base **dos servidores municipais e estaduais** cedidos com ônus para o município, **sem o reajuste inconstitucional** ocorrido em abril do presente ano.

Pelo exposto, caracterizada a ofensa a dispositivos da Carta Política vigente, CONCEDO parcialmente a SEGURANÇA pleiteada, para determinar o restabelecimento imediato das parcelas do salário família retirados de vários servidores municipalizados e gratificação de regência de classe dos servidores municipais nos valores anteriormente ao ato atacado pela presente ação mandamental, a partir da data da impetração, ressaltando-se o direito dos beneficiários em pleitear as parcelas pretéritas através da via judicial adequada (TJE, PA, COMARCA DE ALTAMIRA, 2001, fl.1.145, negrito meu).

Diante da decisão do juiz, há de se questionar a possibilidade do executivo municipal interferir na política salarial dos professores municipalizados oriundos do Estado, o que contraria frontalmente o disposto na Cláusula 4.10 do Convênio de municipalização. De acordo com esse dispositivo, cabia à Prefeitura Municipal de Altamira assegurar aos servidores oriundos da rede estadual os direitos e deveres previstos nos termos da Legislação Estadual em vigor. Mais especificamente, contrariava a Cláusula 4.10.1 do Convênio, que determinava como dever da Prefeitura “Garantir o fiel cumprimento dos valores salariais e percentuais de vantagens praticados pelo Estado, quando da efetivação do pagamento da remuneração”.

²⁵¹ No jornal do SINTEPP de janeiro de 2002, consta uma nota da correspondente Iolanda Lopes, na qual esclarece que, segundo informações da coordenadora do SINTEPP em Altamira, Mônica Brito, o juiz Jackson Sodré Ferraz, o primeiro juiz que deu ganho de causa aos professores, “teria sido afastado de Altamira depois de um Mandado de Segurança movido pela prefeitura, alegando que o juiz mostrava passividade com a parte impetrante”. Não tive acesso a tal mandado, mas o fato é que, em novembro de 2001, o juiz não mais respondia pela Comarca de Altamira estando à frente do órgão na ocasião, o Juiz Erick Aguiar Peixoto.

Como o juiz podia respaldar a ação do executivo, se este estava contrariando o que havia aceitado cumprir mediante o Convênio?

Esses são alguns dos argumentos que levaram o SINTEPP a propor recurso de apelação em 17 de janeiro de 2002, contra a decisão jurídica, trazendo à tona o complexo entendimento judicial dos limites e das possibilidades da autonomia (ou autotutela) da administração municipal diante dos acordos celebrados com o governo do estado no Convênio de Municipalização. Pela importância para a análise das consequências da municipalização do ensino em Altamira, os fundamentos da discordância que embasam o recurso de apelação do sindicato diante da decisão do TJE são abaixo reproduzidos:

Como se observa, a decisão apresenta-se totalmente incoerente em si mesma. Visto que o próprio Juiz declara que a redução ocorrida é inconstitucional, feita sem respaldo legal. Porém, em relação aos servidores cedidos pelo Estado, o Juízo decidiu que o recorrido agiu corretamente, considerando que o aumento dado pelo mesmo foi feito equivocadamente. Ocorre que, como intensamente afirmado, o valor pago vem diretamente dos cofres da União e do Estado. E o “espelho” (contendo os valores a ser pagos individualmente) é enviado previamente ao município. Portanto, não cabe o argumento da ilegalidade da indexação. **Vale ressaltar que esse valor atinge a todos os servidores do Estado. A ser mantida a referida decisão, ocorrerá uma explícita violação da isonomia constitucional.**

(...)

A própria sentença reconhece o **direito de percepção do salário-família apenas para os municipalizados**. O benefício foi retirado também dos servidores municipais, porém a sentença beneficiou apenas aqueles.

(...)

O reajuste do vencimento até o valor mínimo legal deu-se por ausência de lei específica que reajusta os vencimentos dos servidores públicos e como estes, por força do art. 39, § 3º da CF, possuem direito a receberem vencimento nunca inferior ao mínimo, inevitavelmente por força da própria Constituição Federal, este terá automaticamente que ser corrigido, não se tratando, portanto, neste caso, de vinculação e/ou indexação ao reajuste do vencimento do servidor com o salário mínimo, mas tão somente de cumprimento à determinação contida na própria Constituição Federal. E mesmo que o pagamento fosse irregular, a prefeitura não poderia unilateralmente, sem formalidade legal, anular um ato por meio da infundada **teoria da autotutela**. Inclusive porque o ato era do Estado (SINTEPP, 2002, p.8-9, grifos meus).

O que parece patente é a dificuldade de se compatibilizar a autonomia de cada ente federativo e a possibilidade de regime de colaboração entre eles. Assim, embora o prefeito de Altamira fosse ciente de que os professores ‘municipalizados’ eram regidos pelas normas estaduais, entendia que eles deveriam subordinar-se à política salarial adotada pela prefeitura.

O juiz alegava a inconstitucionalidade da indexação com base no salário mínimo, mas o governo estadual vinha fazendo isso. Estaria o governo do estado cometendo ato ilícito ou inconstitucional por proceder dessa forma? Neste caso cabe também questionar sobre a isonomia entre os entes federativos, pertencentes ao mesmo Estado.

Sem que nada se resolvesse, o SINTEPP continuou denunciando²⁵² a situação à Inspeção Regional do Tribunal de Contas dos Municípios, ao Ministério Público da Comarca de Altamira, à Assembleia Legislativa Estadual, ao Ministério Público do Estado e à Câmara Municipal de Altamira, à Procuradoria do Estado do Pará e ao governador do Estado Almir Gabriel por meio de uma carta, datada de 25 de julho de 2002. Em todos os documentos o SINTEPP denunciava a quebra do Convênio por parte da Prefeitura e expunha a situação de desvantagem dos professores municipalizados. Basicamente o teor das denúncias contidas em quase todos eles era de que o prefeito deixou de pagar 1/3 de férias desde o ano de 2001 e que, a partir de maio do mesmo ano, teria reduzido não apenas o vencimento básico dos professores, mas também as gratificações e vantagens do magistério.

A partir daí segue um processo lento, eivado de recursos de ambas as partes, culminando na desmunicipalização dos professores a partir de 2003, como veremos mais adiante.

Mas e quanto à SEDUC? Qual o seu papel diante da crise de amplas proporções para a vida dos professores vinculados à rede estadual, suscitada pela municipalização em Altamira? Talvez pela repercussão que a questão vinha ganhando a resposta da SEDUC aos apelos do SINTEPP, feito em junho de 2001, veio somente em outubro daquele ano por meio do Ofício nº 532/01 de 19/10/2001 de sua Assessoria Jurídica endereçado ao Prefeito Municipal, que trazia um comunicado nos seguintes termos:

Comunicamos a V. Ex.^a, que deverá efetuar o pagamento dos servidores Municipalizados, referente ao salário família, hora atividade, triênio e a gratificação do FUNDEF no prazo improrrogável de 72 (setenta e duas) horas, conforme o Convênio nº002/98 celebrado com esta Secretaria Executiva de Educação (SEDUC, 2001).

²⁵² Os documentos que continha as denúncias eram os seguintes: Inspeção Regional do Tribunal de Contas dos Municípios: Ofício nº 024 de 17/04/2002; Ministério Público da Comarca de Altamira: Ofício nº 023 de 17/04/2002; Assembleia Legislativa Estadual, Ministério Público do Estado e Câmara Municipal de Altamira: Documento nº 2002 de 02/05/2002; Procuradoria do Estado do Pará: Ofício nº 041 de 25 de junho de 2002.

No mesmo documento a Assessoria Jurídica da SEDUC condicionava o pagamento a ser realizado dentro de 72 horas, sob pena de encaminhamento de denúncia ao Ministério Público. Assim, diante da negativa do prefeito de Altamira em cumprir o que definia o convênio de municipalização, em 03 de setembro de 2002, a Secretária Estadual de educação denuncia a quebra do convênio a diversos órgãos²⁵³ de controle externo solicitando auditoria no município de Altamira para que se avaliasse a correta aplicação do FUNDEF.

Os resultados da apuração dessas denúncias²⁵⁴ sintetizados em documento pela 5ª Inspeção Regional do TCM de Altamira demonstram que, durante o exercício de 2001 e 2002, de fato “foi efetuado irregularmente desconto na folha de pagamento dos servidores municipalizados” na ordem de 25,34% e 32,03% respectivamente. Com base nas informações deste documento constatou-se que os valores para pagamentos aos professores municipalizados definidos pela SEDUC eram alterados pela prefeitura. A Tabela abaixo demonstra essa alteração com base na comparação entre o que vinha previsto pela SEDUC para ser pago a uma professora e o que era realmente pago pela PMA após a alteração.

TABELA 47 – Altamira: Diferença de Pagamento por Componente Salarial – SEDUC e PMA – 2001

| Componentes salariais dos professores municipalizados | Valores determinados pela SEDUC | Valores pagos pela PMA | % Redução |
|--|--|-------------------------------|------------------|
| Vencimento | 362,38 | 304,00 | 19,21 |
| Pró-labore | 86,97 | 72,96 | 19,21 |
| Gratificação de Magistério | 44,93 | 37,69 | 19,21 |
| Ad. de Tempo de Serviço | 148,28 | 124,39 | 19,21 |
| Abono FUNDEF | 80,00 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 722,56 | 539,04 | 35,36 |

Fonte: Informação nº 01/2003 – 5ª Inspeção Regional do TCM – Altamira.

O quadro demonstra os valores que vinham definidos pela SEDUC a ser pago pela prefeitura de Altamira à professora ‘municipalizada’, que refazia esses cálculos igualando-os aos valores que eram pagos aos professores da rede municipal. Essa operação trazia prejuízo aos professores ‘municipalizados’ devido à redução de 35,36% de sua remuneração. Ou seja, a prefeitura não aceitava que fosse preservada a política salarial dos professores estaduais definida pela SEDUC. Observa-se a redução inclusive no salário base. Por outro lado, a

²⁵³ À Procuradoria Regional da República (Ofício 2.472/02), ao Tribunal de Contas do Estado – TCE (Ofício nº 2.474/02) e ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM (Ofício nº 2.473/02).

²⁵⁴ A denúncia foi apurada e tramitou por meio do Processo nº 200208862-00, da 5ª Inspeção Regional de Altamira. Esse documento foi acessado junto aos arquivos do SINTEPP de Altamira.

retirada do abono do FUNDEF para esses professores municipalizados pelo executivo municipal demonstra claramente a complexidade de gestão dos servidores estaduais em separado. Isto porque os quantitativos financeiros dos recursos da prefeitura municipal não são os mesmos da rede estadual, o que poderia resultar na possibilidade ou não de continuar viabilizando o pagamento do abono, possível apenas quando houvesse superávit de recursos.

É importante destacar que a partir de abril de 2002 o salário dos professores da rede estadual são novamente reajustados (ou indexados pelo salário mínimo) no Estado do Pará, mas os professores ‘municipalizados’ de Altamira continuavam a receber o mesmo valor de 2001. A título de exemplo, o salário de um professor estadual cedido para a rede municipal de Altamira determinado pela SEDUC passa a ser de R\$ 793,49 (Setecentos e noventa e três reais e quarenta e nove centavos), mas ele continuava a receber o mesmo valor de 2001, com déficit de R\$ 254,45 ou 39,44% no seu salário a cada mês, como se pode verificar a seguir:

TABELA 48 – Altamira: Diferença de Pagamento por Componente Salarial – SEDUC e PMA – 2002

| Componentes salariais de um professor municipalizado | Valores determinados pela SEDUC | Valores pagos pela PMA | % Redução |
|---|--|-------------------------------|------------------|
| Vencimento | 402,38 | 304,00 | 24,37 |
| Pró-labore | 96,57 | 72,96 | 24,37 |
| Gratificação de Magistério | 49,89 | 37,69 | 24,37 |
| Ad. de Tempo de Serviço | 164,65 | 124,39 | 24,37 |
| Abono FUNDEF | 80,00 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 793,49 | 539,04 | 39,44 |

Fonte: Informação nº 01/2003 – 5ª Inspeção Regional do TCM – Altamira.

A SEDUC emitia a folha de pagamento, e a prefeitura a desconsiderava, elaborando outra folha com valores semelhantes aos que eram pagos aos professores da rede municipal, isto é, reduzia os salários dos professores ‘municipalizados’. O abono do FUNDEF que vinham recebendo foi retirado, e o salário família foi também suprimido dos salários dos professores de ambas as redes. Nos dois anos (2001 e 2002), a prefeitura deixou de pagar R\$ 543.904,00 relativos à diferença entre os R\$ 2.698.928,00 calculados pela SEDUC, e os R\$ 2.155.024,00 efetivamente pagos pela Prefeitura. Visto mês a mês, o levantamento feito pela Regional do TCM de Altamira demonstra que, em 2001, essa diferença foi de R\$224.630,47 ou, em média, 22,3% incluindo o 13º salário, conforme a Tabela abaixo:

TABELA 49 – Altamira: Folha Salarial dos professores municipalizados emitida pela SEDUC e Folha paga pela PMA– Jan/Dez. – 2001

| Meses | Valor da Folha determinada pela SEDUC | Valor da Folha paga pela Prefeitura | Diferença a menos | % |
|--------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-------------|
| Janeiro | 94.450,90 | 94.450,90 | 0,00 | 0,00 |
| Fevereiro | 107.489,78 | 107.489,78 | 0,00 | 0,00 |
| Março | 94.702,93 | 94.702,93 | 0,00 | 0,00 |
| Abril | 115.944,39 | 115.944,39 | 0,00 | 0,00 |
| Maiο | 110.885,00 | 86.129,53 | 24.755,47 | 22,3 |
| Junho | 136.472,84 | 106.474,06 | 29.998,78 | 21,9 |
| Julho | 113.300,38 | 86.348,25 | 26.952,13 | 23,7 |
| Agosto | 112.584,17 | 85.781,62 | 26.802,55 | 23,8 |
| Setembro | 107.352,26 | 83.773,99 | 23.578,27 | 21,9 |
| Outubro | 107.496,02 | 84.062,95 | 23.433,07 | 21,7 |
| Novembro | 104.681,25 | 82.006,75 | 22.674,50 | 21,6 |
| Dezembro | 109.474,38 | 83.456,63 | 26.017,75 | 23,7 |
| 13º Salário | 100.150,00 | 79.732,05 | 20.417,95 | 20,3 |
| Total | 1.414.984,30 | 1.190.353,83 | 224.630,47 | 22,3 |

Fonte: Informação nº 01/2003 – 5ª Inspeoria Regional do TCM – Altamira.

Observa-se que até abril de 2001 os valores calculados pela SEDUC são pagos pela Prefeitura Municipal. É somente a partir de maio que a prefeitura começa a substituir a folha calculada pela SEDUC elaborando outra com valores a menos. A diferença apresentada entre as duas variava de 20,3% a 23,8% a menos, mês a mês, perfazendo a média de 22,3%, considerando as nove folhas pagas no período. No ano de 2002, a prefeitura continua reduzindo os salários dos professores municipalizados, incorporando ao pagamento apenas o salário família conforme a determinação do juiz, visto anteriormente. Os valores mês a mês são demonstrados na tabela 50:

TABELA 50 – Altamira: Folha Salarial dos professores municipalizados emitida pela SEDUC e Folha paga pela PMA– Jan/Dez. – 2002

| Meses | Valor da Folha determinada pela SEDUC | Valor da Folha paga pela Prefeitura | Diferença a menos | % |
|--------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-------------|
| Janeiro | 105.760,00 | 80.916,89 | 24.834,11 | 23,4 |
| Fevereiro | 116.550,85 | 80.003,30 | 36.547,55 | 31,3 |
| Março | 105.876,85 | 78.603,65 | 27.273,20 | 25,7 |
| Abril | 111.725,91 | 79.394,73 | 32.331,18 | 28,9 |
| Maiο | 110.267,61 | 78.063,57 | 32.204,04 | 29,2 |
| Junho | 133.839,48 | 98.082,91 | 35.756,57 | 26,7 |
| Julho | 108.550,96 | 78.173,99 | 30.376,99 | 27,9 |
| Agosto | 100.525,16 | 80.665,01 | 19.860,15 | 19,7 |
| Setembro | 100.023,13 | 78.691,08 | 21.332,05 | 21,3 |
| Outubro | 98.549,92 | 75.517,26 | 23.032,66 | 23,3 |
| Novembro | 96.213,02 | 72.314,46 | 23.898,56 | 24,8 |
| Dezembro | 96.061,02 | 84.244,18 | 11.816,84 | 12,3 |
| Total | 1.283.943,91 | 964.671,01 | 319.272,90 | 24,8 |

Fonte: Informação nº 01/2003 – 5ª Inspeoria Regional do TCM – Altamira.

A relatoria do Inspetor Regional do TCM de Altamira não apresenta o valor relativo ao 13º Salário de 2002. Ainda assim, constata-se que, durante o ano, houve o déficit de R\$ 319.272,90 no pagamento dos professores, ou seja, o equivalente ao percentual de 24,8% sobre o total, com variação mínima de 12,3%, e máxima, de 29,9% mês a mês. Entretanto, esses valores não significam que a SEDUC necessariamente estivesse pagando bem os seus professores, pois, em 26 de março de 2002, os professores deflagraram greve estadual tendo como um dos principais motivos a questão salarial. O Jornal do SINTEPP estadual de 22 de abril de 2002 noticiava o fato nestes termos:

De acordo com a professora Mônica Brito, coordenadora do SINTEPP Altamira, os professores aderiram à greve dia 26, quando foi deflagrada na capital do Estado, Belém, com o objetivo de unir forças para fortalecer o movimento e alcançar metas. Porém, os professores estaduais de Altamira participam de forma parcial com atividades de informação aos alunos e comunidade, inclusive se reunindo para discutir os motivos da greve. Além dos baixos salários, outros motivos da greve, segundo a coordenadora, são as precárias condições de trabalho, **o fracasso do processo de municipalização**, a perda de horas extras e a despreocupação do Governo com a educação e a classe dos professores (JORNAL DO SINTEPP, ABRIL DE 2002, grifos meus)

Se o salário pago pelo Estado era considerado baixo pela categoria e motivo de mobilização para uma greve de amplas proporções tendo conseguido adesão em quase todo o Estado, o que dizer então diante dos salários municipais muito mais baixos que os da rede estadual? E ainda, como os professores municipalizados poderiam conviver com o fato de terem rebaixado o seu salário? Essa problemática do nivelamento dos salários colocava outro problema em pauta: a polêmica quanto ao direito do prefeito quebrar o Convênio de municipalização, pois já tinham se passado quase dois anos, e nada havia acontecido, e apenas os professores estavam sofrendo prejuízos. Uma das professoras entrevistadas expressa o seu entendimento acerca dos motivos argumentados pelo prefeito para tal diminuição:

Essa questão do salário ninguém nunca entendeu realmente como funcionava, como era gerado. Por quê? Nós sabemos que nosso salário é do FUNDEF. Não é do FUNDEF que vem? Mas aí nós não sabíamos se esse dinheiro vinha diretamente do MEC para a conta da Prefeitura ou se ele vinha do MEC pra SEDUC e depois passava pra cá. Porque daí quando o Juvenil começou a reduzir nosso salário, ele dizia que nosso salário era gerado aqui em Altamira, com os impostos daqui e que não podia acontecer de a mesma categoria ter dois tipos de salário. Porque o pessoal da Prefeitura Municipal tinha um salário bem menor do que o nosso. E nós tínhamos um salário bem maior. Aí era essa a questão que ele colocava: que uma categoria só não podia ter dois tipos de salário. Então pra equiparar ele reduziu o nosso salário. Que no mês de maio de 2001, quando veio o aumento do salário mínimo, que o nosso salário teria um reajuste maior, foi aí que ele cortou 40% do nosso salário, dizendo que não podia acontecer isso. (Professora C)

Os termos em que foi assinado o Convênio de Municipalização são claros em relação à situação funcional dos professores. Ao prefeito cabia apenas a gestão do trabalho do professor e não a alteração de seus direitos salariais conquistados como professores vinculados ao regime jurídico único dos funcionários públicos estaduais. A seguir, a título de comparação, a Tabela 51 demonstra a diferença salarial entre os professores municipalizados, vinculados funcionalmente à SEDUC, mas sob a gestão da prefeitura e o salário dos professores da rede municipal no ano de 2003.

TABELA 51– Altamira - Salário Base dos Professores Municipalizados e dos pertencentes à Rede Municipal – 100 Horas/mês – Zona Urbana – 2003 (Valor Nominal)

| REDE ESTADUAL (MUNICIPALIZADOS) | | | REDE MUNICIPAL | | |
|------------------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Componentes Salariais | PROFESSOR C/Magistério | PROFESSOR C/Licenciatura | Componentes salariais | PROFESSOR C/ Magistério | PROFESSOR C/Licenciatura |
| Vencimento Base | 242,00 | 244,00 | Vencimento Base | 180,00 | 208,00 |
| Gratificação de Magist. (10%) | 30,01 | 51,73 | Hora Atividade (20%) | 36,00 | 41,60 |
| Tempo de Serviço | 99,03 | 245,71 | Regência de Classe (20%) | 36,00 | 41,60 |
| Nível Superior (80%) | - | 195,20 | Nível Superior (40%) | - | 83,20 |
| Abono do FUNDEF | 50,00 | 51,00 | Abono do FUNDEF | 0,00 | 0,00 |
| Total | 421,04 | 787,64 | Total | 252,00 | 374,4 |

Fonte: 10ª URE/SEDUC – Altamira; Prefeitura de Altamira – SEMAD.

Nota: O “professor municipalizado” é aquele oriundo da rede estadual que, com a municipalização, fica sob a gestão do município, mas permanece juridicamente ligado ao Estado.

A diferença salarial entre os professores da rede estadual e da rede municipal é bastante acentuada desde o vencimento básico. Para a mesma carga horária de 100 horas, um professor estadual com magistério, no ano de 2003, deveria receber R\$ 421,04, e um da rede municipal, R\$ 252,00 – uma diferença de 40% a menos paga pela rede municipal. Essa diferença é ainda maior entre a categoria de professores com licenciatura plena pertencentes às duas redes, que é de 47,5% a mais, paga pela rede estadual. Essas diferenças salariais provocaram a indisposição da prefeitura em honrar o compromisso assumido pela municipalização, como já demonstrado anteriormente, provocando uma situação política delicada entre o governo estadual e municipal.

O clima de animosidade entre o governador Almir Gabriel e o prefeito Domingos Juvenil gerado pelo imbróglio dos salários dos professores foi acirrado quando houve a visita do governador ao município, em 7 de setembro de 2002, em campanha para Simão Jatene (PSDB) ao governo estadual. Na ocasião, o governador prometeu tomar medidas jurídicas para resolver o caso dos professores municipalizados já que, segundo ele, o Estado repassava “integralmente os valores dos salários dos educadores, e o prefeito sem ter o direito mete a mão nesse dinheiro e repassa somente o que acha que os professores devem ganhar” (Dicas & Fatos – Regional, 20 de Setembro de 2002, p.2).

O mesmo jornal local informa que, na semana seguinte, dia 10/09, o Subsecretário de Educação do Estado, Sérgio Cancela, e sua equipe estiveram no município e reuniram na 10ª URE os professores municipalizados. A equipe constatou que 170 professores municipalizados

estavam sendo lesados pela prefeitura em seus vencimentos, “dos quais 95 professores entregaram para a comissão seus contracheques emitidos pelo município, e 75 professores não entregaram com medo de represálias do prefeito” (Dicas & Fatos – Regional, 20 de Setembro de 2002, p. 2). Nessa ocasião, cogitou-se pela primeira vez a possibilidade de desmunicipalização. Importa destacar que o clima ficou mais açodado em virtude das eleições que se aproximavam.

O prefeito Domingos Juvenil, por meio do canal de TV (retransmissora do SBT, de sua propriedade) e de rádio locais, revida as acusações contra o governador dizendo que o mesmo mentiu e que estava emocionalmente desequilibrado. Essa querela vai se arrastar por mais dois longos anos, quando os professores já cansados começaram a perceber que a única forma de resolver a regularização de seus salários seria voltar para a SEDUC, efetivando a desmunicipalização mencionada na reunião que tiveram com o subsecretário.

Com a concretização da desmunicipalização, outro problema de cunho administrativo estava posto: onde trabalhariam os professores do ensino fundamental? Sem formação superior, não poderiam atuar no ensino médio. Além disso, com a municipalização, as escolas, os alunos e os recursos financeiros tinham sido repassados para a gestão da rede municipal. O Coordenador da URE explica como se deu essa situação.

O Dr. Almir Gabriel veio aqui em Altamira, e nós sentamos com ele, e ele prometeu que ia fazer essa desmunicipalização. Promessa cumprida. Só que nós imaginávamos como e onde nós vamos colocar esses professores se eles não têm nível superior? É que a responsabilidade da URE é o Ensino Médio, como e onde nós vamos colocar esses professores pra não perder as suas vantagens? Mas aconteceu, os professores voltaram para o Estado, eles ficaram, foram lotados em cargos administrativos, e a perda foi muito maior ainda. Isso foi um choque. E tivemos uma saída, pensamos, imaginamos: como a Educação Especial em Altamira não foi municipalizada, nós começamos então a remover esses professores para a Escola Despertar para a Vida. Aí temos lotado na URE, lotados nas escolas e dos 112 temos ainda 16 professores (...). Agora vejam só! O recurso do FUNDEF continuou sendo repassado para o município sem nenhuma alteração. O que aconteceu? Houve a desmunicipalização somente dos professores. Os alunos e os prédios da SEDUC continuaram sendo da gerência da prefeitura. (Diretor da 10ª URE-SEDUC)

É interessante destacar como ocorreu esse processo. Primeiro, dos duzentos e setenta e sete (277) funcionários municipalizados em 1998, o Relatório Analítico da SEDUC – Altamira de 2003 demonstra que neste ano restavam cento e doze (112) professores e trinta e sete (37)

funcionários administrativos e de apoio servindo na rede municipal, portanto, 149. Os demais funcionários (128) já tinham sido aposentados, concursados ou efetivados pela SEDUC no ensino médio. Dos 112 professores, noventa e seis pertenciam às Classes PA-A (33) e AD-1 (63), que são professores com magistério, mas sem o nível superior, o que de fato criou uma situação bastante peculiar em relação à lotação deles.

O que fazer com os professores sem a devida qualificação para assumir turmas no ensino médio se o Estado só possuía essa possibilidade, já tendo repassado todo o ensino fundamental e infantil para o município? Onde iriam trabalhar os professores se não havia mais alunos e escolas, uma vez que estes permaneceram com o governo municipal e apenas os professores e alguns servidores estavam de volta à rede estadual? E por mais estranho que possa parecer, a pedido deles mesmos, diante da situação que se encontravam. Com a palavra os sem-escola e sem-alunos:

Mas olha o que aconteceu com essa desmunicipalização dos funcionários: teve um dia que foi uma alegria pra nós, aí o diretor da URE veio com um papelzinho lá pra nós assinarmos e tal aquele papel, de que a gente ia ficar lá, mas não íamos perder nada. Só o FUNDEF, porque a gente não estava em sala de aula. Aí todo mundo assinou aquele papel lá. Teve gente que chorou e foi lá e contestou se a gente não estava se prejudicando. A gente lia e sabia que estava se prejudicando, mas o diretor dizia: de jeito nenhum, vocês vão ganhar dinheiro. Olha, isso aí vai baixar só o FUNDEF. Vai voltar tudo que vocês tinham de direito. A gente lia e dizia: “mas não tá certo”. “Tá certo sim”. Aí todo mundo assinou. A nossa sentença... Na mesma hora tiraram tudo de lá. Veio só o basicozinho. Veio a mesma coisa que estava na Prefeitura. (Professora A)

Porque éramos todos professores de sala de aula e viemos todos como agentes administrativos. Aí saíram as gratificações todas. (Professora C)

Nós ficamos um ano trabalhando em sala de aula, no caso, nós que viemos de 2004. Só que trabalhando e batalhando. Até que nós conseguimos mudar o código e ser lotadas como professoras. Aí voltaram as gratificações. Recebemos já a metade do retroativo e agora estamos batalhando só pelo resto. Mas agora normalizou. (Professora B)

Eu mesma ficava lá na outra escola à noite e de dia ia pra SEDUC. O diretor nem olhava mais pra minha cara e eu lá. Olha, tinha dia que eu chorava na SEDUC, eu ficava nervosa, eu não sabia mais como resolver a minha situação. E foi assim que foi resolvido. E todo mundo lá também pra resolver isso. Foi muita pressão. (Professora D)

É relevante salientar que, conquanto o Convênio de Municipalização do ensino em Altamira tenha definido na Cláusula 11ª a impossibilidade da volta do servidor à SEDUC, não pôde, contudo, garantir que eventuais descumprimentos por uma das partes viessem suscitar no próprio servidor a necessidade de pleitear essa volta, com o empenho da própria SEDUC, pela sua impotência em resolver o problema. Parte dos limites legais da SEDUC é expressa no teor do ofício nº 723 de 10 de junho de 2003, assinado pelo Secretário de Executivo de Educação em exercício, Sr. Luiz Sérgio Guimarães Cancela, e endereçado aos advogados do SINTEPP como se pode observar:

informamos a Vossa Senhoria que esta Secretaria, por restrição legal, não dispõe de prerrogativas para ingressar em juízo contra o Município de Altamira, todavia esclarecemos que as medidas necessárias estão sendo adotadas no que diz respeito ao que é de direito, de todas as ações necessárias para dar regularidade ao cumprimento firmado, bem como assegurar o cumprimento dos direitos dos servidores públicos estaduais cedidos à Prefeitura de Altamira.

Outrossim, encaminhamos a Vossa Senhoria cópia do Acórdão nº 33966, de 06.05.2003, onde o Tribunal de Contas do Estado, mediante denúncia formulada pela SEDUC quanto às irregularidades ocorridas na execução do Convênio nº 002/98, celebrado com a Prefeitura Municipal de Altamira no valor de 519.071,48, referente ao repasse de recursos de origem federal, decidiu que não compete àquela corte apreciação da denúncia, decidindo pelo arquivamento da denúncia e conhecimento ao egrégio Tribunal de Contas da União (SEDUC, 2003)

Limites legais interpunham-se à ação da SEDUC em juízo contra o Município de Altamira. Tais dificuldades associam-se ao cumprimento do pacto federativo previsto pela Constituição Federal de 1998 que preserva a autonomia municipal. Contudo é importante lembrar que é previsto também que o federalismo brasileiro deve ser cooperativo. E este parece ter sido o ponto de maior fragilidade do convênio de municipalização: a dificuldade de fazer valer o pacto federativo em bases cooperativas como prevê a Constituição diante da adversidade partidária entre prefeito e governador.

Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado isentaram-se perante a situação dos professores de Altamira, porque alegavam que não lhes cabia fiscalizar recursos de origem federal, como consideravam que fosse o FUNDEF. Sabe-se, no entanto, que no Pará como em todo o Brasil a composição do FUNDEF conta com muito pouco de complementação da União. Mesmo assim, os conselheiros do TCE arquivaram o processo diante dessa situação

política complicada, dando apenas a conhecer o fato ao TCU, que provavelmente, por ater-se a mais de 5.500 municípios, terá poucas possibilidades de avaliar a situação de Altamira. Enquanto isso, quem, além do SINTEPP, se importava com o que foi subtraído dos professores? Este é um dos motivos por que a municipalização dos servidores em Altamira foi aos poucos definhando, até chegar a um processo de desmunicipalização compulsória, sem que se vislumbrasse alternativa para os professores.

Em 2006 o quadro restante de professores desmunicipalizados, segundo a 10ª URE, era de 57 servidores, sendo 03 serventes e 54 professores. Quanto à formação, a maioria (64,8%) não era habilitada para atuar no ensino médio por possuírem apenas o magistério, licenciatura incompleta, médio incompleto ou ausência de formação específica para o magistério, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 16 – ALTAMIRA: FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DESMUNICIPALIZADOS – 2006

| Habilitação | Quantidade |
|-------------------------------|------------|
| Magistério | 22 |
| Licenciatura em Pedagogia | 12 |
| Outras Licenciaturas | 06 |
| Nível superior s/licenciatura | 01 |
| Licenciatura incompleta | 09 |
| Licenciatura Curta | 01 |
| Leigo | 03 |
| Total | 54 |

Fonte: Arquivos da 10ª URE – Altamira.

Dos que possuíam habilitação em nível superior, alguns estavam exercendo suas funções nas escolas de ensino médio, em sala de aula (18%) ou na 10ª URE (9,2%). A maioria ou foi lotada na Escola Despertar para a Vida (29,6%), coordenada pela Associação de Pais e Amigos de Excepcionais – APAE, ou aguardavam aposentadoria (18,5%). Havia ainda alguns que continuavam de licença saúde ou de licença especial (16,6%) e apenas um caso de pedido de transferência para outro município, como demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 17 – ALTAMIRA: SITUAÇÃO FUNCIONAL DOS PROFESSORES DESMUNICIPALIZADOS – 2006

| Situação funcional dos professores | Quantidade |
|-------------------------------------|-------------------|
| Lotados em Escola estadual | 13 ²⁵⁵ |
| Lotados em Escola conveniada (APAE) | 16 |
| Lotados na 10ª URE | 05 |
| Aguardando Aposentadoria | 10 |
| Licença Saúde | 07 |
| Licença Especial | 02 |
| Em processo de transferência | 01 |
| Total | 54 |

Fonte: Arquivos da 10ª URE – Altamira.

Os professores municipalizados vão pouco a pouco sendo engolidos pelo tempo como uma espécie em extinção. Para 16 desses professores a alternativa foi a atividade na APAE, que, apesar de não ter fins lucrativos, não pertence à rede municipal nem à estadual. Para estes, a consequência da municipalização não foi apenas a desvalorização profissional, mas resultou em exclusão da rede pública de ensino.

A valorização do professor ‘municipalizado’ foi aviltada ao extremo e revelou-se um fracasso. Por não considerar o convênio de municipalização, a Prefeitura de Altamira desencadeou uma série de problemas para os professores ‘municipalizados’, os quais passaram a gastar suas energias apenas para garantir a normalidade de seu trabalho e recuperar o direito aos seus vencimentos. Assim, enquanto a categoria fazia greve em todo o Estado em 2002 por aumento salarial, os professores ‘municipalizados’ em Altamira queriam garantir pelo menos o salário que já vinham recebendo do Estado. Só após muita resistência e com grande sofrimento conseguiram voltar a receber o que lhes era devido, porém não mais como professores municipalizados. Eles tiveram de voltar à rede estadual, restando na justiça vários processos para recuperar parte de seus vencimentos subtraídos à época que foram ‘municipalizados’. Para esses professores, a municipalização só trouxe dor e sofrimento e ficou longe do que se poderia chamar de valorização profissional.

Por outro lado, ao longo de todo o processo de municipalização, os docentes mostraram resistência e fizeram valer o seu direito de livre associação como profissionais do magistério, expressando sua posição diante das consequências da municipalização em Altamira por meio do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará –

²⁵⁵ Três professoras encontravam-se adaptadas em funções administrativas nas secretarias das escolas.

SINTEPP/Altamira. O direito à livre associação, um dos aspectos da valorização do magistério, antes e depois da municipalização, se manifestou nessas lutas e foi fundamental para que os professores retomassem a normalidade de seus vencimentos. Importa destacar como fator decisivo nesse aspecto a visão classista e independente que tem assumido o sindicato diante de governos e de partidos como se pode inferir considerando o depoimento do Coordenador do SINTEPP

Hoje o SINTEPP é o maior sindicato aqui da região Transamazônica e Altamira. (...) O SINTEPP tem se colocado na posição de independência, ou seja, nós sempre fizemos a separação de que sindicato é sindicato, e governo é governo, partido é partido. (...) Hoje, o SINTEPP ele tem credibilidade diante da sociedade. Quando a gente vai pras ruas com as nossas manifestações, e nas greves, a sociedade tem nos apoiado, então isso pra nós é muito importante. (...) A política Sindical hoje no Brasil está difícil, mas estamos na luta. A luta continua e nós não vamos desistir por que acreditamos que só vamos ter conquistas a partir das lutas e não há motivo pra gente parar, porque há muito que conquistar ainda. (SINTEPP, C)

A disposição de continuar lutando diante das dificuldades que se apresentam evidencia que a municipalização trouxe a convicção de que a unificação da categoria nas lutas é muito importante para que as conquistas se viabilizem. Pode-se concluir, portanto, que a materialização dos princípios de valorização dos profissionais da educação consagrados na Legislação Brasileira representa um grande desafio, objeto de luta dos educadores brasileiros de todo o país, especialmente em Altamira, corroborando o que Vieira (1983) já afirmava em relação às políticas sociais no contexto do capitalismo: só serão viabilizadas mediante muita pressão e luta da classe trabalhadora.

Outro aspecto importante quando se trata de avaliar a democratização da educação são as relações de poder na gestão educacional, o que será visto em seguida.

5.4 A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

A democratização da educação está intrinsecamente associada à luta histórica pela democratização das relações de poder na gestão educacional. Este tópico se ocupa de analisar

essa questão no Município de Altamira a partir dos seguintes indicadores: existência de Conselhos, forma de provimento do diretor escolar e forma de elaboração do Plano Municipal de Educação. Inicialmente trata da política de gestão na legislação educacional de Altamira e do Pará e posteriormente se aborda a materialização dos indicadores.

A Lei Orgânica do Município de Altamira (LOM) expressa que a educação é baseada nos princípios de “democracia, no respeito aos direitos humanos e na liberdade de expressão” (Art. 194, LOM, 1990, p.39). Apesar disso, o texto legal é limitado quando se trata de prever mecanismos que permitam viabilizar a gestão democrática tais como conselho escolar, conselho municipal ou eleição de diretores²⁵⁶. Destaque-se que a rede municipal faz parte do sistema estadual de educação, uma vez que a rede municipal não constituiu sistema próprio e nesse aspecto deve seguir a normatização estadual. E o que prescreve a legislação estadual a respeito do tema?

A participação na gestão educacional é assegurada na Constituição Estadual de 1989 em seus artigos 273 e 278 que definem o direito de organização autônoma dos diversos segmentos da comunidade escolar em Conselhos Municipais de Educação e Conselhos Escolares, bem como a eleição de diretores, nos seguintes termos:

Art. 273: As instituições educacionais de qualquer natureza ministrarão o ensino com base nos princípios estabelecidos na Constituição Federal e mais os seguintes:

(...)

VI – direito de organização autônoma dos diversos segmentos da comunidade escolar

Art. 278 (...)

§ 3º: São órgãos normativos e fiscalizadores do sistema estadual da educação nos termos da lei:

I – O Conselho Estadual de Educação (...)

II – Os Conselhos Municipais de Educação, regulados em leis municipais;

III – Os Conselhos Escolares que são órgãos de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino, em nível de cada estabelecimento escolar público ou naqueles que do poder público recebam auxílios financeiros ou bolsas, constituindo-se crime de responsabilidade os atos que importem em embaraço ou impedimento de organização ou regular funcionamento desses colegiados, observado o seguinte:

- a) Os Conselhos terão seu funcionamento regulado em lei e serão constituídos pelo diretor da escola, pela representação equitativa eleita dos especialistas em educação, professores, alunos que tenham no

²⁵⁶ A Lei Municipal nº 1.553, de 09 de junho de 2005 explicita dez princípios educacionais associados à democratização da educação enumerados no *caput* do Art. 2º. Por ter sido aprovada somente no ano anterior ao final dessa pesquisa, pouco se pode inferir de seus resultados práticos.

- mínimo doze anos, pais de alunos, funcionários não docentes e comunidades onde se insere a escola;
- b) Fica o poder executivo obrigado a nomear o diretor da escola dentre os integrantes de lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar.

Em 1991 os Conselhos Escolares são regulamentados pela Lei Complementar nº 091 de 27/02/91 com mais detalhamento. Tal era a base legal para que ocorressem iniciativas de democratização do poder na gestão educacional antes da municipalização em Altamira: criação de conselhos escolares, criação de Conselho Municipal de Educação e eleição de diretores que seria coordenada pelo Conselho escolar, o qual seria nomeado a partir de lista tríplice.

5.4.1 Os Conselhos como mecanismos de democratização da gestão educacional

Em Altamira, a criação de conselhos como mecanismo de democratização da gestão ocorreu antes da municipalização e serão analisados a seguir.

a) O Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação de Altamira (CME) foi o primeiro conselho a ser criado em âmbito municipal, pela Lei Municipal nº 657/95. Como órgão deliberativo e fiscalizador da administração das Políticas de Educação no Município de Altamira, entre outras atribuições tem que participar do planejamento educacional municipal, fiscalizar os recursos educacionais, supervisionar o cumprimento da legislação educacional, acompanhar o Censo Escolar e zelar pela universalização e qualidade educacional no âmbito municipal como previsto na Lei:

- I – Participar dos procedimentos normativos necessários ao efetivo gerenciamento do **Sistema Municipal de Educação**, principalmente relativo a planejamento, informação e avaliação;
- II – Avaliar, propor emendas para o Plano Municipal de Educação, elaborado pelo Poder Executivo, bem como o de aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública municipal;
- III – Supervisionar o cumprimento dos dispositivos legais em matéria de educação, em particular as aplicações financeiras orçamentárias nos mínimos previstos em Lei;

- IV – Analisar e decidir sobre os pleitos originados dos **Conselhos escolares**;
- V – Estabelecer normas para instalação e funcionamento de entidades e iniciativas educacionais, em qualquer nível e tipo em área de jurisdição do Município de Altamira, observando a legislação vigente;
- VI – Acompanhar o levantamento anual da população escolar e fiscalizar o cumprimento do preceito constitucional da universalização quantitativa e qualitativa da educação;
- VII – Elaborar seu Regimento Interno e as normas de funcionamento.

É relevante destacar que, embora a lei se reporte a Sistema Municipal de Educação, a rede municipal não assume essa condição de Sistema Municipal, o que certamente possibilitaria mais condições de autonomia da educação municipal após a municipalização do ensino. Continuando a atuar apenas como rede municipal e não como sistema, municipalizou-se o fazer, não a possibilidade de decisão. Questionada a respeito dos motivos da não criação do sistema municipal, a Secretária Municipal de Educação aponta como um dos entraves a dificuldade de convivência democrática, o que também sempre impediu e impede o bom funcionamento do Conselho Municipal de Educação, segundo ela:

Ele [o município de Altamira] segue o [sistema] do Estado. Mas nós já estamos em processo de organização. [A dificuldade] é justamente o exercício da democracia. Nós ainda temos aquela questão da ingerência política que toda cidade tem, principalmente em ano eleitoral, é uma loucura. E nós queremos que realmente o Conselho, os conselheiros saibam o que estão fazendo. Daí a nossa preocupação em não queimar etapa. (...) A nossa dificuldade em relação ao exercício da democracia eu acho que é justamente por isso. As ingerências ocorrem justamente porque nós não temos um órgão com capacidade de deliberar, de fiscalizar, de representar realmente a educação no Município. (...) Coloco como muito importante. Apesar de que, como eu digo, o trânsito, a assistência do Governo do Estado, o trânsito que nós temos com os representantes da SEDUC aqui, isso tudo nos ajuda muito, mas eu acho que nós podemos melhorar. Se nós tivermos o nosso sistema, nós vamos ter mais agilidade, vamos ter mais coerência, vamos poder trabalhar com mais autonomia. (Secretária de Educação B)

Percebe-se na fala da Secretária, que as razões tanto para a inexistência do Sistema Municipal de educação quanto para as dificuldades de funcionamento do CME se referem a motivos de ordem política, a dificuldades de conviver com os conflitos advindos do confronto de interesses e posturas diante dos problemas que surgem na educação. Contraditoriamente, apesar da pouca credibilidade conferida ao Conselho e à própria Secretaria de Educação como instituições capazes de liderar o processo que culminaria na implementação de políticas na

área educacional local, a gestora atribui à criação do Sistema a possibilidade da conquista de alguma autonomia.

Quanto à estrutura e ao funcionamento do CME, a lei prevê no Art. 4º que o Conselho seja formado por doze membros, sendo 06 (seis) representantes dos “prestadores de serviços” em educação entre os quais se inclui o Secretário Municipal de Educação, todos indicados pelo Executivo Municipal: 01 (um) representante dos conselhos escolares ou Associações de pais e Alunos; 02 (dois) representantes dos “prestadores de serviços” em educação, sendo um da esfera federal e outro da esfera estadual; 01 (um) representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente; 01 (um) representante das escolas particulares e 01 (um) representante do sindicato dos trabalhadores em educação.

Quando se leva em consideração a análise da democratização das relações de poder na gestão da educação, é importante observar que o cargo de Presidente do CME não é de livre escolha dos conselheiros, mas sim um cargo que deve ser “nomeado pelo Poder Executivo” (§ Único do Art.5º da Lei 657/95). A duração do mandato dos conselheiros municipais é prevista para três anos, porém, a qualquer tempo, o órgão ou a entidade pode propor a substituição dos seus representantes mediante a ausência a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas “ou ainda por conduta incompatível com a função de conselheiro” (Art. 7º, III), cuja definição de “conduta incompatível com a função” fica a critério do plenário do Conselho. Os dispositivos legais constantes na lei que criou o Conselho em Altamira mostram-se pouco avançados considerando o papel do CME como um dos mecanismos de democratização da gestão da educação municipal. Por induzir a maioria de seus membros à representação governamental, desconsiderando a paridade recomendável nesse tipo de Conselho e ao restringir o direito de escolha de seu presidente, a legislação incorre em parcialidade nesse sentido.

O Regimento Interno de Conselho Municipal de Altamira data de 13 de dezembro de 1997 e regulamenta as atribuições de cada uma de suas várias seções definidas na lei e no próprio regimento: do Plenário, da Presidência, das Comissões (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e dos dois órgãos Auxiliares: Secretaria e Consultoria Técnica. O razoável funcionamento do Conselho Municipal antes da municipalização é confirmado pelo representante do SINTEPP, que o concebe como um órgão onde se discutiam as políticas educacionais, mas que incomodava a gestão que, segundo ele, não tinha interesse em compartilhar o poder:

De 1996 a 2000, esse Conselho funcionou razoavelmente com a participação da sociedade, com a participação da Igreja, dos movimentos sociais, enfim, era um conselho que levava a demanda da sociedade para a administração. Era um Conselho que discutia as políticas educacionais necessárias para o município. Mas ao mesmo tempo, era um Conselho que incomodava a gestão. Era um conselho que incomodava porque estava dividindo poderes. (Ex-Presidente do SINTEPP - Altamira)

No entanto, o CME nunca contou com o mínimo suporte infraestrutural para seu funcionamento. Não tinha lugar certo e qualquer equipamento que lhes permitisse algum conforto. Embora reconheça a participação ativa do CME, a Secretária de Educação da época reconhece as limitações e a precariedade do funcionamento do órgão, como afirma:

A questão do próprio projeto de educação pro município: como nós tínhamos aqui o grande projeto de educação pro Xingu, então eles sempre estavam participando. Também não dava pra fazer milagre, isso fazia parte do processo. Teve coisa que nunca funcionou, por exemplo, que foi ter um local pra eles. Era sempre uma briga, era ter uma sede pra esse Conselho, era ter uma máquina, era ter um computador, era ter toda essa estrutura montada. O que nós esperávamos era que o governo seguinte fizesse acontecer tudo isso que estava de antemão no papel e que já tinha toda uma regularização inclusive oficial. (Secretária de Educação A)

A esperança era que o próximo prefeito equipasse o conselho, o que não aconteceu. Pelo contrário, o CME funcionou precariamente durante certo tempo e, com a mudança do gestor, foi desativado. A esse respeito assim se pronuncia uma das professoras entrevistadas:

E esse conselho nasceu, pelo menos eu não sei como. Só sei que algumas pessoas faziam parte desse conselho, mas ninguém viu esse conselho trabalhar e depois o Conselho sumiu, desapareceu que ninguém nunca mais se ouviu falar. Justamente por isso: porque não é de interesse do gestor municipal de prestar satisfação. Por isso que existe um Conselho Municipal. Porque todo mundo sabe que o Conselho Municipal é participativo, todos os segmentos da sociedade vão estar dentro desse conselho. E a nossa parte, que é a parte do sindicato, dos professores ia cobrar. Ia cobrar do gestor, ia cobrar da Secretária, e isso eles não querem. E outra coisa também: precisa ter acesso às coisas, né? [Acesso] a dados, às finanças, a um bocado de coisas, e isso pra eles é o terror. Eles não querem de jeito nenhum que a gente saiba de nada. (Professora A)

Dois aspectos chamam a atenção na fala da professora: a pouca visibilidade do CME junto à comunidade e a clareza de que o papel do conselho é de forçar a participação e a democratização de informações, pouco socializadas pelo poder público. A posição do segmento de professores é de constante insistência pela reativação do CME e, segundo o coordenador do SINTEPP, não têm sido poucas as reuniões e audiências junto à SEMEC sem que uma resposta efetiva ocorra, como relata:

um dos pontos que a gente coloca é a implementação do Conselho Municipal de Educação e infelizmente a secretaria de educação nos enrola, enrola, enrola, e diz que vai discutir, e até hoje nunca passou de apenas discussões. São várias as reuniões que a gente tem feito junto com a SEMEC para discutir a implementação, porque a lei do CME já existe, mas não é de interesse da administração fazer funcionar. (Coordenador do SINTEPP)

De fato, em várias entrevistas concedidas, os gestores da SEMEC afirmam que estão sendo feitos estudos preparatórios para a reativação do CME de Altamira, cuja lei de criação na opinião deles deveria passar por uma reformulação. A Coordenadora da Rede Vencer, em Altamira, refere-se nestes termos:

A gente ainda não conseguiu reativar o Conselho Municipal de Educação, apesar das inúmeras investidas. Mas nós não estamos satisfeitos com isso e nem tampouco isso nos paralisou. É nossa meta deixarmos o CME funcionando. Ainda ontem nós passamos um dia de estudo reelaborando toda a estruturação do Conselho Municipal de Educação, que hoje não se ajusta mais ao que nós estamos vivendo. Então, qual é a nossa intenção? Mandarmos no mais tardar até a 2ª quinzena de agosto [de 2008] para a Câmara para ser visto a questão do Projeto de Lei que reestrutura o nosso Conselho Municipal de Educação. Nós não vamos encerrar essa administração sem deixar esse trabalho realizado. (Coordenadora da Rede Vencer de Altamira).

Apesar de afirmação de que até o final de 2008 o conselho seria reestruturado, até o final de 2009 não havia sido aprovada nova lei com modificações a esse respeito. Instado a respeito dos possíveis motivos para a desativação do CME, o Coordenador do SINTEPP afirma:

E o CME foi destituído, e a gente não conseguiu fazer nada, não tinha com que forçar o governo a reativar esse Conselho. (...) Nós defendemos a questão da gestão democrática, a democratização das relações aonde todos temos o direito de opinar, de participar, e isso não ocorre mais em Altamira, pois a administração se recusa em puxar os fóruns de debate principalmente depois que foi implementado aqui em Altamira o Instituto Ayrton Senna. (Coordenador do SINTEPP).

Um dos motivos para o estado de letargia do CME e para a demorada discussão sobre a reformulação da lei que o regulamenta deve-se, segundo o sindicalista, à mudança do perfil da gestão com a implantação do IAS em Altamira. De fato, quando se firmou o convênio com o IAS, a democratização das decisões foi sendo restringida pelo próprio estilo de gestão implantado. Isso fica claro quando se toma como exemplo a elaboração do Plano Municipal de Educação. Ao invés de elaborar o Plano Municipal de Educação de forma participativa, ampliada, os gestores da SEMEC substituíram essa prática pelo Plano de Metas discutido apenas com alguns setores internos da SEMEC. A comunidade externa não foi mais chamada para discutir, pois as metas já vinham pré-definidas segundo a metodologia proposta pelo IAS, como se constatou no item que trata da análise do termo de parceria com o IAS neste trabalho. Isso tem deixado pouca margem de atuação por parte da comunidade. Por conseguinte, os gestores municipais da educação não sentem necessidade da existência do CME, pois as discussões poderiam apontar alternativas não compatíveis com o plano de metas pré-estabelecido. Esse fato corrobora a tese do sindicato de professores de que a parceria com o IAS tem sido uma das mais prováveis razões para que os gestores da SEMEC continuem tão refratários a ativar o CME apenas renovando continuamente a promessa de sua reativação. Outro importante espaço de participação no sentido de democratizar o poder de decisões é o Conselho de Alimentação Escolar, que veremos a seguir.

b) O Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE

Ainda que o CMAE não esteja diretamente relacionado à municipalização do ensino, já que o PNAE teve seu próprio processo de municipalização, entende-se que é importante sua análise para a democratização da educação, pois envolve a possibilidade de participação popular no controle de um importante programa de apoio educacional.

A Prefeitura de Altamira assumiu a municipalização do atendimento da merenda escolar da sua rede em 1996 criando o seu CMAE por meio da Lei nº 654 de 06 de Dezembro de 1995. De acordo com o Art. 2º desta lei, o CMAE tinha como competência “a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à Merenda Escolar e à elaboração de seu Regimento interno” (ALTAMIRA, 1995, p. 1). Sua composição era em número de dez membros, sendo paritária entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil como o previsto no Artigo 4º, transcrito a seguir:

Art. 4º – O Conselho ora criado é constituído de representantes dos órgãos da administração municipal, dos professores, dos pais de alunos, de trabalhadores, bem como de representantes de outros segmentos da sociedade local em número de 10 (dez), sendo (05) cinco do Poder Público e (05) da Sociedade Civil, a saber: PODER PÚBLICO – Secretaria de Saúde; Secretaria de Administração; Consultor Jurídico; Secretaria de Agricultura; Secretaria de Educação. SOCIEDADE CIVIL – Pais de alunos, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Lions; Associação dos Professores, Associação de Moradores (ALTAMIRA, 1995, p.1)

No primeiro momento de atuação do CMAE, havia paridade entre os membros do CMAE mas também uma preocupação muito grande com a participação dos produtores e fornecedores. O controle popular era muito restrito e havia dificuldade para o acompanhamento do Programa de Merenda Escolar, seja pela inexistência de condições para deslocamento até as escolas da zona rural, seja pela pouca disponibilidade de tempo de seus membros.

A partir de 2001, o Conselho Municipal de Alimentação escolar passa por modificação pela Lei nº 1.474 de 17 de maio. As atribuições do CEMAE foram redimensionadas como preceituava o Art. 2º da referida lei:

Art. 2º – Compete ao Conselho Municipal de Alimentação escolar:

I – Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;

II – Zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;

III – Receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhada pelo Município. (ALTAMIRA, Lei nº 1.474, de 17 de maio de 2001).

O Conselho ganha a atribuição de analisar e dar parecer conclusivo sobre as contas, ampliando seu poder. Contudo, ao mesmo tempo, com a parceria realizada com o IAS, adotou-se a política de autonomia da escola baseada no tripé autonomia pedagógica (Portaria nº 14/2003), autonomia administrativa (Portaria nº 15/2003) e autonomia financeira (Instrução Normativa nº 01/2003). Em consequência dessa política, os recursos do PNAE foram descentralizados para a escola que passou a executá-los. Em função da pulverização dos recursos para as escolas, a participação e o controle popular foram enfraquecidos, pois se tornava difícil acompanhar todas as escolas da rede.

Com a mudança do governo municipal em 2005, alguns aspectos da política de autonomia são redimensionados. A descentralização dos recursos da merenda para as escolas foi suspensa voltando a ser a execução do PNAE centralizada na SEMEC, segundo as razões descritas pela Coordenadora da Rede Vencer:

se esse percentual fosse repassado às escolas, dificilmente elas teriam condições de ofertar uma alimentação de qualidade, mesmo com contrapartida da prefeitura, que é superior ao que o MEC repassa. Então, optou-se nesse primeiro momento para centralizar no sentido de fazer com que maior quantidade de gêneros chegasse às escolas, e com maior qualidade. Foi bem nesse aspecto, até que se reestruture outra forma desse atendimento a ser feito através da escola. (Coordenadora da Rede Vencer)

O fato de a merenda voltar a ser gerida centralmente pela SEMEC parece não ter contribuído para a melhoria da participação popular no controle social do PNAE, pois atualmente tanto o CMAE como os demais conselhos continuam atuando de forma limitada, assumindo posições meramente burocráticas, pelo que afirma a atual Secretária de Educação do município:

É uma participação ainda tímida, em função do tempo das pessoas, porque as reuniões do conselho devem ocorrer em determinado tempo. (...) as reuniões são de análise das prestações de contas no caso do Fundef; de cardápios no caso do conselho da alimentação escolar. E os conselheiros, todos têm a atribuição de conselheiros e outra atividade para garantir o sustento da família; então, a atividade do conselho não é priorizada. (Secretária de Educação C)

Pelo exposto, pode-se concluir que, enquanto a municipalização da merenda escolar tinha como um dos seus objetivos a participação da sociedade no controle de sua execução, tal participação vem se dando de forma muito parcial, pois o CMAE parece limitar-se somente aprovar cardápios em detrimento de sua função fiscalizadora e de controle dos recursos públicos. A municipalização da merenda por si só não tem facilitado a participação, e tampouco a mera criação do conselho tem facilitado a democratização da gestão desse programa.

Outro conselho de grande importância para a análise da democratização educacional é o Conselho do FUNDEF, visto a seguir.

c) O Conselho Municipal de Controle Social do FUNDEF

Com implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, a partir de julho de 1997, no Pará, também houve a necessidade de se implantar o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – CACS. Em Altamira, esse conselho foi criado pela Lei Municipal nº 1.380 de 27 de junho de 1997. O Art. 2º dessa lei definia os seus componentes:

Art. 2º – O Conselho será constituído por 05 membros, sendo:

01 representante do Conselho Municipal de Educação;
01 representante da Secretaria Municipal de Educação;
01 representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
01 representante de pais e alunos;
01 representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental
(ALTAMIRA, 1997, p. 1).

As atribuições do Conselho do FUNDEF eram previstas no Artigo 3º e eram as seguintes:

I – Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II – Supervisionar a realização do Censo Educacional anual;

III – Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo (ALTAMIRA, 1997, p.1).

Durante o funcionamento do CACS do FUNDEF²⁵⁷, havia vários problemas a dificultar a participação. O primeiro deles era quanto à obtenção de informações sobre o repasse e a execução dos recursos financeiros junto ao executivo, amparado em uma lei pouco específica sobre o assunto. Isso dificultava a fiscalização da aplicação dos recursos, como relata um professor e ex-membro do CACS do FUNDEF:

Não conseguimos acompanhar efetivamente em 100% a aplicação dos recursos. Em primeiro lugar porque a legislação era muito falha. A primeira lei do FUNDEF ela tem uma vacância enorme, que dava toda liberdade para a administração, inclusive até para negar as informações para o Conselho. (Ex-membro do CACS FUNDEF - Altamira)

O Coordenador do SINTEPP, membro do CACS do FUNDEF na época, relata casos de cooptação de alguns membros pelo poder executivo, o que minava todo um trabalho na busca de participação isenta de compromissos, como relata:

Infelizmente a nossa dificuldade é encontrar pessoas que possam fazer esse trabalho de acompanhamento de forma séria. A gente elege os representantes de pai e às vezes de professores, de alunos que agora é do FUNDEB. As pessoas demonstram toda boa vontade, mas no percurso dos trabalhos vão sendo eliminadas, vão sendo cooptadas pela gestão e acabam não fazendo o trabalho de fiscalização e passando pro lado da administração e dificultando. (...) Às vezes a gente conseguia formar um Conselho, e queria que esse conselho pudesse funcionar de forma independente, autônoma, mas tínhamos o problema da cooptação dos conselheiros. Isso é muito forte até hoje no município de Altamira. (Ex-membro do CACS FUNDEF - Altamira)

²⁵⁷ O CACS do FUNDEF funcionou de 1997 a 2006, sendo depois substituído pelo CACS do FUNDEB.

O problema da cooptação de conselheiros relatada pelo representante do SINTEPP resultava sempre em maioria a favor do governo no CACS. Essa maioria sempre impediu que as denúncias contra o prefeito em relação ao FUNDEF fossem feitas pelo conselho, pois a votação nunca alcançava quorum. Contudo, isso não o isentou de ser interpelado em juízo por ação de representação de seus membros, mesmo que de forma isolada, como relata o ex-conselheiro:

Quase todas as denúncias feitas no Ministério Público Federal, Tribunal de Contas dos Municípios, CGU, TCU não foram do Conselho. As denúncias foram de membros do Conselho insatisfeitos com os pareceres em que eles eram voto vencido. O conselho sempre foi e é dirigido por um representante do governo. O SINTEPP sempre foi voto vencido dentro dos Conselhos. Mas a gente tinha aquela liberdade, tinha aquela prerrogativa de fazer a denúncia por fora e foi aí que a gente conseguiu fazer com que houvesse várias auditorias no município de Altamira. (Ex-membro do CACS FUNDEF – Altamira)

Isso evidencia a importância da existência de fóruns coletivos de discussões e da isenção de seus membros. É difícil a democratização da gestão educacional em um ambiente de medo e repressão. Considerando a prerrogativa de órgão fiscalizador e de acompanhamento de recursos, é no mínimo estranho que o presidente do CACS seja representante do governo, pois por coerência à natureza deste órgão, tal posto deveria ser de prerrogativa de membros da sociedade civil.

Os conselhos escolares também podem constituir-se em espaços privilegiados de democratização da educação. Embora a pesquisa não tenha tido como objetivo verificar o funcionamento do Conselho Escolar no seu cotidiano, importa considerar alguns aspectos da política desenvolvida pelo município na perspectiva do funcionamento desses órgãos, tendo em vista a democratização da gestão no espaço escolar.

d) Os Conselhos Escolares

O funcionamento de Conselho Escolar foi, no Estado do Pará, regulamentado pela Lei Estadual nº. 06/91 que entrou em vigor em 27 de fevereiro de 1991. Em Altamira, o

funcionamento de conselhos escolares é sinalizado no Art. 2º da Lei nº 657/95 de 1995, que trata do Conselho Municipal de Educação.

Os dados empíricos coletados junto à SEMEC dão conta da existência de Conselhos escolares desde o ano de 1997, quando 50,6% dos recursos do PDDE foram recebidos via Conselhos. Conquanto não tenha sido possível precisar o número de escolas que contavam com esse tipo de órgão coletivo, sua existência antes da municipalização do ensino é também confirmada pela Secretária Municipal de educação à época da municipalização, que assim se reporta:

Quando nós entregamos a prefeitura para o prefeito Domingos Juvenil, tinha condições (...) Nós tínhamos o Conselho do FUNDEF, o Conselho da Merenda Escolar, o Conselho Municipal, enfim nós tínhamos o Conselho de Direitos, o Conselho Tutelar, todos os conselhos que as leis naquele momento exigiam. (...) Então os conselhos existiam. Cada escola tinha sua unidade executora, ou seja, o seu Conselho Escolar. Então na verdade nós tivemos toda uma preocupação com essa estruturação também. (Secretária de Educação A)

A existência de CE parece não estar associada à municipalização do ensino, mas à implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE que colocava como exigência a criação de conselhos para repasse de recursos. Assim, gradativamente se vai implantando os conselhos escolares na rede municipal e, de 1999 a 2006, o quantitativo de escolas que os possuem são os seguintes:

TABELA 52 – Altamira: Nº de Escolas com Conselho e sem Conselho de 1999 a 2006.

| Ano | Escolas com Conselho Escolar | Escolas sem Conselho Escolar |
|------|------------------------------|------------------------------|
| 1999 | 24 | 55 |
| 2000 | 25 | 50 |
| 2001 | 26 | 49 |
| 2002 | 30 | 46 |
| 2003 | 32 | 43 |
| 2004 | 34 | 36 |
| 2005 | 35 | 55 |
| 2006 | 44 | 32 |

Fonte: MEC/FNDE e SEMEC/Altamira.

De 1999 a 2006, o número de escolas com conselho escolares aumentou em 83,3% Altamira. Se a mera existência de conselhos escolares não é suficiente para dimensionar a democratização das relações de poder na escola, como assinala Paro (2005), isso já é um bom indício neste sentido. Entretanto, os conselhos escolares em Altamira parece terem se restringido a gerir os recursos do PDDE, segundo o presidente do sindicato:

O conselho escolar é uma entidade fundamental no processo de reivindicação... se trabalhasse efetivamente... o problema é que da forma que foram criados os conselhos, não foram pensados como organização para acompanhar a educação. O conselho foi criado apenas para receber o dinheiro direto na escola, depois que acaba [o dinheiro], acaba a participação. Nós precisamos mudar isso, e isso só muda a partir do diálogo, da participação. (Presidente do SINTEPP)

A pouca importância dada ao funcionamento de conselhos por parte da gestão municipal, segundo o presidente do SINTEPP, se aprofundou principalmente a partir de 2001, quando os conselhos foram quase todos extintos, como relata:

No período de 2001 a 2004, da gestão do Domingos Juvenil, a primeira medida que o prefeito toma é extinguir todos os conselhos da época. Os conselhos escolares foram praticamente todos extintos. Assim, aqueles que participavam, as escolas em que nós tínhamos conseguido a gestão democrática, a eleição direta de diretor, foram todos cancelados e substituídos os diretores. (Diretor do SINTEPP/Altamira)

De fato o período mais crítico para a existência dos conselhos escolares foi de 2001 a 2004, mas após essa fase eles foram reativados. A atual Coordenadora da Rede Vencer da SEMEC afirma que, a partir de 2005, os conselheiros receberam formação, e seu nível de participação passou a ser bastante satisfatório. Segundo ela, a participação do CE atualmente é qualificada indo além do mero gerenciamento de recursos, pois eles interferem nos rumos do projeto pedagógico da escola, como afirma:

Na administração de 2001 a 2004 esses conselhos eles praticamente arrefeceram, foram amordaçados e ficaram lá no seu cantinho, né? Nós conseguimos reavivar os Conselhos Escolares, realizamos inclusive um curso de formação continuada para conselheiros escolares. E com isso a gente reativou os conselhos que existiam só no nome, só para receber e gerenciar os recursos do PDDE. E hoje nós temos Conselhos que são realmente atuantes. Eles participam de toda construção da proposta pedagógica das escolas, eles acompanham tudo o que acontece na escola. (Coordenadora da Rede Vencer)

Esse nível de participação é contestado pelo presidente do sindicato que não atribui tanta possibilidade de inserção dos conselhos no cotidiano da escola. Para ele, o padrão de gestão que vem sendo assumido pela SEMEC, principalmente após a parceria com o IAS, tem contribuído sobremaneira para a não democratização do poder no interior da escola, que permanece enfeixado nas mãos de alguns, como veementemente afirma:

Não houve, e não há democratização no interior da escola, por que eu não vejo. E acho que o problema está na forma da gestão, na forma que o governo está conduzindo o processo. (...) por que os interesses do governo não são os mesmos interesses dos trabalhadores, principalmente depois que foi implementado aqui em Altamira o IAS, que é totalmente oposto àquilo que nós aprendemos ao longo dos anos nos movimentos sociais, no que diz respeito à gestão democrática e à participação do povo. Nunca houve a democratização que a gente discute e defende. Os Conselhos Escolares são formados, infelizmente, a critério da direção da escola. (Coordenador do SINTEPP)

Por influenciarem na escolha dos representantes do CE, os diretores de escola, segundo o professor, acabam fragilizando ainda mais o CE e comprometendo a legitimidade de representação dos conselheiros. Assim, a categoria dos pais, por exemplo, pouco procura a escola. Nas raras vezes vão à escola, os pais o fazem para cumprir uma obrigação. Na concepção do Coordenador do SINTEPP, isso corresponde a uma forma de participação passiva em forma de ritual e não corresponde à inserção dos pais como sujeitos de decisões dos destinos da escola tal como concebe a gestora da SEMEC, como afirma:

A escola não é preparada para a comunidade. Nas reuniões de pais e mestres, por exemplo, os pais vão apenas cumprir um ritual ali chamado pela direção da escola, para dar os recados, puxar as orelhas dos pais que não acompanham os filhos em casa, enfim, mais não convidam os pais a participarem efetivamente da vida na escola. (Coordenador do SINTEPP)

Não se trata de saber quem tem ou não tem razão na polêmica da participação da comunidade na escola via conselho escolar, mesmo porque essa pesquisa não tinha a pretensão de abordar essa problemática no interior da escola. Contudo, a discordância entre o representante dos professores e o da SEMEC em relação à participação propiciada pelos Conselhos Escolares no interior da escola deixa claro as contradições típicas de sociedade de

classes – que marginaliza, oprime e dificulta a participação do povo nas decisões que lhe dizem respeito.

Diante da verificação da política de implementação de Conselhos pela SEMEC, e da forma como vem fazendo, conclui-se que a municipalização do ensino em Altamira fragilizou a capacidade dessas organizações participarem das decisões. Ainda que tenha aumentado o número de conselhos, a existência de Leis de Criação de Conselhos e o seu funcionamento na rede seria um aspecto bastante positivo na perspectiva da democratização da gestão. Contudo, quando se avalia as condições gerais de funcionamento (ou de não funcionamento como é o caso do CME), não se pode chegar à mesma conclusão. A cooptação de conselheiros, a sonegação de informações, a escolha de representantes a partir de cartas marcadas e, enfim, o boicote ao funcionamento do CME por mais de oito anos são razões suficientes para se afirmar que a municipalização abriu a possibilidade de ampliar a participação, mas não foi capaz de fortalecer esses espaços de democratização de decisões. Pelas condições históricas de relações sociais permeadas de longa data pelo patrimonialismo, pelo clientelismo e pelo autoritarismo, como descrito por Faoro (1997) e Leal (1997), mesmo onde aparentemente existe um conselho em funcionamento, as relações têm sido contaminadas por essas práticas. A democracia continua formal, tal como definida por Ellen Wood (2005), na qual a participação é apenas superficial e aparente.

5.4.2 A Escolha de Dirigentes Escolares

A forma de provimento dos Diretores de Escola constitui importante fator na avaliação da democratização da gestão. Deste modo, diretores e vice-diretores, antes da municipalização do ensino em Altamira, faziam parte da categoria Função Gratificada, cuja indicação, jornada de trabalho e exoneração dependia do Executivo Municipal (Art. 39, § 1º). A esse respeito, a Lei nº 1.374/97, que tratava da organização administrativa da Prefeitura Municipal, definia:

Art. 39 – As Funções Gratificadas referem-se a uma vantagem acessória ao vencimento e destinam-se ao atendimento das atividades de direção e assistência intermediária, sendo estruturados em DAI – 1, DAI – 2; DAI – 3 e DAI – 4.

Parágrafo 1º – A designação e a dispensa de Funções Gratificadas poderão ocorrer por indicação do Secretário Municipal de Educação e por ato do Secretário de Administração e Finanças desde que aprovado pelo Chefe do Executivo Municipal. (ALTAMIRA, 1997, p.10)

Em 1997, o quadro era composto pelos seguintes cargos – diretor, vice-diretor, supervisor e secretário de escola –, considerados como pertencentes ao quadro de Funções Gratificadas, de livre nomeação e exoneração do Executivo:

QUADRO 18: FUNÇÕES GRATIFICADAS EM EDUCAÇÃO – 1997

| Função Gratificada | Código | Quantitativo | Valor Salarial |
|------------------------|---------|--------------|----------------|
| Diretor de Escola | DAI – 4 | 17 | 450,00 |
| Vice-Diretor de Escola | DAI – 3 | 05 | 320,00 |
| Supervisor de Escola | DAI – 2 | 19 | 280,00 |
| Secretário de Escola | DAI – 1 | 18 | 150,00 |

Fonte: Lei Municipal nº 1.374 de 05 de maio de 1997.

A especificação dos quantitativos na lei dá ideia do quadro administrativo das escolas antes da municipalização e de sua forma de provimento: 17 diretores, 05 vice-diretores, 19 supervisores e 18 secretários de escola, ou seja, 59 cargos a serem nomeados, sem a participação da comunidade escolar nessa escolha. No entanto, a Lei nº 1.378 de 27 de junho de 1997, que dispunha sobre o Estatuto e o Plano de Carreiras do Magistério, dava um encaminhamento diferente ao tema, pois o Art. 58 previa a escolha de diretores pela comunidade escolar e o encaminhamento de lista tríplice com os nomes que deveriam ser nomeados pelo executivo, como consta na lei:

Art. 58 – Os nomes que constituirão a lista tríplice para a escolha do diretor e vice-diretor das Unidades Escolares serão apontados pela comunidade escolar, na qual está inserida a escola.

Parágrafo Único – O Conselho Escolar encaminhará lista tríplice ao chefe do poder executivo que escolherá o diretor e vice-diretor dentre um dos nomes que a integram. (ALTAMIRA, 1997, p.9)

A lei previa ainda que só poderia habilitar-se a ser diretor o pessoal do quadro permanente do magistério, preferencialmente com formação em pedagogia e habilitação em Administração Escolar, podendo porém ser admitido os que tivessem apenas o magistério em nível médio. É importante destacar também a possibilidade da gestão democrática aberta pela lei, visto que a gestão deveria ser desenvolvida em conjunto com o Conselho Escolar, como prescrevia o Art. 62:

Art. 62 – O Diretor e o Vice-diretor dos estabelecimentos de ensino, **conjuntamente com o Conselho Escolar**, terão as seguintes incumbências:
I – Elaborar e executar a proposta pedagógica da escola;
II – Assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aulas estabelecidas;
III – Zelar pelo cumprimento do Plano de Trabalho de cada docente;
IV – Prover meios para recuperação dos alunos de menor rendimento;
V – Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
VI – Informar aos pais ou responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como a execução de sua proposta pedagógica;
VII – O diretor da unidade de ensino deverá apresentar à comunidade escolar prestação de contas e avaliação do processo pedagógico e administrativo semestralmente. (ALTAMIRA, 1997, p. 9, grifo meu)

É importante destacar que Altamira vinculava-se (e ainda vincula-se) ao Sistema Estadual de Educação. Neste caso, é de se supor que pelas normas vigentes do sistema estadual à época (e ainda hoje) a escolha dos diretores se desse necessariamente por eleição da comunidade escolar e encaminhamento de lista tríplice dos mais votados para que o Executivo nomeasse o diretor dentre os que compunham a lista. Contudo, o que prevaleceu foi a livre nomeação propugnada pela Lei nº 1.374/97 que tratava os diretores como Função Gratificada, legitimando uma prática ainda muito comum nos municípios paraenses: dar espaço para o apadrinhamento, para o filhotismo e o compadrio, tal qual falava Faoro (1997).

A questão da ingerência política que permeia a situação educacional no município e que atrapalha a convivência democrática tem estreita relação com essas nomeações expressas de forma muito clara pela Secretária Municipal de Educação antes da Municipalização do ensino fundamental no município. Ao ser questionada a respeito das maiores dificuldades da gestão à época, a Secretária informa:

A questão era a política. A mais difícil é a questão política. Até porque se fosse política de verdade ela funcionaria com dignidade, mas ela não funciona porque ela não existe. Então quem atrapalha todos esses processos é a questão política. Porque esse povo faz umas alianças tão vulgares e tão medíocres que eles se limitam a tirar, por exemplo, uma pessoa técnica, que precisa, né? Numa equipe você tem que ter uma pessoa da área técnica, mas tem que ser competente. Você tem que ter uma pessoa da área administrativa, mas tem que ser competente. Você tem que ter uma da área pedagógica, mas tem que ser competente. Isso não acontece na composição das equipes porque geralmente os prefeitos já vêm com os afilhados deles, já vem as alianças que eles fizeram, e isso assim é cruel; isso assim é desastroso, é iníquo, é injusto e é desumano ainda. (Secretária de Educação A)

A prática da nomeação de diretores de forma unilateral a partir de alianças partidárias é ainda muito comum no interior do estado, e mesmo aqueles municípios que não possuem lei específica a regimentar a questão não seguem o prescrito pela lei estadual que é de proceder a escolha por eleição e lista tríplice²⁵⁸. Isso tem resultado em prejuízos para o bom funcionamento da educação, pois, ao não levar em conta a capacidade política do diretor escolar, essa prática ignora que o diretor é fundamentalmente um educador.

Após a municipalização em Altamira, e instituída a parceria com o IAS, uma das recomendações do instituto era de que o município adotasse critérios técnicos para a escolha e nomeação de diretores. Com base nessa sugestão, a SEMEC promoveu, em 2004, a escolha técnica dos diretores de escola por meio de provas (Língua Portuguesa, Gestão Escolar, Legislação Educacional) e entrevista, com base no Decreto nº 672 de 26/12/2003 do Prefeito Municipal. O preâmbulo do Decreto justifica essa modalidade de escolha a partir dos seguintes argumentos:

Considerando que é imperativo, para a melhoria da educação municipal, que tenhamos diretores com comprovada capacidade técnica gerencial e detentor de forte capacidade de liderança;
 Considerando que as escolas municipais, dentro da nova diretriz gerencial de governo, devem ser cada vez mais autônomas;
 Considerando ainda que os líderes de cada unidade operacional, da rede de educação municipal, serão responsabilizados pelos seus resultados... (Decreto nº 672/03).

²⁵⁸ A própria lista tríplice constitui limite à democratização, pois com esse mecanismo não se tem garantia de que o candidato mais votado pela comunidade assuma de fato o cargo para o qual foi eleito.

O decreto enfatizava, além da capacidade técnica gerencial, a existência de “forte capacidade de liderança” e definia os seguintes critérios para os candidatos ao cargo: formação superior (completa ou em curso) em pedagogia ou licenciatura; experiência mínima de dois anos de magistério, domicílio em Altamira por no mínimo quatro anos, tempo integral e dedicação exclusiva; tempo para aposentadoria superior a cinco anos.

No ato da posse, o diretor deveria assinar um Termo de Compromisso a ser monitorado pelo superintendente escolar quanto a seu cumprimento. Caso desconsiderasse as diretrizes gerais definidas pela administração e o compromisso assumido, o diretor seria dispensado. Assim, de acordo com as diretrizes do IAS assimiladas pela SEMEC, esperava-se que o diretor escolar fosse capaz de garantir a implementação da política educacional definida pela SEMEC; implementar as autonomias administrativa e pedagógica e a gestão financeira da escola; responsabilizar-se pelos resultados; gerenciar mensalmente o alcance das metas de aprendizagem; registrar, analisar e consolidar dados referentes ao funcionamento da escola e repassá-los ao superintendente escolar; avaliar o trabalho de professores e técnicos; liderar membros da comunidade rumo ao alcance de metas entre outros.

Assim, no jogo de braço entre os critérios técnicos sugeridos pelo IAS para escolha de diretores e os critérios político-partidários historicamente assimilados pelos mandatários do poder, em nenhum momento as práticas patrimonialistas e clientelistas foram suplantadas em Altamira, pois, além da prova de conhecimentos técnicos, os candidatos eram entrevistados pelo prefeito ou assessores. E esse critério acabou prevalecendo sobre os demais que compunham a avaliação e alterou significativamente a ‘neutralidade’ da escolha técnica pretendida pelo IAS. Dessa forma, essa modalidade de escolha perdeu credibilidade e não prosperou, predominando o critério político-partidário da indicação.

Em 2005, a nova administração municipal, mesmo que continue com a parceria com o IAS, desconsiderou essa forma de provimento de diretores. E sem muitos preâmbulos, por meio do Decreto nº 018 de 11/01/2005, restabeleceu a livre nomeação do Diretor dando prosseguimento à velha prática clientelista da nomeação por critério político-partidário.

A política de educacional do município está pautada nos critérios de eficiência e eficácia postos pela Fundação Ayrton Senna, cuja matriz acompanha os pressupostos da gestão gerencial sobrando, portanto, pouco espaço para que se concretize uma gestão de cunho participativo-democrático. Entretanto, é importante ressaltar que este novo paradigma proposto pelo IAS ganhou espaço na rede pela fragilidade (ou ausência) de uma política educacional construída coletivamente pelos sujeitos locais.

Em síntese: A ausência e a precariedade do funcionamento de mecanismos que viabilizem a participação popular na gestão educacional do município de Altamira não apenas contraria os princípios de democratização daquela presente na legislação educacional vigente, mas nega ao cidadão um dos direitos mais elementares de cidadania: o direito à informação e à participação naquilo que é público e, portanto, do povo. Por outro lado, é animador constatar a resistência a essa situação por parte de alguns segmentos locais, tais como os representantes sindicais dos professores, os quais insistem na construção de espaços que possibilitem maior participação na gestão da educação municipal, exercitando assim a sua condição de sujeitos históricos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo tratou das implicações da municipalização para a democratização da educação no município de Altamira, no Pará, a partir dos seguintes eixos de análise: a democratização do acesso à educação, o financiamento da educação, a valorização dos profissionais da educação e a gestão educacional. A fim de melhor evidenciar os resultados do estudo, far-se-á inicialmente uma síntese dos dados acerca de cada um desses eixos que serão posteriormente analisados em seu conjunto.

A pesquisa partiu de uma questão central: a municipalização do ensino fundamental contribuiu para a democratização da educação no município de Altamira? Partiu-se do princípio de que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem pouco efeito sobre as desigualdades sociais e econômicas. Ao pensar a democracia a partir dessa perspectiva, levou-se em conta a impossibilidade de separação entre o econômico e o político, ou seja, o entendimento é de que a democratização implica em real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões somada a sua participação nos rendimentos da produção. Isso significa dizer que não basta o acesso à democracia formal de direitos políticos tal como assinala Wood, mas à igualdade de condições econômicas.

Assim sendo, ao longo da história da formação do Estado brasileiro, as classes hegemônicas sempre conseguiram impor o seu projeto político e social, destituindo as classes trabalhadoras da possibilidade de participação na produção. A colonização brasileira, marcada pelo extermínio de milhões de indígenas pela ação europeia, lhes trouxe doenças, escravização e morte. Após três séculos de colonização, surge um país cuja maioria é de analfabetos e escravos, explorados por uma elite enriquecida. As revoltas populares em diversas províncias sumariamente esmagadas pelo governo imperial ilustram o grau de centralização do poder de mando na época. As oligarquias latifundiárias que se revezavam no poder ao longo da Primeira República, sob a impunidade que lhes conferia o título de ‘coronel’, são também exemplos da hegemonia da classe proprietária dos meios de produção a utilizar-se do Estado como meio de perpetuar o seu poder e facilitar suas práticas clientelistas e patrimonialistas. O golpe militar de 1964 foi a máxima expressão de articulação e de poder de dominação da classe hegemônica brasileira que durante vinte e um anos ceifou vidas e

interrompeu sonhos. Na década de 1980, as lutas populares pela ampliação da participação resultaram em importantes conquistas na Constituição de 1988.

Com a crise do capital iniciada em 1973, várias estratégias passam a ser utilizadas para a sua superação pelos capitalistas: a Reestruturação Produtiva, a Globalização, o Neoliberalismo e a Terceira Via (PERONI, 2006). Tais estratégias têm provocado inúmeras transformações na produção da vida material objetiva e subjetiva que vêm ocorrendo na tanto na esfera do Estado, quanto da produção e do mercado na perspectiva de reestruturação do ciclo reprodutivo do capital. O Estado é então redefinido em suas funções (PERONI, 2003), passando a descentralizar o atendimento das políticas sociais a fim de tornar-se mais eficiente, eficaz e permeável à participação da comunidade. A municipalização é uma dessas formas de descentralização sugeridas pelo Plano Diretor do Aparelho do Estado no Brasil. Em meio a essas mudanças estatais da década de 1990, a concepção de participação é modificada. No caso da educação, de direito de cidadania, tal como se pleiteava na década de 1980, a participação se limita ao controle do ‘produto’ da educação por meio da verificação dos resultados das avaliações pelos ‘cidadãos-clientes’ ou por meio do controle dos gastos educacionais via conselhos de controle social. Tais práticas se alinham mais à concepção da democracia liberal da supremacia do consumidor do que propriamente da democracia que busque a igualdade substantiva de participação entre todos como direito de cidadania e emancipação humana. Esse novo conceito de participação veiculado pelos estrategistas do capital não visa a ampliar os direitos sociais tal qual o de 1980, mas é fruto de parcerias com a sociedade civil para minimizar custos de execução das políticas sociais que, além de focalizadas, passam a adotar a gestão empresarial como referência. Apesar da vantagem econômica da participação que vem sendo induzida pelos estrategistas do capital, outra vantagem é de cunho político, pois a descentralização tanto na forma de municipalização quanto de parcerias supõe o fortalecimento da hegemonia²⁵⁹ das classes detentoras do capital, na medida em que amortece os conflitos locais e possibilita a construção de consensos.

Com base em tal concepção de democracia, o conceito de democratização da educação adotado por este trabalho supõe a possibilidade de **acesso** de todas as crianças e jovens à escola bem como a apropriação do conhecimento por esses alunos; a participação dos segmentos sociais na **gestão educacional** e escolar, a existência de recursos **financeiros** suficientes para o atendimento educacional com qualidade e a implementação de política de

²⁵⁹ Gramsci vê na hegemonia a capacidade de direção intelectual e moral em virtude da qual a classe dominante ou aspirante ao domínio consegue ser aceita como dirigente legítima e assim obtém o consenso para governar.

valorização dos trabalhadores em educação. Entende-se, portanto, que não há como se pensar em democratização da educação se é negado às pessoas o direito de acesso ao conhecimento produzido historicamente por meio da escola. Neste sentido, o direito de acesso à educação compreende não apenas a matrícula do aluno em uma escola, mas a sua permanência e a apropriação do conhecimento sistematizado trabalhado.

As etapas e modalidades trabalhadas, tendo em vista a análise do acesso, foram: educação infantil, ensino fundamental, EJA e Educação Especial, por serem as atendidas pela rede municipal de Altamira. Por ser considerado como direito público subjetivo na legislação brasileira e constituir prioridade de atendimento por estados e municípios, o ensino fundamental foi mais exaustivamente trabalhado na pesquisa. Deste modo, o acesso à educação em Altamira foi dimensionado a partir dos seguintes indicadores: número de matrículas, índices de rendimento do aluno (aprovação, reprovação, evasão, distorção idade-série), taxa de matrícula bruta e líquida bem como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Tais indicadores tiveram como fonte o Censo Educacional divulgado pelo INEP de 1996 a 2006, o DATASUS e os arquivos da Secretaria Municipal de Educação de Altamira.

Observou-se que, de imediato, a municipalização da educação infantil ocorrida em 1998 ocasionou uma diminuição brusca no atendimento a essa etapa da educação básica. No entanto, ao longo da década analisada, houve um crescimento de 117,1% nas matrículas globais em educação infantil ocasionadas pela ampliação em 644,6% do atendimento pela rede municipal. De responsável por 22,9% do total do atendimento em 1996, a rede municipal passa a responsabilizar-se por 78,5% das matrículas em 2006, sendo os percentuais restantes pertencentes à rede privada. Ainda assim, considerando-se a população na faixa etária de 0 a 6 anos do ano de 2006, verifica-se que ainda persiste um grande déficit de atendimento pelo poder público, já que a cobertura do atendimento representa apenas 26,2% do total pertencente à faixa etária. Desta forma, se por um lado houve ampliação das matrículas; por outro, a universalização do atendimento está ainda muito distante.

Mas quais as condições concretas que têm dificultado a democratização da educação infantil em Altamira? Historicamente, a criança pequena não vem sendo tratada como prioridade. Deste modo, ainda que se tenha aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente como um importante sinalizador da garantia dos direitos da criança pequena na década de 1990, a garantia de seu cumprimento não ocorreu. Especialmente nesta década em que o capital entra em crise, os investimentos em políticas sociais são contidos, e o atendimento educacional passa a ser focalizado no ensino fundamental em detrimento de outras etapas do

ensino básico. O fato de a educação infantil ter sido excluída do financiamento pelo FUNDEF certamente responde a essa demanda de focalização posta pelo capital.

Como a etapa da educação básica é considerada como direito público subjetivo, o ensino fundamental é passível de exigência por qualquer cidadão em juízo. Isto posto, considera-se que a meta de qualquer governo que se quer democrático deve ser a universalização do ensino fundamental.

Contudo, uma questão ainda nos inquieta: a municipalização teria contribuído para democratizar o acesso ao ensino fundamental em Altamira? Em 1996, o atendimento ao ensino fundamental se fazia de forma compartilhada entre a rede estadual, responsável por 46,3% das matrículas e pela rede municipal responsável por 44,6%. Com a adesão à política de municipalização em 1998, o município passa a atender todas as matrículas públicas e, em 2006, era responsável por 93,1 % da totalidade do ensino fundamental, sendo o restante atendido pela rede privada, ou seja, houve municipalização máxima das matrículas, 100% do atendimento público.

A municipalização do ensino fundamental resultou na ampliação do atendimento pela rede municipal em 116,7% (o atendimento em 1996 era de 8.720 alunos e, em 2006, passou para 18.897), mas não trouxe impacto significativo às matrículas da rede pública como um todo, que aumentaram apenas 6,3%. Houve apenas a transferência de atendimento de uma rede para a outra.

Considerando que, em 1996, o índice populacional na faixa etária de 7 a 14 anos era de 15.198 habitantes (DATASUS, 2009), e a matrícula geral no ensino fundamental no município como um todo era de 19.542, verifica-se que a taxa bruta de escolarização era de 128,5%. Ao longo da década, tanto a taxa de escolarização bruta evidencia a existência de distorção idade-série quanto a taxa de escolarização líquida. Se todos os alunos tivessem progressão regular, o ensino fundamental já teria sido universalizado desde 1996.

O que se pode inferir diante desses resultados? Se tal situação fosse analisada apenas considerando a perspectiva dos teóricos da gestão gerencial típica do novo paradigma de gestão dos anos de 1990, se chegaria à conclusão de que o Estado já teria garantido a democratização do acesso. O problema seria de gestão, já que, a rigor, o número de matrículas disponibilizado tem sido mais que suficiente, extrapolando o número de potenciais usuários. Embora não se possa negar a importância da gestão para a democratização do conhecimento, em se tratando de educação, as explicações não são simples e requerem que se considere o contexto e as condições socioeconômicas em que essa educação é desenvolvida. Segundo o PNUD (2000), 47,4% das crianças de Altamira são oriundas de famílias que ganham renda

inferior a meio salário mínimo. Este certamente é um dos fatores que tem bastante influência nos problemas que resultam na distorção idade x série no ensino fundamental, pois nestas condições, dificilmente, a criança apresenta disposição de frequência às aulas por lhe faltar o mínimo de condições materiais para desenvolver-se de forma saudável. Com fome e desconforto, é difícil aprender. Ademais, muitas são as crianças que por força das circunstâncias muito cedo assumem atividades diversas que lhe permitam sobreviver, deixando a escola em segundo plano.

O acesso à comunicação, tão apregoado na era da ‘globalização’, se manifesta de forma tímida em Altamira, onde em apenas 2,9% dos domicílios existe computador, e a via de comunicação mais acessível para a camada desfavorecida é a rodovia Transamazônica (BR – 230), quase sempre intransitável pela falta de manutenção.

A cidade é pouco industrializada, e 85,3% da arrecadação municipal em 2006 tinha origem nas transferências governamentais. O PIB *per capita* do cidadão altamirense sempre esteve abaixo do PIB nacional e, em 2005, representava apenas 37,4% ou menos do que a metade deste, segundo a SEPOF. Dados do PNUD de 2000 demonstram que naquele ano apenas 1,2% da população altamirense apresentava mais de quinze anos de estudos, o que demonstra a pouca efetividade da democratização do acesso à escolarização pela população. Além disso, toda a população indígena em idade escolar está impossibilitada de acesso ao ensino fundamental completo, uma vez que nas treze escolas indígenas existentes esse ensino só contempla até a 4ª série e, mesmo assim, sem garantir currículo diferenciado e ensino bilíngue, tal qual prevê a Constituição de 1988. Os povos indígenas de Altamira, mesmo sendo brasileiros, são ao mesmo tempo estrangeiros em sua própria terra, pois não conseguem acesso ao conhecimento sistematizado pela dificuldade de compreender a língua portuguesa e de se fazer compreender na língua de sua etnia. Nesse aspecto, a escola, apesar dos esforços mais recentes no sentido de diferenciação curricular, pouco tem contribuído para o fortalecimento e para a preservação da identidade dos povos indígenas da região do Xingu pelo não respeito a sua cultura e linguagem. E essa é uma forma violenta de não democratização do acesso à educação.

Ainda dentre os múltiplos aspectos que tendem a dificultar a democratização do acesso à escola e à apropriação do conhecimento está o fato de o município possuir uma vasta zona rural (Altamira apresenta território maior que muitos países, inclusive a França) com pouca densidade demográfica, onde rios de navegação temporária são comuns. Assim, mesmo com a existência do programa de transporte escolar, seus recursos tornam-se insuficientes diante das

distâncias geográficas entre a casa do aluno e a escola, inviabilizando dessa forma a garantia do acesso e da permanência de todos na escola.

Não obstante, ao longo da década os índices de aprovação no ensino fundamental aumentaram de 50,7%, em 1996, para 78,0% em 2006. A taxa de abandono escolar diminuiu de 16,3% para 6,5% no mesmo período, revelando que com a municipalização a permanência na escola passou a ser mais efetiva. Evidenciou-se também o aumento na democratização da apropriação do conhecimento pelos alunos do ensino fundamental que se manifestou pelos bons índices alcançados no IDEB. Deste modo, se em 2005 o IDEB observado nos anos iniciais (1ª a 4ª) em Altamira foi de 3,3, em 2007, foi de 4,3, bem acima da média de 2,8 observado no Estado do Pará para os anos de 2005 e 2007. Considerando que a média nacional do IDEB em 2005 era de 3,8 e, em 2007, 4,2, o IDEB de Altamira ultrapassou a média nacional em 2007.

Em relação às series finais (5ª a 8ª) também se verificou em Altamira aumento do IDEB de 3,6 em 2005 para 4,0 em 2007. Em ambos os anos o IDEB de Altamira foi acima das médias estaduais (que em 2005 era de 3,1 e, em 2007, de 2,9) e da média nacional (em 2005 era 3,5 e em 2007, 3,8). Em que pesem os limites da política de avaliação implementada pelo governo por meio do IDEB, tais resultados são animadores; todavia, os índices de distorção idade-série continuam, pois no ano 2006 a rede municipal, segundo dados do INEP, apresentava 33,2% dos alunos do ensino fundamental fora da faixa etária adequada a essa etapa. Tal situação decorre das sucessivas vezes em que o aluno ou repete ou abandona a escola ano a ano, cujos motivos na maior parte das vezes estão relacionados às suas limitadas condições de sobrevivência. Além disso, considerando-se que a taxa de analfabetismo funcional apontada pela SEPOF em 2000 chegava a 25% dos habitantes, infere-se que, embora tenham ocorrido avanços na democratização do acesso ao conhecimento, a exclusão persiste.

Entende-se que a solução para tal situação anacrônica vai além da escola. Na verdade, suas raízes ancoram-se na expressiva desigualdade social e econômica presente em Altamira, confirmando os limites da democracia liberal nos marcos da sociedade do tipo capitalista de que nos falam Wood (2006), Vieira (1992) e Peroni (2003, 2008). Não se pode, contudo, deixar de reconhecer os avanços verificados com a municipalização em Altamira em relação à democratização da educação pelo acesso e pela apropriação do conhecimento, contudo o que também fica patente é o limite da escola diante das desigualdades sociais. Assim, o acesso à educação pode ser maior ou menor, a apropriação do conhecimento pode também variar para menos ou para mais, mas as condições de desigualdade social e econômica, matriz dessas e de

outras desigualdades, prevalecem desafiando as medidas de caráter administrativo. Não por incompetência dos gestores ou por má vontade dos professores ou até mesmo por comodismo dos alunos, mas porque é funcional ao capitalismo, com municipalização ou sem municipalização da educação. A democratização da educação tende a demonstrar os seus limites diante das desigualdades sociais e econômicas típicas da natureza excludente do sistema capitalista. Na verdade, a democracia efetiva só pode ser construída sob a igualdade de condições socioeconômicas dos seres humanos.

O dimensionamento dos recursos aplicados à educação pública municipal em Altamira constitui importante requisito a ser discutido, considerando-se a possibilidade de democratização da riqueza por meio da garantia de uma educação de qualidade – até mesmo porque a concepção de democratização que embasa este trabalho pressupõe, além da participação na tomada de decisões, a participação social nos rendimentos da produção. Uma das formas de distribuição da riqueza produzida nos marcos da sociedade capitalista se faz, portanto, por meio de políticas sociais.

O financiamento da educação constitui importante fator a ser analisado, pois os recursos financeiros são fundamentais para que o poder público possa garantir condições de acesso, permanência e apropriação do conhecimento pelo aluno. Na verdade, a disponibilidade de recursos é que vai propiciar meios para a concretização da valorização dos professores, para a expansão da rede e, enfim, para a promoção da qualidade em educação. Na educação municipal, o financiamento é assegurado constitucionalmente pela aplicação de pelo menos 25% das receitas de impostos próprios e transferidos, bem como pelas receitas do salário educação e de convênios com o Estado e a União. Importa destacar que com o FUNDEF (instituído no Pará a partir de 1997) a base de repasses financeiros passa a ser o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

As informações financeiras foram obtidas no Tribunal de Contas dos Municípios do Pará – TCM, na Secretaria de Finanças do Município de Altamira e por via eletrônica em *sites* oficiais²⁶⁰. Cabe registrar que não foi possível o acesso aos balanços de 1996 e, em 1998, conforme justificativa mencionada no corpo deste trabalho, os valores foram atualizados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA²⁶¹, calculado pelo IBGE

²⁶⁰ Foram consultados os *sites* da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF (www.sepof.gov.pa), Portal Transparência da CGU (<http://www.portaltransparencia.gov.br>) e o *site* oficial do MEC/FNDE (http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc).

²⁶¹ O IPCA bem como outros índices de correção e atualização econômica encontra-se no *site* <http://www.savoy.net.com.br/easycalc/correcao.asp>. Para o IPCA, o IBGE utiliza como base de indexação os preços ao consumidor referentes a produtos comerciais, prestação de serviços e aluguéis, de 01 a 30 do mês de referência.

com base em 30/06/2008. Embora todo o esforço e cuidado tenha ocorrido para a obtenção da máxima fidedignidade dos dados, os resultados aqui apresentados expressam a aproximação possível com a realidade.

A primeira questão analisada em relação ao financiamento da educação foi quanto à prioridade dada à Função Educação e Cultura, comparando o total do orçamento executado pela referida função em relação a outras Funções de Governo ao longo do período de 1997 a 2006. O resultado de tal comparação demonstrou que, de 1997 a 2006, a Função Educação e Cultura ocupou a primeira posição em relação ao total das despesas executadas, com exceção dos anos de 1997 e de 2006, cuja primazia foi da Função Saúde e Saneamento. Além disso, os gastos com educação obtiveram crescimento de 248,4%, passando de R\$ 6.729.500,00 em 1997 para R\$ 23.444.250,00 em 2006. A fim de verificar os motivos de tal crescimento e sua possível relação com a municipalização do ensino, todas as fontes de receitas educacionais foram estudadas considerando o período da pesquisa, chegando-se à seguinte conclusão:

a) A receita de impostos próprios e transferidos aumentou 71,1% ao longo do período estudado. No entanto, sua participação na composição geral da receita vem diminuindo ao longo da série histórica, pois se em 1997 representavam 90,31% do total da receita, em 2006 representam pouco mais da metade, ou seja, 50,49%;

b) Quanto às receitas de assistência financeira automática da União (FNDE)²⁶², embora tenham aumentado 62,5% de 1997 a 2006, contribuíram em média com apenas 8,5% do total das receitas (apresentando variação mínima de 6,7% em 2004 e máxima de 14,3% em 2002). Portanto, não impactaram tanto no crescimento das receitas gerais da educação.

c) Em relação ao salário-educação, ainda que tenha contribuído para o aumento das receitas educacionais pela regularidade dos repasses a partir de 1999, representou muito pouco no total da receita, variando de 1% a 2,5% do total a cada ano e representando em média 2,11% ao longo da série histórica.

d) A complementação do FUNDEF certamente foi o fator determinante no aumento das receitas, pois além do município receber de volta os 15% de sua contribuição ao fundo, eles foram duplicados em todos os anos mediante o mecanismo de redistribuição propiciado pelo FUNDEF na forma de complementação. No ano de 2005, por exemplo, a

²⁶² Altamira contou com os seguintes Programas do FNDE: Programa Dinheiro Direto na Escola (**PDDE**), Programa Nacional de Alimentação Escolar (**PNAE**), Programa Nacional de Alimentação do Indígena (**PNAI**), Programa de Alimentação para Creches (**PNAC**), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (**PNATE**) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para a Educação de Jovens e Adultos (**PROEJA**). Os recursos advindos da assistência voluntária da União por meio de Plano de Trabalho Anual (PTA) e do Estado foram esparsos durante o período.

complementação representava 39,1% do total da receita total da Educação, ou seja, quase a metade. Porém, se por um lado a complementação do FUNDEF foi importante para o município porque representava um recurso novo advindo do Estado e da União; por outro, expunha a fragilidade financeira do município e sua extrema dependência em relação aos outros entes federados.

A primazia da Função Educação e Cultura sobre as outras Funções de Governo ocorreu basicamente por dois motivos: primeiro, por ser a única Função a contar com percentual de vinculação de 25% dos impostos próprios e transferidos assegurado constitucionalmente, o que não ocorre com as outras funções de governo; segundo, pela municipalização do ensino fundamental ocorrida a partir de 1998, o que aumentou significativamente o número de alunos na rede e, em consequência, trouxe acréscimo de recursos via complementação do FUNDEF. Além disso, a partir de 1999, o município passa a receber diretamente os recursos do Salário-Educação com base na Lei Estadual nº. 6.239 de 09/08/1999, cuja distribuição também era baseada no número de matrículas do ensino fundamental. Constata-se, deste modo, que a municipalização produziu aumento das receitas educacionais em Altamira pelo aumento de alunos na rede municipal – base de repasse de recursos pelo FUNDEF e de outros programas.

Mas como vinham sendo empregados esses recursos considerando-se a possibilidade de democratizar a educação com qualidade para o maior número de crianças e jovens? Para obter a resposta a esse questionamento, foram analisadas as despesas do ponto de vista dos objetivos e áreas de atuação, isto é, por Programa.

O ensino fundamental foi o Programa em que se despendeu maior quantitativo de recursos educacionais de 1997 a 2006, cuja participação percentual no conjunto das despesas correspondeu à média de 68% ao longo da década com variação mínima de 62% (2001) e máxima de 82,3% (2003). O crescimento das despesas com o ensino fundamental no período foi de 268,8% (de R\$4.299.524,00, em 1997, passou-se para R\$15.857.434,00 em 2006). Tal centralidade no gasto de recursos com esse programa corresponde à política de focalização do ensino fundamental típica dos anos de 1990. Isso se traduziu financeiramente não apenas na vinculação de 60% dos impostos ao ensino fundamental via política do FUNDEF, mas também na maioria dos convênios e das transferências automáticas do FNDE (PDDE, PNAE, PNATE, entre outros) que eram voltados para essa etapa.

Quanto às despesas com a educação infantil, ainda que tenha havido um crescimento extraordinário durante a década (de R\$3.913,00 em 1997 passou a R\$2.054.370,00 em 2006), a

média de gastos foi modesta (4,5%), considerando que a educação infantil é a prioridade de atendimento pela rede municipal. A razão para tão inexpressivo gasto relativo certamente reside no fato de a educação infantil ter sido excluída do FUNDEF uma vez que boa parte de seus custos operacionais continuavam vinculados à Secretaria de Trabalho e Promoção Social, portanto, contabilizados não como educação, mas como assistência.

A despesa com o programa Administração Geral foi bastante significativa e correspondeu à média de 19,08% do total de gastos na década, sendo que o maior percentual (28,40%) ocorreu no ano de 1997, e o menor, em 2003 (13,38%). Embora seus valores em termos relativos tenham decrescido (já que em 1997 representavam 28,40% do total das despesas e, em 2006, 14,0%), em termos absolutos o programa Administração Geral obteve um crescimento de 72,6% (de R\$1.911.271,00 em 1997 para R\$3.300.684,00 em 2006). Tal crescimento não foi suficiente, contudo, para se ter um prédio próprio para abrigar a Secretaria Municipal de Educação, que continua funcionando precariamente nos espaços anexos ao ginásio municipal de esporte.

Os gastos com Ensino Médio se referem ao apoio da prefeitura municipal à rede estadual para a oferta de ensino médio em etapas na zona rural do município, por meio do Sistema Modular de Ensino (SOME), com transporte, alimentação e alojamento aos professores. Nos anos em que há registro (apenas nos balanços de 1997, 2001, 2005 e 2006), os gastos com esse programa não chegam a 1% do total, ainda que o SOME não tenha sofrido interrupções no período. A Educação de Jovens e Adultos, por exemplo, apesar de ter iniciado em 1998, somente em 2001 apresenta gastos especificados em 0,66% do total do gasto anual. Até 2006 a média de gasto em EJA correspondeu a 2,8%, sendo o menor em 2003 (0,43%), e o maior, em 2005 (5,0%).

É interessante constatar que as despesas com a Educação de Jovens e Adultos não refletem as receitas das transferências automáticas do Governo Federal. No ano de 2001, por exemplo, verificou-se a transferência de R\$ 1.116.761,00 referente ao Programa Recomeço, e no balanço são registrados gastos com EJA bem inferiores a esse valor no total de R\$113.521,00. O mesmo parece acontecer com as despesas referentes ao Programa Assistência ao Estudante onde deveriam constar os valores relativos ao PNAE, PNAI, PNAC e PNATE. Destaque-se a ausência de programa que dimensione os gastos com educação indígena, municipalizada em 2003. A falta de referências a valores de convênios nos balanços anuais comprometem a correta leitura da aplicação dos recursos públicos, dificultando a transparência das informações – um dos principais requisitos para a democratização da gestão pública.

Verificou-se ainda o valor do gasto-aluno-ano com o fim de dimensioná-lo em relação ao valor do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI)²⁶³, este entendido como o primeiro patamar rumo à democratização da educação de qualidade, considerando-se o seu aspecto financeiro. Para obter tal valor considerou-se, portanto, o valor total despendido no programa dividido pelo número de matrículas.

Como explicar o reduzido gasto-aluno anual em Educação Infantil em 1997 na base de R\$5,83? Tal valor não reflete todos os gastos efetivamente realizados nessa etapa do ensino, pois parte significativa das despesas era financiada por convênios celebrados via Secretaria de Trabalho e Promoção Social, órgão ao qual a educação infantil era vinculada, mais como assistência do que propriamente como educação. Além disso, boa parte das matrículas pertencentes às classes de alfabetização, muito provavelmente, foram custeadas como ensino fundamental, com recurso do FUNDEF. A partir de 2000, o gasto-aluno-ano em Educação Infantil se estabilizou observando-se o mínimo de R\$304,30 (2003) e o máximo de R\$691,40 (2006), sendo, em média, R\$482,90 durante o período²⁶⁴.

O gasto-aluno-ano com o ensino fundamental durante o período aumentou 112%, passando de R\$426,83 em 1997 para R\$904,22 em 2006. Nos oito anos subsequentes à municipalização, a média de gasto aluno no ensino fundamental foi de R\$772,00.

Considerando o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) avaliado em R\$ 1.618,00, o gasto aluno do ensino fundamental em Altamira tanto antes como depois da municipalização ainda se distancia do mínimo para a oferta de condições de qualidade. A média verificada ao longo da década não chegou sequer à metade de tal custo, representando apenas 47,7%. Embora houvesse maior concentração de recursos no ensino fundamental, o número de matrículas foi proporcional ao volume de recursos, motivo por que não se tem um gasto-aluno compatível com o CAQI.

O atendimento de EJA em Altamira pela rede municipal inicia em 1998, quando se optou pela municipalização dessa modalidade. No entanto, até 2000 são ausentes nos balanços quaisquer referências à despesa com EJA, presumindo-se que neste período suas despesas tenham sido financiadas pelo FUNDEF, incluídas no Programa de Ensino Fundamental. Tal inclusão, se verdadeira, provoca uma diminuição ainda maior do gasto-

²⁶³ De acordo com Pinto (2006), o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) foi construído considerando uma escola que contenha os insumos básicos e necessários para se garantir um mínimo de condições de qualidade na perspectiva de que as metas aumentem e novas exigências se incorporem à noção de qualidade inicial.

²⁶⁴ Os anos de 1997 e 1999 foram considerados atípicos pela discrepância verificada nos gastos em educação infantil, motivo por que foram excluídos do cálculo da média, que se restringiu ao período de 2000 a 2006.

aluno do ensino fundamental, pois representa a inserção de mais de três mil alunos a cada ano. É somente a partir de 2001 que a EJA passa a receber o apoio do Programa Recomeço, posteriormente PROEJA. Em alguns anos, os recursos referentes a esse programa não são registrados nos balanços. Contudo, para o cálculo do gasto-aluno com EJA, esses recursos são considerados, resultando na média de R\$381,00 do gasto-aluno de 2001 a 2006, não chegando a 1/3 do CAQI.

Ainda que tenha havido um crescimento bastante acentuado no gasto-aluno do ensino fundamental após a municipalização, verifica-se que o mesmo foi insuficiente em relação ao Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQI, não alcançando sequer a metade deste. Do ponto de vista financeiro, há, portanto, uma democratização que apresenta limite para a oferta de condições de qualidade na educação.

Se a leitura do balanço financeiro anual das contas municipais pelo cidadão comum, pelas características que normalmente apresenta, traz certa dificuldade, o que dizer quando tais documentos demonstram ausências de registro ou de complemento explicativo? E isso ocorre corriqueiramente não apenas em Altamira, quando não se registram os valores de convênios em alguns balanços anuais, mas em vários municípios país afora, dificultando a fiscalização dos recursos públicos pelo cidadão. Por constituir-se em um dos principais requisitos para a democratização da gestão pública, a transparência das informações sobre as contas públicas é muito importante e deveria merecer toda a atenção dos gestores públicos.

No geral, os gastos em educação se concentraram em despesas de custeio ou despesas correntes (86,4% no período de 1997 a 2006) em detrimento de investimento em capital (média 19% do total de 2000 a 2006). Das despesas correntes, o gasto com pessoal é o que mais se destaca, chegando a representar 74,7% em 2001 e, nos outros anos, sempre acima de 50%. Antes da municipalização os gastos com capital eram ínfimos, representando apenas 3% do total. Embora os investimentos em despesas de capital tenham aumentado substancialmente após a municipalização, a maior parte dos gastos continuou sendo em manutenção ou custeio do patrimônio já existente.

Verificou-se ainda a aplicação mínima de 25% dos recursos em MDE. Dos nove anos pesquisados, em cinco os percentuais foram cumpridos, dois apresentaram problemas para apuração do MDE e, em três deles, os percentuais apenas se aproximaram. Não se pode negar, portanto, que com a municipalização do ensino houve aumento significativo de recursos para a MDE na base de 95,5% de 1997 a 2006. Poder-se-ia afirmar que tal aumento de recursos permitiria não apenas expandir o acesso à educação a mais crianças e jovens, mas também melhorar substancialmente a qualidade da educação. Contudo, tal aumento de

recursos se deu justamente em consequência do maior número de alunos assumidos pela municipalização – base de referência de repasses financeiros segundo a política do FUNDEF. Na prática, tal situação equivale a um jogo de soma zero, onde mais alunos produzem mais recursos, mas também na mesma proporção, o aumento de despesas, dificultando a democratização da educação em Altamira. Outro aspecto analisado e também bastante importante para dimensionar a democratização da educação envolve a valorização dos professores.

A valorização dos profissionais da educação constitui um dos principais desafios na perspectiva de implementação da democratização da educação na medida em que sem professor qualificado, bem remunerado e sem boas condições de trabalho não se poderá garantir educação de boa qualidade para todos. Com base neste entendimento, a valorização foi contemplada como um eixo do estudo com o objetivo de se verificar as implicações da municipalização para o desenvolvimento da política de valorização dos profissionais da educação em Altamira.

A luta dos educadores e de vários segmentos sociais diante do crescente processo de desvalorização profissional dos educadores durante a década de 1980 resultou na inscrição do princípio da valorização dos profissionais do ensino na Constituição Federal de 1988 (Art. 206, Inciso V), posteriormente regulamentado pela Lei 9.394 de 20 de 12/1996.

Com base nos vários estudos existentes sobre o tema e a legislação vigente, considerou-se que a valorização dos profissionais da educação supõe a existência de política de formação inicial e continuada, salário digno, Plano de Carreira e condições adequadas de trabalho.

Nesta perspectiva, a análise da valorização do professor em Altamira levou em conta os seguintes indicadores antes e depois da municipalização: a existência ou não de plano de carreira, a política de formação inicial e continuada, a política salarial docente, a forma de provimento de professores e as condições de trabalho. A pesquisa revelou, portanto, que antes da municipalização do ensino fundamental em Altamira a rede municipal contava com um total de 662 funcionários. A municipalização ocorrida em março de 1998 trouxe um acréscimo de 227 novos servidores oriundos da rede estadual – os ‘municipalizados’²⁶⁵. Esta foi a primeira consequência da municipalização para a valorização dos trabalhadores em educação em Altamira e que teve grandes implicações na democratização da educação: a

²⁶⁵ Os professores ‘municipalizados’ apresentavam uma situação funcional especial, pois embora exercessem suas funções na rede municipal eram regidos funcionalmente por legislação estadual.

dificuldade de compatibilizar orientações de carreira distintas, a dos professores da rede municipal e a dos professores ‘municipalizados’.

Segundo o convênio de municipalização, os professores da rede estadual eram apenas cedidos ao município, preservando os seus direitos como funcionários regidos pelo RJU dos servidores estaduais e Estatuto do Magistério Estadual. Tendo em vista, portanto, que a municipalização afetou de maneira diferente os professores da rede municipal e os professores ‘municipalizados’, as conclusões serão apresentadas para cada segmento.

Antes da perspectiva de municipalização, não havia Plano de Carreira e nem concurso público para ingresso de servidores na rede municipal de Altamira. O pagamento dos salários não contemplava gratificações diferenciadas por local de trabalho (zona urbana ou rural, classes multisseriadas ou educação especial). A iniciativa mais institucionalizada em relação à valorização era quanto à formação inicial, por meio do Projeto Gavião²⁶⁶, que se ocupava da formação dos professores em magistério de nível médio. Atribuiu-se à municipalização, portanto, as significativas modificações na vida funcional dos educadores principalmente pela implementação do Plano de Carreira e pela realização do primeiro concurso público em 1998. Embora a municipalização só tenha ocorrido em Altamira em março de 1998, esse processo já vinha sendo gestado desde o ano de 1996 quando o governo do estado adota a municipalização como política e antecipa o FUNDEF em 1997. A intensa campanha desenvolvida pelo governo associando a municipalização ao aumento de recursos via FUNDEF resultou em que muitos prefeitos, ao se habilitarem para o FUNDEF, também o faziam em relação à municipalização.

O entendimento era ainda mais facilitado se o prefeito fosse do mesmo partido do governador (PSDB), como era o caso de Altamira. A simbiose entre o FUNDEF e a municipalização era tão evidente que a Lei nº 1.378, que definiu o primeiro Plano de Carreira dos trabalhadores da educação de Altamira, e a Lei nº 1.380, que dispunha sobre a criação do Conselho do FUNDEF, foram aprovadas na mesma data: 27 de junho de 1997.

O sindicato da categoria afirma que embora o prefeito tenha solicitado a contribuição dos professores, não as considerou no projeto de Lei enviado à Câmara. Ainda assim, o primeiro Plano de Carreira garantiu algumas conquistas no sentido de valorização dos profissionais tais como: gratificação de titularidade (40%), regência de classe (20%) e sobre o tempo de serviço. Outras gratificações previstas consideravam a especificidade dos alunos

²⁶⁶ O Projeto Gavião I tinha como objetivo capacitar professores leigos que não possuísem o ensino fundamental, e o Gavião II objetivava oferecer a habilitação em magistério. Até a municipalização do ensino fundamental em 1998 funcionou com a colaboração do governo do Estado.

atendidos e a localidade onde ocorria o ensino: zona rural (20%); educação indígena (20%); turmas multisseriadas (10%); Educação Especial (50%). O Plano de Carreira de 1997 foi colocado em prática apenas parcialmente, pois, ainda que promettesse que nenhum professor receberia menos do que o salário mínimo, era somente mediante acréscimo de gratificações que o professor nível I, com magistério, conseguia chegar a esse patamar.

Em 2000, o Plano de Carreira foi modificado pela Lei Municipal nº 1.460/2000 e passou a associar a remuneração do professor ao seu desempenho e aos índices de qualidade da escola. Tais mudanças estavam em sintonia com as diretrizes de carreira emanadas do MEC por meio da Resolução nº 3 de 08/10/97 que davam ênfase à avaliação de desempenho como condição para progressão em detrimento do tempo de serviço. Essas diretrizes de carreira do professor, por sua vez, guardavam estreita relação com a reestruturação produtiva do capital diante da crise de acumulação iniciada em 1973, resultando em precarização e flexibilização em todos os setores do trabalho de que nos falamos Ricardo Antunes (2001, 2003, 2005) e Harvey (2001). Na perspectiva de ajustar-se a esse momento particular do capitalismo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 questionava a estabilidade do servidor público presente na Constituição de 1988, vista como protecionista e inibidora do “espírito empreendedor”, e propunha uma administração pública flexível e moderna, com ênfase nos aspectos gerenciais e na busca de resultados. Como desdobramentos do PDRAE e compondo o ‘pacote’ que visava a redefinir o papel do Estado no atendimento das políticas sociais, o tripé reforma da Administração Pública (E.C nº 19/98), Reforma Educacional (E.C nº 14/96) e Reforma da Previdência (E.C nº 20/98) tornaram a administração pública mais flexível e ajustada à mentalidade empresarial. As recomendações do MEC eram no sentido de que os planos de carreira levassem em conta essa legislação que se esmera em compatibilizar a gestão pública, o financiamento educacional e a previdência ao ajuste estrutural do capitalismo pós-crise.

Esse leque de mudanças em nível nacional trouxe mudanças significativas para os professores de Altamira agravadas pela parceria realizada com o Instituto Ayrton Senna em 2001, que estimulou a implantação pela rede municipal da sistemática de gestão gerencial de resultados. Em relação ao trabalho do professor, o IAS reforçou as propostas oriundas do MEC colocando em prática a avaliação de desempenho e a mensuração de resultados e de metas. Assim, entre os 22 indicadores de gestão para a rede municipal proposto pelo IAS destacava-se o item valorização do professor que apontava a necessidade de Plano de Carreira com características determinadas, dentre elas: a) a minimização ou eliminação de aumentos salariais para titulação adicional e para tempo de serviço; b) a criação de incentivos

relacionados com o desempenho do professor ou da escola; c) pagamento por nível de atuação e não por nível de formação.

Tais orientações do IAS alinhavam-se com as críticas elaboradas pelos teóricos da Reforma do Estado que estimulavam a minimização dos gastos com serviços públicos e repercutiram no terceiro Plano de Carreira dos professores da rede municipal de Altamira aprovado por meio da Lei nº 1.553 de 09 de junho de 2005. O Artigo 56, por exemplo, define o autoaperfeiçoamento profissional, a criatividade, a premiação pela competência técnica e o compromisso do professor com os resultados do ensino como os objetivos principais do Plano, redefinindo a concepção de valorização. Se antes, portanto, a valorização do professor envolvia preocupações sobre suas condições de trabalho e de salário, a partir da parceria com o IAS o desempenho, o autoaperfeiçoamento profissional e a produtividade do trabalho do professor associado ao alcance de metas e resultados se transformam nos temas centrais. Assim, a aferição da competência técnica e os critérios para a premiação do autoaperfeiçoamento e do desempenho por resultados são bastante detalhadas no Plano e constituem as bases para a progressão funcional. Desta forma, o tempo de serviço não é mais considerado para a progressão horizontal, pois 50% da pontuação atribuem-se ao bom desempenho, e 50%, à formação continuada, segundo o Art. 66 do plano²⁶⁷.

Quanto à política de formação inicial, a oferecida com mais regularidade continuava sendo a formação em magistério pelo Projeto Gavião. A SEMEC promoveu apenas um curso de nível superior em pedagogia para cinquenta professores, financiado pelo FUNDEF. Tal política, no entanto, não teve continuidade, e hoje a maioria dos professores tem feito o autoaperfeiçoamento por conta própria, buscando o curso superior possível, realizado à distancia ou aos fins de semana. Esse esforço resultou em um crescimento significativo do índice de professores com o curso superior na base de 347,7%. Esse aumento representa pouco mais da metade dos 770 professores da rede (51,1% do total) com nível superior e 48,5% ou 374 professores com o ensino de nível médio (dos quais 40 sem o magistério) em 2007, o que, afinal, constituía uma situação quase equilibrada entre professores com os dois níveis de formação.

A formação continuada, apesar do Plano de Carreira atribuir à SEMEC a incumbência de oferecê-la aos professores, nem sempre acontece. E quando ocorre, a formação tem sido funcional às demandas colocadas pelo IAS. Por ser considerada como pré-requisito para a

²⁶⁷ Não se desconsidera a importância da formação profissional do professor e de sua competência naquilo que faz, mas questiona-se a existência de tais medidas desvinculadas de iniciativas que viabilizem condições salariais e de trabalho para a efetividade da valorização e democratização da educação que se entende neste trabalho.

progressão na carreira, a oferta insuficiente de formação continuada pela SEMEC vem onerando os professores, que a procuram em outros espaços e às suas custas. Ao mesmo tempo em que financiam os custos da formação continuada, os professores também sacrificam o seu pouco tempo disponível para a família ou para lazer nos fins de semana. Mais grave ainda é a situação dos professores da zona rural e dos professores da educação indígena. Morando em casas anexas à escola ou em casas de moradores da localidade, permanecem por meses sem poder vir à sede do município, pois a gratificação que recebem não é suficiente para custear o seu deslocamento mensal até a cidade, muito oneroso. Muitos só o fazem com a ajuda do transporte utilizado pela FUNAI ou pela FUNASA quando de suas visitas às aldeias. Para estes professores, o preço de ter um emprego é o isolamento da família, dos amigos e também de qualquer possibilidade de frequentar qualquer curso de formação ou atualização, e alguns compensam estudando nos períodos reservados a férias. Mesmo os professores de algumas escolas da zona urbana se ressentem da falta de materiais didáticos, equipamento e mobiliários adequados para a realização de suas aulas.

Em relação aos salários, de 1998 a 2006 a remuneração de todos os professores diminuiu de 0,6 a 1,8%. Logo após a municipalização, ainda que se tenha observado um aumento significativo no volume de recursos em função do aumento do número de alunos, até o início de 2003 os salários ficaram praticamente congelados, aumentando apenas 1%. Em maio de 2003, o salário sofre uma queda significativa na base de 21%. Nos anos subsequentes, a perda vai se recompondo, mas não o suficiente para que pudesse haver crescimento, de modo que, ao comparar o salário de 1998 em relação ao de 2006, todos os salários apresentam déficit, mesmo considerando o acréscimo das gratificações. Por outro lado, após a municipalização, as gratificações passaram a fazer parte da remuneração dos professores da rede, conforme o que vinha se aprovando nos Planos de Carreira.

Atualmente, os professores da rede municipal vivem tensos diante da pressão pelo cumprimento de metas do IAS, pelo aumento do IDEB, pela conquista de pré-requisitos para progressão e para realizar um curso superior. Essa situação de permanente tensão e competitividade, segundo o sindicato, tem desencadeado muito estresse, adoecimento e casos de depressão, o que contribui para intensificar e tornar precário ainda mais o trabalho docente. Na escala de decisões que dizem respeito às políticas educacionais municipais e que afetam diretamente as suas ações, o professor não é partícipe, mas um mero executor e, por isso, não se sente valorizado. Nestas condições, fica difícil falar em valorização profissional.

Contudo, não se podem desconsiderar os avanços importantes para a valorização do professor na perspectiva de democratização da educação ocorridos após a municipalização. A

existência de planos de carreira (ainda que com todas as limitações provenientes da conjuntura econômica e política), a realização de dois concursos públicos no período e o aumento de professores com curso superior são aspectos importantes e devem ser reconhecidos. Por outro lado, as precárias condições de trabalho, a pouca participação dos professores na elaboração da política educacional e os salários diminuídos ao longo da década pesquisada permitem a afirmação de que, após a municipalização, a valorização do professor da rede municipal vem se dando de forma muito parcial.

E o que se pode considerar ao analisar as implicações da municipalização para os professores ‘municipalizados’? Com a municipalização ocorrida em março de 1998, 227 servidores da rede estadual passaram para a gestão da rede municipal. De acordo com o Convênio de Municipalização, o servidor estadual era apenas cedido para a gestão municipal e, portanto, seus direitos adquiridos como funcionários do quadro permanente da SEDUC regidos pelo Estatuto do Magistério Público Estadual seriam preservados, cabendo ao gestor municipal assegurá-los. Por terem carreira sedimentada há mais tempo na rede estadual, os professores ‘municipalizados’ auferiam ganhos em média de 40% a mais do que o dos professores da rede municipal.

Em linhas gerais, e considerando os indicadores propostos pela pesquisa, a política de valorização para esses professores ocorreu de forma muito semelhante ao ocorrido com os da rede municipal até o final de 2000. Contudo, a partir de 2001, quando muda a gestão municipal, os professores ‘municipalizados’ começaram a ter problemas: carga horária reduzida, licenças negadas, lotações pulverizadas, e o mais grave, salários diminuídos. De fato, a pesquisa revelou que entre os anos de 2001 e 2004 o prefeito nivelou o salário dos professores ‘municipalizados’ aos da rede municipal, que eram menores. A SEDUC emitia a folha de pagamento, e a prefeitura a desconsiderava elaborando outra folha com valores semelhantes aos que eram pagos aos professores da rede municipal. O abono do FUNDEF e o salário família foram suprimidos. Inicia-se a partir daí um longo processo de disputa judicial acionado pelo sindicato dos professores contra a prefeitura municipal junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público para que se fizesse prevalecer o acordo firmado no convênio de municipalização. Nos dois anos (2001 e 2002), a prefeitura deixou de pagar aos professores municipalizados R\$ 543.904,00 relativos à diferença entre os R\$ 2.698.928,00 calculados pela SEDUC e os R\$ 2.155.024,00 efetivamente pagos pela Prefeitura. Com dívidas acumuladas, muitos desses professores adoeceram física e emocionalmente e, durante mais de três anos, lutaram na justiça para que seus salários voltassem à regularidade. Assim, uma sucessão de mandatos de segurança,

liminares, pareceres, suspensões de liminares e outras peças jurídicas tiveram curso e, por meio delas, a justiça se revezava nos veredictos, sem que a situação fosse resolvida.

A queda de braço entre o prefeito e o governador teve como vítimas os professores, que, cansados da longa espera, encontraram na ‘desmunicipalização’ a solução que lhes permitiu a volta à rede estadual nos anos de 2003 e 2004. Sem nível superior, não podiam atuar no ensino médio. Sem escolas e sem alunos do ensino fundamental, que permaneceram municipalizados, alguns professores assumiram serviços administrativos na 10ª URE/SEDUC, e outros foram remanejados para a APAE, entidade que, embora filantrópica, pertence ao setor privado. Para estes, na APAE, a consequência da municipalização não foi apenas de desvalorização profissional, mas resultou em exclusão da rede pública de ensino. Todos esses professores continuam aguardando o resultado de processos para recuperar a parte dos vencimentos que lhes foi sistematicamente subtraída à época em que foram ‘municipalizados’.

A municipalização trouxe muita dor e sofrimento para os professores ‘municipalizados’. A perda de identidade como professores que não sabiam se eram da rede estadual ou da municipal deu lugar à perda de direitos, devido à exclusão da rede pública, às humilhações sofridas ao longo do processo e ao sentimento de desamparo diante do Estado. Durante o processo todo, ressalta-se a resistência dos professores por meio de seu sindicato e da organização de suas lutas. Dessa forma mantiveram e conquistaram o direito de se fazer ouvir, corroborando o que nos fala Evaldo Vieira (1992) e Francisco de Oliveira (1999) para os quais as políticas sociais no Brasil sempre foram o resultado de muita luta e resistência da classe trabalhadora.

Ao redefinir o atendimento às políticas sociais pelo Estado, uma de suas principais estratégias utilizadas pelo capitalismo é a desvalorização do trabalho. No que diz respeito às políticas educacionais, particularmente a política de municipalização da educação, a relação capital x trabalho é permeada de contradições que vem resultando em desvantagem para o trabalho. Assim, o processo de desvalorização dos professores é parte das consequências dessas estratégias de rearticulação do capital para a recuperação das taxas de lucro neste período particular do capitalismo. Tanto no segmento de professores da rede estadual quanto no dos professores municipalizados, o que se verifica é a desconsideração de sua condição de trabalhadores e de seres humanos.

O quarto eixo analisado foi a gestão educacional. Partiu-se do pressuposto de que uma sociedade verdadeiramente democrática é aquela que possibilita a real participação de todos nos mecanismos de controle das decisões e nos rendimentos da produção. Deste modo, as

políticas de gestão educacional têm sido historicamente funcionais aos interesses daqueles que detêm o poder econômico. No entanto, a mobilização da sociedade na luta por direitos sociais e econômicos tem forçado os governos a elaborarem políticas mais voltadas aos interesses dos menos favorecidos. Particularmente na década de 1980, as lutas populares pela democratização do país envolveram a reivindicação por maior participação no interior das escolas e na gestão dos sistemas educacionais, propondo-se a criação de mecanismos facilitadores da participação na gestão. A aprovação do princípio da gestão democrática no ensino público na Constituição Federal foi uma resposta a essas reivindicações.

No entanto, em consequência à crise do capital iniciada em 1973, redefini-se o papel do Estado na década de 1990 (PERONI, 2003), resultando em significativas alterações no atendimento das políticas sociais e em novos paradigmas de gestão educacional. As políticas sociais passam a ser alvo da contenção de gastos como parte dos procedimentos que visavam ao reequilíbrio e à volta aos antigos patamares de rendimento do capital. O entendimento era de que os recursos para a educação eram suficientes, logo o problema era de gestão, pois essa precisava ser modernizada e eficiente. A flexibilidade gerencial proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), ancorada na gestão gerencial, tinha como intuito atender a essa demanda do capital de redução de custos e aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos. A partir dessa perspectiva, as políticas que orientaram a gestão na década de 1990 tiveram como eixos a flexibilização e desregulamentação da gestão pública com ênfase na introdução de mecanismos de mercado no setor público. A descentralização administrativa por meio da municipalização de serviços sociais é parte desse movimento pela busca de diminuição de custos na gestão do setor público.

Entende-se, portanto, que não é coerente educar para a vida social e cidadã, que requer a adoção de princípios como cooperação e solidariedade, alimentando práticas autoritárias e de exaltação da competição no trato das relações sociais. Assim, pela própria especificidade dos objetivos educacionais de emancipação dos sujeitos, a gestão educacional deve ser democrática. Não obstante, a gestão educacional, como qualquer política pública, não é um campo neutro e não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas, onde a correlação de forças presentes é determinante no processo de educação de sujeitos para a emancipação social. Assim, a análise da gestão educacional em Altamira levou em consideração o contexto e a correlação de forças presentes pelas condições históricas deste momento particular do capitalismo.

A descentralização via municipalização vinha sendo defendida desde a década de 1980 por vários estudiosos com base no argumento de que a proximidade da gestão traria maiores

possibilidades de democratização das decisões. O próprio documento de convênio da municipalização do ensino em Altamira trazia como justificativa “o envolvimento da comunidade em geral” no sentido de integração e participação no planejamento da educação no município. Entende-se que para que haja participação é necessário a existência de mecanismos ou espaços institucionalmente criados que possibilitem à comunidade o compartilhamento das decisões. Com o objetivo de verificar as implicações da municipalização para a democratização da gestão educacional em Altamira definiu-se os seguintes indicadores: existência e funcionamento de conselhos vinculados à educação e a forma de provimento do diretor escolar. Embora a mera existência de tais indicadores não constitua a garantia de que a democratização da gestão educacional de fato aconteça por meio deles se tem um mínimo de condições objetivas para avaliar a possibilidade de manifestação da correlação de forças presente no município.

Verificou-se que antes da municipalização já haviam sido criados os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Educação (CME) pela Lei Municipal nº 657/95 Conselho Municipal de Alimentação Escolar por meio da Lei nº 654/1995, o Conselho Municipal de Controle Social do FUNDEF pela Lei Municipal nº 1.380/97 e Conselhos Escolares em algumas escolas desde 1997.

Embora a existência de conselhos criados legalmente seja um indício de possibilidade de compartilhamento de decisões, as suas condições de funcionamento negam tais possibilidades. A fragilidade da cultura da participação é tão grande que o Conselho Municipal de Educação só funcionou nos primeiros anos após a sua criação e, ainda assim, de forma precária. O conselho incomodava os gestores porque estes tinham dificuldade de compartilhar informações e o poder de decisão com os conselheiros. Essa conclusão se pode tirar pelo posicionamento da secretaria de educação do município quando atribui os problemas de funcionamento do Conselho à dificuldade de convivência democrática e às ingerências políticas.

Quanto aos conselhos de controle social do FUNDEF, da Merenda Escolar e os Conselhos Escolares, verificou-se que a implementação desses Conselhos pela SEMEC vem se dando de maneira apenas burocrática. A municipalização do ensino em Altamira fragilizou a capacidade dessas organizações participarem das decisões, ainda que tenha aumentado o número de conselhos, o que é um aspecto bastante positivo na perspectiva da democratização da gestão. No entanto, quando se avaliam as condições gerais de funcionamento (ou de não funcionamento como é o caso do CME), não se pode chegar à mesma conclusão. A cooptação de conselheiros, a sonegação de informações, a escolha de representantes a partir de cartas

marcadas, e enfim, o boicote ao funcionamento do CME por mais de oito anos são razões suficientes para se afirmar que a municipalização abriu a possibilidade de ampliar a participação, mas não foi capaz de fortalecer esses espaços de participação. Pelas condições históricas de relações sociais permeadas de longa data pelo patrimonialismo, pelo clientelismo e pelo autoritarismo, como descrito por Faoro (1997) e Leal (1997), mesmo onde aparentemente existe um conselho em funcionamento, as relações têm sido contaminadas por essas práticas. A democracia continua formal, tal como definida por Ellen Wood (2005), na qual a participação é apenas superficial e aparente. O mesmo parece vir acontecendo com o processo de escolha de diretores.

Historicamente o Pará sempre adotou como forma de escolha de diretores a nomeação pelo governador ou prefeito. Com a luta dos educadores que antecedeu a Constituição Estadual de 1989, se fez aprovar a escolha de diretores por eleição. Entretanto, foi uma meia-vitória, pois o resultado da eleição deveria ser encaminhado para nomeação mediante lista tríplice dos mais votados. Como a maioria dos municípios, paraenses não criou o seu sistema de ensino e conseqüentemente suas próprias regras para tal matéria, supõe-se que deveriam seguir o previsto na carta estadual. Não é o que ocorreu. Em Altamira, por exemplo, a nomeação de diretores ficou subordinada à Lei Municipal nº 1.374 de 05 de maio de 1997, que tratava sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Altamira. De acordo com essa lei, os diretores e vice-diretores faziam parte da categoria Função Gratificada, cuja indicação, jornada de trabalho e exoneração dependia do Executivo Municipal (Art. 39, § 1º), configurando uma das formas mais usuais de clientelismo, como nos lembra Paro (2005). Essa lei é importante porque sinaliza a prática da indicação em exercício há muito tempo, contrariando inclusive o que dizia a Constituição Estadual de 1989, que previa a eleição por lista tríplice.

É somente com a aprovação da Lei nº 1.378 de 27 de junho de 1997, a qual dispunha sobre o Estatuto e o Plano de Carreiras do Magistério, que se deu encaminhamento compatível com a Constituição Estadual, ou seja, a escolha do diretor por eleição mediante lista tríplice. Segundo o Coordenador do SINTEPP, este foi o período que houve mais participação popular na escolha dos diretores, quando pelo menos por meio da lista tríplice a comunidade pôde opinar, o que não significa dizer que a ingerência política em torno das nomeações de cargos diretivos tenha terminado. A própria Secretária Municipal de Educação desse período, quando avalia a gestão educacional da época, aponta como uma das principais dificuldades a ingerência política na nomeação de cargos. Segundo ela, era difícil manter nos cargos as pessoas realmente necessárias e qualificadas por que tinha que atender a demandas

de ordem política em função de alianças partidárias, situação que qualificou como de caráter cruel, injusto e desumano.

Após a municipalização, a parceria com o IAS, instituída a partir de 2001, trouxe novos encaminhamentos para o tema. Com base na modernização gerencial, o IAS pretendia alterar os critérios de nomeação dos cargos educacionais passando do autoritarismo das nomeações de diretores definidas por critérios político-partidários para escolha por critérios técnicos. O IAS aspirava influenciar na política educacional e implantar um novo padrão de gestão no município e, para isso, precisava contar com dirigentes educacionais que tivessem o perfil que facilitasse essa tarefa. Aliás, a definição do perfil e dos critérios para a escolha do Secretário Municipal e dos Coordenadores de Educação a serem empossados a partir de 2001 foram negociadas antes mesmo da posse do prefeito como uma das condições para o estabelecimento da parceria. Essa condição, conforme a correspondência entre o prefeito e os técnicos do IAS, foi plenamente aceita pelo prefeito. Contudo, em relação à escolha de diretores, tais critérios técnicos só foram aceitos com muita relutância pelo prefeito, pois apenas no último ano de seu mandato foi colocado em prática com base no Decreto nº 672 de 26/12/2003 do Prefeito Municipal.

A escolha técnica se baseava em provas com conteúdos de legislação educacional e conhecimentos gerais e enfatizava, além da capacidade técnica gerencial, a existência de “forte capacidade de liderança”. Após a posse, o diretor deveria assumir a responsabilização pelas metas a serem alcançadas pela escola assinando um Termo de Compromisso a ser monitorado pelo superintendente escolar quanto a seu cumprimento. Caso não as cumprisse, ele seria dispensado.

Verifica-se que a modificação nos critérios pleiteada pelo IAS não está necessariamente associada à democratização da educação, mas à tendência de gestão gerencialista com ênfase na gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e na vinculação da remuneração com o desempenho. Tal tendência tem a *accountability* ou a responsabilização do gestor pelos resultados e pelas metas da gestão como um de seus alicerces presentes também na concepção de gestão gerencial difundida pelo Plano de Reforma do Aparelho de Estado idealizado por Bresser Pereira em 1995.

Em relação à parceria da prefeitura de Altamira com o IAS credenciada pelo município a implantar um novo padrão de gestão, verifica-se o que Cleiton de Oliveira (1999) já vinha ‘profetizando’ em relação às possíveis consequências da municipalização em municípios que não tivessem alcançado condições administrativas para tal: o risco de cair nas mãos de empresas privadas. Na disputa entre os critérios técnicos sugeridos pelo IAS para

escolha de diretores e os critérios político-partidários historicamente assimilados pelos mandatários do poder, em nenhum momento as práticas patrimonialistas e clientelistas foram suplantadas em Altamira, pois, além da prova de conhecimentos técnicos, os candidatos eram entrevistados pelo prefeito ou assessores. Esse critério acabou prevalecendo sobre os demais que compunham a avaliação e alterou significativamente a ‘neutralidade’ da escolha técnica pretendida pelo IAS. Dessa forma, essa modalidade de escolha perdeu credibilidade e não prosperou, predominando o critério político-partidário da indicação.

Em 2005, a nova administração municipal, ainda que tenha continuado com a parceria com o IAS, desconsiderou a forma de provimento por meio de escolha técnica e por meio do Decreto nº 018 de 11/01/2005 voltou a instituir a livre nomeação do Diretor, dando prosseguimento à velha prática clientelista da nomeação unicamente por critério político-partidário. A precariedade do funcionamento de mecanismos viabilizadores da participação popular na gestão educacional do município de Altamira vem contrariando os princípios de democratização da gestão pautada na emancipação humana e na consideração do homem como sujeito por negar-lhe espaços de participação, principalmente pelo não funcionamento do CME nos últimos nove anos.

Retomando o objetivo central da pesquisa que era analisar a política de municipalização do ensino e suas possíveis implicações para a democratização da educação no Município de Altamira, considera-se que em alguns aspectos a municipalização trouxe avanços significativos materializados na ampliação do acesso ao ensino fundamental, no plano de carreira para os professores, no aumento de recursos para financiamento da educação. Por outro lado, com a municipalização também ficaram mais evidentes as fragilidades de gestão da educação municipal, suas dificuldades de assumir o protagonismo de uma proposta educacional, construída a partir dos anseios e das necessidades do coletivo local. Tal como previa Cleiton de Oliveira (1999) em situações de municipalização sem a necessária reflexão a esse respeito, as parcerias com o setor privado são uma tendência muito comum e refletem os limites da municipalização em municípios que não apresentam ainda a necessária capacidade administrativa de autonomia de gestão educacional. A parceria com o IAS em Altamira demonstrou essa tendência. Paradoxalmente, neste caso, a municipalização que comportava os anseios de alguns de finalmente verem materializada a participação na gestão local pela proximidade do núcleo gestor revelou-se ineficaz na capacidade de promover a democratização das relações de poder, sacrificada em nome da eficiência. Não custa lembrar que a democracia não é apenas um meio, mas um fim em si mesma, pois quando vivenciada implica em convivência dialógica, tolerância, solidariedade e humanização, fatores básicos

para a emancipação dos sujeitos. Especialmente na escola, lugar onde se constroem subjetividades coletivas e não apenas mão-de-obra para o mercado, as relações democráticas, mais do que necessárias, são indispensáveis. E embora a convivência de sujeitos coletivos seja difícil, esse processo é de fundamental importância para a construção da sociedade democrática que se almeja.

Importa considerar que a municipalização do ensino apresenta possibilidades e limites para a democratização da educação. Dentre as possibilidades, o fato de permitir a maior aproximação com a comunidade local e possibilitar pensar coletivamente um projeto de educação voltado para as necessidades locais a partir da visão de conjunto sobre os problemas locais; solução dos problemas educacionais com o conhecimento dos recursos disponíveis e pleno acesso a eles; capacitação e autonomia da equipe gestora da educação local; fortalecimento e institucionalização de espaços de participação coletiva e conhecimento da realidade local. Mas estas mesmas possibilidades são ao mesmo tempo limites dependendo da conjuntura política municipal. No caso de Altamira, o trabalho demonstrou que as possibilidades postas pela municipalização propiciaram mudanças na educação municipal, embora nem todas compatíveis com um projeto emancipatório, pois razões de ordem conjuntural alteraram tais possibilidades, transformando-as em limites. Assim, tanto em Altamira quanto em outros municípios paraenses onde são frágeis os mecanismos de democratização e controle social e onde a própria organização da secretaria de educação é muito recente, a municipalização faz pouca diferença, pois o poder só muda de mãos, dando-se continuidade a práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas que dificultam e até impedem que a descentralização de fato implique em democratização.

Finalmente, a democratização da educação e da sociedade, conforme a concepção adotada neste trabalho (como compartilhamento pleno das decisões e da produção) é de difícil compatibilização com os valores e práticas presentes na sociedade capitalista, excludente por natureza, pela assimetria econômica, política e social. Mas ao mesmo tempo, constitui uma esperança pela resistência dos que lutam para que tal estado de coisas se modifique, e se tenha condições de vida para todos, viabilizando-se de fato a sociedade democrática. E isto certamente implica muita luta e disposição para construir essa outra realidade possível, em cujo processo todos são convidados a intervir como sujeitos históricos.

REFERÊNCIAS:

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade:** a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

_____; CAMARGO, Rubens Barbosa de (Org.). A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In.: OLIVEIRA, R; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação:** Análise da Constituição Federal e da LDB. 3ª Ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

ADRIÃO & PERONI (Org.) **O público e o privado na educação:** interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In.: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. p. 9-33.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 7ª Ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2005.

_____. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In.: GENTILI, P. e FRIGOTTO, G. (Orgs.) **A cidadania negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2ª Ed. São Paulo: Cortez: CLACSO, 2001. p. 35-47.

ARELARO, Lisete. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. 30ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG, 2007. In.: <www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acesso em: maio. 2009.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, CEDES, v.23, n 80, p. 25-48, set. 2002.

AZANHA, J.M.P. **Educação: alguns escritos.** São Paulo: Nacional, 1987.

_____. Uma ideia sobre a municipalização do ensino. In: **Educação:** temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

AZEVEDO, José Clóvis de. A democratização da escola no contexto da democratização do Estado: a experiência de Porto Alegre. In: SILVA, Luis Heron da (org). **Escola Cidadã: teoria e prática**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 12-29.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A educação como política pública. **Coleção Polêmicas do Nosso Tempo**, Campinas, SP: Autores Associados, v. 56, 1997.

_____. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: **Educação e Sociedade**, v.23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. Ed. Fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno nº 7**, São Paulo: Ed. Secretaria Operativa Consulta Popular, 2005.

BEDÊ, Waldyr Amaral. Estrutura e Funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.) **Município e educação**. São Paulo: Cortez; Brasília: Instituto Paulo Freire, 1993. p. 33-71.

BOMENY, Helena. **Os intelectuais da educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOTH, I. J. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1997.

BORDIGNON, G. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. In: **Revista Brasileira de Administração da Educação (ANPAE)**, Brasília, p. 71-86, 1993.

BORDENAVE, J. **O que é participação**. 7ª Ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1992.

BRESSER PEREIRA. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova**. São Paulo: nº 45, CEDEC, p. 49-92, 1998.

BRESSER PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 237-270.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português. In: ENAP/FDRH. Estado e Administração pública: desafios atuais. Brasília, [impresso] p.143-172.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. Federalismo y centralización em el Império brasileiro: história y argumento. In.: CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos**: México/Brasil/Argentina. México, El Colégio de México; Fondo de Cultura Econômica, 1996. p.51-80.

_____. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In.: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo editorial, 2005. Introdução e cap. I, p. 25 – 67.

CHIZZOTTI, Antonio. A constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar (org.) **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823 – 1988. 2ª Ed. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 2001. p. 31-54.

CUNHA, Luis Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo, SP: Cortez; Niterói, RJ: Ed. da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO, 1991.

_____. **O ensino de ofícios artesanais e manufactureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: FLACSO, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In.: OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 199-206.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In.: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823 - 1988. 2ª Ed. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 2001. p. 69-80.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245 – 265, jul.2002.

_____. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v.18, n.2, p.163-174, jul/dez. 2002.

_____; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico – constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.) **A educação nas constituintes brasileiras: 1823 - 1988**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 5 -13.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. São Paulo: USP, 2009. 434f. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DAVIES, N. **Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília, Plano Editora, 2001.

DE TOMMASI, L.; HADDAD, S.; WARDE, M. J. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez; Ação Educativa, 2000.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 18 (2), p. 113-118, 2004.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 12ª Ed. São Paulo: Globo, 1997.

FARENZENA, Nalu. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. Instrução elementar no século XIX. In: LOPES; Eliane Marta Teixeira *et. all* (orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 135 - 150.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

FERNANDES, Florestan. **Educação e sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus Editora, 1966.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado & Sociedade**. 7ª Ed. rev. – São Paulo: Centauro, 2005.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embates entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n 80, p.137-168, set. 2002.

_____. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, Número Especial, p. 1.203-1.230, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. Um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____; CIAVATTA, M (orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.) **Município e educação**. SP: Cortez; Brasília: Instituto Paulo Freire, 1993.

GEMAQUE, Rosana. M. O. **Financiamento da educação: O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches**. São Paulo: USP, 2004, 372 f. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GHIRALDELLI Jr, Paulo. **História da educação**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Filosofia e história da educação brasileira**. São Paulo: Ed. Manole, 2003.

GIDDENS, Anthony. Nota Introdutória. In. GIDDENS, Anthony (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: Editora UNESP, 2007. p.17-46.

GIL, Juca & ARELARO, Lisete Regina Gomes. Contra a municipalização do ensino à brasileira. In.: GIL, Juca (org.). **Educação Municipal: experiências de políticas democráticas**. Ubatuba, SP: Estação Palavra, 2004. p.15-44.

GIUBILEI, Sonia (org.). **Descentralização, Municipalização e Políticas educativas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Civilização Brasileira, 7ª Edição. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo, 1989.

GUTIERRES, D. V. G. **A política de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará e suas relações com a reforma do Estado**. Belém: UFPA, 2005, 251f. Dissertação de Mestrado – UFPA, Centro de Educação, Belém – PA, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 12ª ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.

HORTA, José Silvério Baía. A Educação no congresso constituinte de 1966-67. In.: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823 - 1988**. 2ª Ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 201. p. 201-239.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LOUREIRO. J. de J. P. Descentralização, municipalização e FUNDEF no Pará. In.: VERA Lúcia Cabral Costa (Org.). **Descentralização da educação: Novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p. 122-140.

LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo em Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcelo (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México, El Colégio de México; Fondo de Cultura Econômica, 1996. p. 180-223.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. **Os conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo algumas interseções**. Porto Alegre: FAGED/UFRGS, 2006 (digitado).

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia. **Gestão escolar democrática: concepções e vivencias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser Social – Os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MACHADO, Lourdes Marcelino & OLIVEIRA, Romualdo Portela. Direito à educação e legislação do ensino. In: WITTMANN, L.C. & GRACINDO, R.V.G. (Coord.). **O estado da**

arte em política e gestão da educação no Brasil – 1991/1997. Brasília, DF: ANPAE; Campinas: Autores Associados, 2001. p. 51-70.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **Contribuição para a crítica da economia política.** São Paulo: Edições Mandacaru Ltda, 1989.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais da educação e formação de professores. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n 118. p. 89-117, mar. 2003.

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

MÉSZÁROS, Istiván. **Para além do capital.** 2ª reimpressão. SP: Boitempo editorial, 2006.

MILÉO, Irlanda do Socorro de Oliveira. **Poder local e a gestão da educação municipal no contexto de Altamira-Pará.** Belém: UFPA, 2007. 268f. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização salarial dos professores:** o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica Pública. Campinas, SP: [s.n.], 2000. Tese de Doutorado em Educação. Campinas, SP: [s.n.], 2000.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n 80, set., 2002. p.13-24

_____. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta & HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate.** Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 13-42.

NASCIMENTO, J.C. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo (60), p. 48-50, 1987.

NAGLE, Jorge. **Educação na primeira república**. São Paulo: EPU, Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.

NEVES, L. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo.(Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999. p.133-152.

_____. **Educação e política no Brasil de hoje**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, Sônia M de. A descentralização determinada pelo Ato Adicional de 1834 e suas consequências para o desenvolvimento da educação no Império In: **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 22, p. 65-82, jan./mar. 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. (org). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p.125-143.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: Oliveira, C. de *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.11-36.

_____; TEIXEIRA, L.H.G. Municipalização e gestão municipal. In: WITTMANN, L.C. & GRACINDO, R.V.G.(Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil – 1991/1997**. Brasília: DF, ANPAE; Campinas: Autores Associados, 2001. p.135-150.

_____. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p.73-85.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria C; OLIVEIRA, Francisco de (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ; Brasília, DF: NEDIC, 1999. p. 55-82.

OLIVEIRA, João Batista. **A pedagogia do sucesso**. 15ª Ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila. (org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997. p.174-198.

_____. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. **Gestão em ação**, Bahia, v 6, n 2, p.99-106, 2003.

_____. A educação na assembleia constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras – 1823 – 1988**. 2ª Ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 2001, p. 153-189.

_____. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 3ª Ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 15-43.

_____. **O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça**. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br.direto/direito_educacao.asp Capturado em 16/08/2005>. Acesso em, fev. de 2008.

_____; ARAÚJO, G. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n 28, p.5-23, 2005.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A Nova gerência pública: o que aproveitar e o que rejeitar? In: **Revista do Setor Público**. Ano 50, nº 2, Abr-Jun. 1999.

PARO, Vítor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

_____. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Administração escolar: introdução crítica**. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PAIVA, Vanilda. Um século de educação na república. In: **Proposições**, Campinas: Unicamp, nº 2, p. 7- 18, 1990.

PEIXOTO, M do C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, D. A. DUARTE, M. R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 101-112.

PEREIRA, Ademar Fogaça. Tributação: um enfoque diferente. In: **Cidadania e Tributos**. São Paulo: Secretaria de Fazenda, 1995. p.21-28.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera; BAZZO Vera Lúcia; PEGORARO Ludimar *et al.* (orgs.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 11-23.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado**. In: Revista SIMPE – RS, p. 11-33. Porto Alegre, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: QUARTIERO, Elisa; SOMMER, Luis (orgs). **Pesquisa, Educação e Inserção social: olhares da região sul**. Canoas: Ed. ULBRA, 2008. p. 475-487.

PERONI, Vera Maria Vidal. Avaliação institucional em tempos de redefinições no papel do Estado. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. 2009 (no prelo).

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

_____. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n 80, p.109-136, set. 2002.

_____. A política recente de fundos para o funcionamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v 28, n 100-Número Especial, p.877-897, 2007.

_____. O governo Lula e a educação. In: **Financiamento da Educação no governo Lula: insumos para o debate**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, p. 52-64, 2009.

RIBEIRO, Edinéia Bandeira. **O programa de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará e seus efeitos na gestão educacional do município de Altamira.** Belém: UFPA, 2007. 140f. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** (1930/1973). 9ª Ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e Descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional Brasileiro pela via da municipalização.** Campinas: UNICAMP, 348 f, Tese de Doutorado em Educação, Campinas: UNICAMP, 1995.

_____ ; SOUSA. A política de municipalização no estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA C. *et. al.* **Municipalização do Ensino do Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 91-121.

SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Educação e trabalho nos planos nacionais de desenvolvimento no período de 1970/1980: um estudo introdutório sobre a realidade da SUDAM.** Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro, FGV, 1986.

_____ **Conversas impenitentes sobre a gestão da educação.** Belém: EDUFPA, 2008.

SCHWARTZMAN, S; BOMENY & COSTA (orgs.). **Tempos de Capanema.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

SHIROMA, Eneida Oto *et. al.* **Política educacional.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUSA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002).** São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

SOUSA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós – 1988. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, S.; DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez; Ação Educativa. 2000. p.15-38.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823 - 1988**. 2ª Ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 2001. p. 55-80.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Tese de Doutorado em Administração. FGV/EAESP, São Paulo, 172 p, 2003. <<http://www.virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf> Acesso em 13/05/2009>.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Bases teórico-metodológicas da Pesquisa em Ciências Sociais. **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis**, Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter, v. 4, nov, 2001.

_____. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. **Introdução ao Método Dialético na pesquisa em ciências sociais**. Documento preliminar de Trabalho. Programa de Pós-Graduação em Educação: UFRGS, 2006.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Autores Associados, 1992.

_____. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991. 1 v.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____(org.) **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo**. Tradução de Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. Estado, democracia e globalização. In.: BORON, A; AMADEO J; GONZALES, S. (orgs). **A teoria marxista hoje**. CLACSO, São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 381-393.

XIMENES, Salomão Barros. A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do governo Lula e suas perspectivas. In: **Financiamento da Educação no governo Lula: insumos para o debate**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, p.8-32, 2009.

UMBUZEIRO, Ubirajara Marques. Altamira, sua história vai à escola. Altamira: [s.n], 2004.

Constituições e Emendas Constitucionais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, 2001. Vol. II.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, 2004. Vol. VII.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, 2001. Vol. V

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Pará de 1989**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, Belém, Editora CEJUP, 1989.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no **D. O. U** de 13 de setembro de 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle

de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Publicado no **D.O.U.** eletrônico (<http://www.planalto.gov.br>) em 05.06.1998

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Publicado no **D.O.U.** eletrônico (<http://www.planalto.gov.br>) em 16.12.1998

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no **D.O.U** nº 243, de 20 de dezembro de 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 57 de 18 de agosto de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Publicado no **D.O.U.** 18.12.2008 - edição extra.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Publicado no **D.O.U.** de 12.11.2009.

Medidas Provisórias

BRASIL. Medida Provisória nº 1.979 -19, de 02 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Publicado no **D.O.U.** de 3 de junho de 2000. - Edição extra. Brasília, 2000.

Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Instruções Normativas

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais do direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172**, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios, denominado Código Tributário Nacional pelo Art. 7º do Ato Complementar nº 36 de 13/03/1967. Publicado no **D.O.U** de 27 de outubro de 1966 e retificado no **D.O.U** de 31.10.1966. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Publicada no **D.O.U.** nº 48, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no **D.O.U** 250, de 26/12/1996.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal). Publicada no **D.O.U.** de 5 de maio de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 19 de mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do ADCT; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Publicada no **D.O.U** de 21/06/2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/CEB. Resolução nº 3 de 08 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicada no **D.O.U.** de 13/10/1997.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei nº 4.398**, de 14 de julho de 1972. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Secretaria Estadual de Educação e dá outras providências. Belém, 1972. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 8.169**, de 14 de novembro de 1972. Aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado de Educação e Cultura. Belém, 1972. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 1.364**, de 19 de janeiro de 1981. Dispõe sobre a regulamentação dos Art. 12 e 72 da Lei nº 4.780, de 19 de junho de 1978 e estabelece diretrizes para a implantação da Reforma Administrativa Estadual. Belém, 1981 Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/> Acesso em: 15 jul. 2008.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 5.351 de 21 de novembro de 1986 – Dispõe sobre o Estatuto do Magistério público estadual do Pará – regulamentado pelo Decreto nº 4.714/87 de 09/02/1987. Publicada no **D.O.E** em 28 de novembro de 1986. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio de 2009.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 06/91 de 27 de fevereiro de 1991 – Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus da Rede Pública do Estado do Pará. Publicada no **D.O.E** nº 26.921 de 05/03/1991.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará. Belém, 1993. Publicada no **D. O. E**, nº 029871 de 27 de fevereiro de 2003, com alterações. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/> Acesso em: 15 de fev. 2008.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 6.044, de 16 de abril de 1997. Cria o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Belém, 1997. Publicada no **D.O.E.** de 18 de abril de 1997. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei 6.170**, de 15 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o regulamento do sistema estadual do ensino no Pará. Belém, 1998. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei 6.239** de 09 de agosto de 1999 – Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação destinado ao Estado do Pará. Publicado no **D.O.E** 29.026 de 11/08/99 Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2008.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Altamira**. Aprovada na Câmara Municipal de Altamira em 30 de abril de 1990.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 654**, de 06 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 657**, de 18 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.380**, de 27 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social, do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.374**, de 05 de maio de 1997. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal de Altamira e sua composição de cargos comissionados e dá outras providências.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.378**, de 27 de junho de 1997. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreira e remuneração dos servidores do grupo Magistério da Educação Básica do Município de Altamira.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.460**, de 25 de agosto de 2000. Dispõe sobre alterações na Lei nº 1.378 de 27/06/1997 (Estatuto e o Plano de Carreira e remuneração dos servidores do grupo Magistério da Educação Básica do Município de Altamira).

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.500**, de 28 de abril de 2003. Altera a Lei 1.374/97 que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Altamira.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.553**, de 09 de junho de 2005. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério público no Município de Altamira.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 672**, de 26 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o processo de provimento do cargo de diretor das escolas municipais do ensino fundamental de Altamira.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 0018**, de 11 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o processo de provimento do cargo de diretor das escolas municipais do ensino fundamental de Altamira.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 356**, de 06 de maio de 1998. Dispõe sobre a Municipalização de Escolas e dá outras providências.

ALTAMIRA. Câmara Municipal. **Projeto de Lei nº 014**, de 13 de junho de 1997. Dispõe sobre a abertura de Crédito Adicional Especial, com vistas à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Instrução Normativa nº 01**, de 13 de maio de 2002. Trata da autonomia financeira. Garante repasse de recursos para as escolas municipais do Ensino Fundamental e Educação Infantil.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Portaria nº 081/03 de 10 de Outubro de 2003**. Regulamenta o regime de nucleação das escolas rurais, da Rede Municipal de Ensino.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Instrução Normativa nº 02 de 25 de junho de 2003**. Dispõe sobre os procedimentos para avaliação do Desempenho dos servidores públicos vinculados à Secretaria Municipal de Educação. Anexo: Quadro de Indicadores de Desempenho de Docentes, Diretores e Técnicos e Pessoal Administrativo e de Apoio.

Planos, Relatórios, Correspondência e Informações Oficiais

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais. **Censo Escolar** de 1996 a 2004. Brasília, DF: INEP. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: fev. 2005.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

PARÁ, Secretaria Estadual de Educação (SEDUC). **Plano Decenal de Educação para Todos**. SEDUC. Pará: Ed. CEJUP, 1994.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC). **Plano estadual de educação – 1995/1999**. Belém: Governo do estado do Pará, 1995.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC). **Plano estadual de educação – 1999/2003**. Belém: Governo do estado do Pará, SEDUC/ASPLAN, 1999.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC). **Diagnóstico Educacional do Pará: 1989 – 1995**. Série: Estatísticas Educacionais, nº 1. Belém, SEDUC/ASPLAN, Dez. 1996.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação. **Municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará**. Série: Planos e Projetos Educacionais, nº 2, versão atualizada. Belém, SEDUC, 1996.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC). **Relatório Anual 1996**. Série: Relatórios Educacionais, nº 2. Belém, SEDUC/ASPLAN, 1997.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC). **Relatório da Política Educacional do Pará: 1995 – 1998**. Série: Relatórios Educacionais, nº 4. Belém, SEDUC, 1999.

PARÁ, Secretaria Executiva de Educação (SEDUC). **Municipalização do ensino fundamental de Altamira**. Convênio de N° 002/98-SEDUC, publicado no **D. O. E.** nº 28.671, de 11 de março de 1998.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Manual do Fundo Rotativo**. 2. ed. 17f. Belém: SEDUC, 2001.

PARÁ, Governo do Estado. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. **Mandado de Segurança**. Concessão de liminar. Datado de 28 de setembro de 2001.

PARÁ, Governo do Estado. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJE. Juízo de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Altamira. **Decisão sobre Mandado de Segurança Coletivo**. Datado de 28 de junho de 2001.

PARÁ, Governo do Estado. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJE. **Ofício nº 367**, de 25 de julho de 2001 – endereçado ao Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Altamira.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Ofício nº 532**, de 19 de Outubro de 2001 – endereçado ao Prefeito Municipal de Altamira. Solicita pagamento imediato dos professores municipalizados.

PARÁ, Governo do Estado. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJE. Juízo de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Altamira. **Decisão sobre Mandado de Segurança Coletivo**. Datado de 09 de novembro de 2001.

PARÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – TCM, 5ª Inspeção Regional de Altamira. **Apuração de Denúncia contra a Prefeitura Municipal de Altamira, referentes à aplicação dos recursos do FUNDEF**. Informação nº 01/2003/, 5ª INSP/TCM/PA de 15 de abril de 2003.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Ofício nº 2.472**, de 03 de Setembro de 2002 – endereçado à Procuradoria Regional da República. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Ofício nº 2.473**, de 03 de Setembro de 2002 – endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Ofício nº 2.474**, de 03 de Setembro de 2002 – endereçado ao Tribunal de Contas do Estado – TCE. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Ofício nº 723**, de 10 de junho de 2003 – endereçado ao SINTEPP. Informa que a SEDUC não tem prerrogativa legal para ingressar em juízo contra a Prefeitura de Altamira.

PARÁ, Governo do Estado. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJE. **Acórdão nº 33.966**. Informa decisão de arquivamento de irregularidades na execução do Convênio 002/98 SEDUC/Altamira. Datado de 06 de maio de 2003.

PARÁ, Tribunal de Contas dos Municípios. **Relatório de Prestação de Contas do Exercício de 2001**. Informação nº 005/2003.

PARÁ. Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) **Programa progressivo de municipalização do ensino fundamental do Estado do Pará (2003 – 2006)**. Coordenação de descentralização – CODES. Belém, 2003. (Documento digitado)

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) 10ª Unidade Regional de Educação – Altamira. **Quadro demonstrativo de servidores municipalizados de Altamira para lotação na rede estadual em 2004**. Altamira, 2004. (Documento digitado)

PARÁ, Secretaria Executiva de Estado de Educação (SEDUC). **Municipalização no Estado do Pará: Operacionalização**. Coordenação de descentralização – CODES. Belém, 2004. (Texto digitado).

PARÁ, Secretaria Executiva de Educação (SEDUC), Coordenação de Descentralização – CODES. **Mapa de Municipalização no Estado do Pará, 2005**. (Texto digitado)

PARÁ, Secretaria Especial de Estado de Gestão, Secretaria Executiva de Estado de Planejamento e Finanças. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Pará de 2004**. Belém, PA: divulgado em 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <www.sepof.gov.pa>. Acesso em: jun. 2007.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Relatório das Atividades Desenvolvidas pela SEMEC no ano de 1997**. Dezembro de 1997. (Documento digitado)

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Relatório das Atividades Desenvolvidas pela SEMEC no ano de 1998**. Dezembro de 1998. (Documento digitado)

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Relatório das Atividades Desenvolvidas pela Divisão de Apoio ao Estudante (Merenda Escolar) no ano de 1998**. Dezembro de 1998. (Documento digitado)

ALTAMIRA. **Carta de Adesão e Compromisso.** Do prefeito municipal eleito ao Instituto Ayrton Senna manifestando adesão à Parceria com o IAS. Datada de 05 de dezembro de 2000. (Documento digitado)

ALTAMIRA. **Carta A: Perfil do Secretário Municipal de Educação.** Do prefeito municipal eleito ao Instituto Ayrton Senna comunicando o aceite dos pré-requisitos sugerido para escolha do Secretário Municipal de Educação. Datada de 05 de dezembro de 2000. (Documento digitado)

ALTAMIRA. **Carta B: Perfil do Gerente do Programa.** Do prefeito municipal eleito ao Instituto Ayrton Senna comunicando o aceite dos pré-requisitos sugerido para escolha do Gerente do Programa Escola Campeã em Altamira. Datada de 05 de dezembro de 2000. (Documento digitado).

ALTAMIRA. **Carta C: Elenco de Atividades Viáveis em 2001.** Do prefeito municipal eleito ao Instituto Ayrton Senna especificando o compromisso de realizar três atividades viáveis no primeiro ano da parceria. Datada de 05 de dezembro de 2000. (Documento digitado)

ALTAMIRA. **Carta A do Instituto Ayrton Senna para o prefeito eleito de Altamira.** Comunica a seleção do município para compor a parceria com o IAS. Datada de 20 de dezembro de 2000. (Documento digitado).

ALTAMIRA. **Carta B do Instituto Ayrton Senna para o prefeito eleito de Altamira.** Encaminha Termo de Parceria. Datada de 20 de dezembro de 2000. (Documento digitado).

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). Plano de Metas Municipal de Educação – **Programa de Gestão escola Campeã – 2001**

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). Plano de Metas Municipal de Educação – **Programa de Gestão escola Campeã – 2002**

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Relatório Final do Município de Altamira – Programa Escola Campeã, 2001-2004.** Altamira: SEMEC, 2005.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Administração. **Demonstrativo de Cargos e Remuneração do Magistério 2000 a 2007.** (Planilha digitada).

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Educação (SEMEC). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Altamira**. Aprovado pelo Conselho Municipal de Educação em 13 de Dezembro de 1997.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Instrumento Particular de Parceria entre a Prefeitura Municipal de Altamira, a Fundação Banco do Brasil e o Instituto Ayrton Senna**. Assinado em 15 de janeiro de 2001.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. **Instrumento Particular de Parceria entre a Prefeitura Municipal de Altamira e o Instituto Ayrton Senna**. Assinado em 09 de maio de 2005.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Ofício nº 51**, de 21 de junho de 2001 – endereçado à Secretaria Executiva de Educação do Estado. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Mandado de Segurança coletivo com pedido de Liminar** – contra ato do Prefeito Municipal de Altamira, endereçado ao TJE em 25 de junho de 2001.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Ofício nº 248 de 27 de junho de 2001** – endereçado à Secretaria Executiva de Educação do Estado. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Requerimento ao TJE** – comunica o descumprimento de decisão judicial pelo Prefeito Municipal de Altamira. Protocolado no TJE em 23 de julho de 2001.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Requerimento ao Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Altamira** – Trata de Recurso de APELAÇÃO. Datado de 17 de janeiro de 2002.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Ofício nº 023**, de 17 de Abril de 2002 – endereçado ao Ministério Público da

Comarca de Altamira. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Ofício nº 024**, de 17 de abril de 2002 – endereçado à Inspetoria Regional do Tribunal de Contas dos Municípios. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Ofício nº 041**, de 25 de Junho de 2002 – endereçado à Procuradoria do Estado do Pará. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

SINDICATO dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP/sub-sede Altamira. **Carta** datada de 26 de Julho de 2002 – endereçada ao Governador do Estado do Pará. Denúncia e solicitação de providências pelo descumprimento do convênio de Municipalização.

Periódicos e Boletins

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – Cadernos de Educação. 1ª Ed. Ano II, n 6. Agosto de 1997.

Guia de Consulta – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação **PRASEM II**. 2ª Ed./Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Ana Catarina Braga. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999.

EDUCADORES na luta contra redução de salário. **Jornal do SINTEPP**. Ago/Set. 2001.

GOVERNADOR chama Juvenil de ladrão. Dicas & Fatos. **REGIONAL**. 20 de Setembro de 2002, p.02.

Sites Institucionais consultados

<http://www.prolei.inep.gov.br/>

<http://www.alepa.pa.gov.br/>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>

<http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseduacao/>

<http://www2.camara.gov.br/>

<http://www.sepof.gov.pa>

<http://www.campanhaeducacao.org.br/>

<http://www.inep.gov.br/>

<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/default.asp>

http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseduacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm,

<http://www.inep.gov.br/estatisticas/professor2003/>

<http://www.amazônia.org.br>

<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>

<http://www.portaltransparencia.gov.br>

<http://www.famep.com.br>

http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc

<http://www.savoy.net.com.br/easycalc/correcao.asp>

ANEXOS

ANEXO I

Brasil – Impostos Federais

Impostos da União (Art. 153-CF)

| |
|---|
| I. I. – Imposto sobre Importação |
| I.Exp. – Imposto sobre Exportação |
| I.R – Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza |
| I.R.R.F – Imposto de Renda Retido na Fonte. |
| I.P.I – Imposto sobre Produtos Industrializados |
| IPI Exp. – Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação ou Lei Kandir |
| I.O.F – Impostos sobre Operações Financeiras |
| I.T.R – Impostos sobre Propriedade Territorial Rural |
| I.G.F – Impostos sobre Grandes Fortunas |

Fonte: CF de 1988.

Nota 1: O IGF nunca foi regulamentado e nem cobrado.

ANEXO II

Brasil – Impostos Próprios Estaduais e do DF e Recebidos da União

| Impostos Próprios | % de Impostos Próprios |
|--|-------------------------------|
| I.T.C.D – Imposto sobre Transmissão <i>causa mortis</i> | 100% |
| I.C.M.S – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação | 100% |
| I.P.V.A – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores | 100% |
| Impostos Recebidos da União | % de Repasses da União |
| F.P.E – Fundo de Participação dos Estados | 21,5% (do IPI e do I.R) |
| IPI. Exp. – Imposto sobre desoneração da Exportação (L.C. nº 87/96 – Lei Kandir) | 10% |
| I.R.R.F – Imposto de Renda Retido na Fonte de funcionários estaduais. | 100% |
| IOF – Imposto sobre Operações Financeiras | 30% |

Fonte: Constituição Federal de 1988.

ANEXO III

Brasil – Impostos Municipais Próprios e Transferidos

| Impostos Próprios | % dos Impostos Próprios |
|---|-------------------------|
| I.P.T.U – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana | 100% |
| I.T.B.I. – Imposto sobre Transmissão <i>inter vivos</i> a qualquer título, por natureza ou cessão de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição. | 100% |
| I.S.S – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza | 100% |
| Impostos Recebidos do Estado | % de Repasses do Estado |
| I.P.V.A – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores. | 50% |
| I.C.M.S – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação | 25% |
| IPI. Exp. – Imposto sobre desoneração da Exportação | 25% |
| L.C. nº 87/96 – Lei Kandir | 25% |
| Impostos Recebidos da União | % de Repasses da União |
| I.T.R – Imposto Territorial Rural | 50% |
| FPM – Fundo de Participação dos Municípios | 22,5% (do IPI e do IR) |
| I.R.R.F – Imposto de Renda Retido na Fonte de funcionários municipais | 100% |
| IOF – Imposto sobre Operações Financeiras | 70% |

Fonte: Constituição Federal de 1988.

ANEXO IV

Escolas Municipalizadas em Altamira – 1998

| Nº | Nome da Escola | Local | Série |
|----|---|--------|-------------|
| 01 | Escola Estadual Deodoro da Fonseca | Urbana | 1ª a 8ª |
| 02 | Escola Estadual Profº. Antonio Gondim Lins | Urbana | 1ª a 8ª |
| 03 | Escola Estadual Dairce Pedrosa Torres | Urbana | 1ª a 8ª |
| 04 | Escola Estadual Saint Clair Passarinho | Urbana | 1ª a 8ª |
| 05 | Escola Estadual Dom Clemente Geiger | Urbana | 1ª a 8ª |
| 06 | Escola Estadual Rui Barbosa | Urbana | 1ª a 8ª |
| 07 | Escola Estadual Princesa do Xingu | Rural | 1ª a 8ª |
| 08 | Escola Estadual Ester de Figueiredo Ferraz | Urbana | 1ª a 8ª |
| 09 | Escola em Reg. de Convênio José de Alencar | Urbana | 1ª a 8ª |
| 10 | Escola em Reg. de Convênio Antonio Moreira de Sousa | Urbana | 1ª a 8ª |
| 11 | Escola Estadual La Salle | Rural | 1ª a 4ª |
| 12 | Escola Estadual Fraternidade Antonio Inácio de Lucena | Urbana | 1ª a 4ª |
| 13 | Escola Estadual Nair de Nazaré Lemos | Urbana | 1ª a 4ª |
| 14 | Escola Estadual Santo Antonio | Rural | 1ª a 4ª |
| 15 | Escola Estadual Rio Branco | Rural | 1ª a 4ª |
| 16 | Escola Estadual Pouso Alegre | Rural | 1ª a 4ª |
| 17 | Escola Estadual Paola Franssinete | Rural | 1ª a 4ª |
| 18 | Escola Estadual Duarte da Costa | Rural | 1ª a 4ª |
| 19 | Escola Estadual Oneide de Sousa Tavares | Rural | 1ª a 4ª |
| 20 | Escola Estadual José Buciolli | Rural | 1ª a 4ª |
| 21 | Escola Estadual São Francisco de Assis | Urbana | 1ª a 4ª |
| 22 | E. Batista em Regime de Convênio Raymundo M. Marinho | Urbana | 1ª a 4ª |
| 23 | Escola em Regime de Convênio Mirtes de Oliveira | Urbana | 1ª a 4ª |
| 24 | Escola de Educação Infantil Vovô Bezerra | Urbana | Pré-escolar |

Fonte: Decreto nº 356/98 PM de Altamira.

ANEXO V

Altamira: Diretores da 10ª URE de 1994 a 2009

| Nº | Nome da Escola | Nº da Portaria | Período |
|----|--------------------------------|---------------------|-----------|
| 01 | Rosemary L. Navarro de Almeida | 1041/1994 – SEDUC | 1994 |
| 02 | Ducilla Almeida do Nascimento | 4343/95 – SEDUC | 1995/1997 |
| 03 | Rosenira Pereira Soares | 2286/98 – SEDUC | 1998/2000 |
| 04 | José Olivani Bezerra | 11965/01 – SEDUC | 2001/2006 |
| 05 | Raimundo Pereira de Oliveira | 1074/07 – SEDUC –PA | 2007/2009 |

Fonte: Arquivos da 10ª URE – Altamira.

ANEXO VI

Altamira: Abrangência Regional da 10ª URE em 1995

| Município | Educação Infantil | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Total |
|-----------------------|-------------------|--------------------|--------------|---------------|
| Altamira | 391 | 8.710 | 1.199 | 10.300 |
| Brasil Novo | 49 | 2.352 | 153 | 2.554 |
| Medicilândia | 300 | 5.054 | 164 | 5.518 |
| Pacajá | 27 | 4.221 | 40 | 4.288 |
| Senador José Porfírio | 115 | 1.583 | 39 | 1.737 |
| Uruará | 217 | 5.491 | 345 | 6.053 |
| Vitória do Xingu | 61 | 857 | - | 918 |
| Total | 1.160 | 28.268 | 1.940 | 31.368 |

Fonte: Diagnóstico Educacional do Pará – 1989 – 1995. SEDUC, 1996.

ANEXO VII

Altamira: Nº de alunos por Rede nos municípios de jurisdição da 10ª URE após a Municipalização – 1998

| | Município | Rede Estadual | Rede Municipal | Total |
|----|-----------------------|---------------|----------------|---------------|
| 01 | Altamira | 1.539 | 14.196 | 15.735 |
| 02 | Anapu | 498* | 2.276 | 2.774 |
| 03 | Brasil Novo | 0 | 2.904 | 2.904 |
| 04 | Porto de Moz | 0 | 7.151 | 7.151 |
| 05 | Medicilândia | 0 | 6.112 | 6.112 |
| 06 | Senador José Porfírio | 0 | 4.521 | 4.521 |
| 07 | Uruará | 0 | 8.110 | 8.110 |
| 08 | Vitória do Xingu | 0 | 2.521 | 2.521 |
| | Total | 2.037 | 47.791 | 49.828 |

Fonte: SEDUC/INEP/MEC.

Nota:* Alunos pertencentes ao Ensino Fundamental.

ANEXO VIII

Altamira: Abrangência da 10ª URE – 2007

| | Município | Nº de Escolas | Matrículas |
|----|-----------------------|---------------|---------------|
| 01 | Altamira | 08 | 5.397 |
| 02 | Anapu | 02 | 529 |
| 03 | Brasil Novo | 01 | 659 |
| 04 | Porto de Moz | 01 | 862 |
| 05 | Medicilândia | 01 | 752 |
| 06 | Senador José Porfírio | 01 | 424 |
| 07 | Uruará | 01 | 1.341 |
| 08 | Vitória do Xingu | 01 | 393 |
| | Total | 16 | 10.357 |

Fonte: Censo Educacional. INEP/MEC 2007

ANEXO IX

Altamira: Nº de escolas da rede estadual e em Regime de Convênio com o Estado após a municipalização – 2007

| Nº | Nome da Escola | Situação | Ensino |
|----|--|--------------------|----------|
| 01 | Escola Anexa Nair de Nazaré Lemos | Estadual | Médio |
| 02 | Escola Profª. Ducilla Almeida do Nascimento | Estadual | Médio |
| 03 | Escola Dairce Pedrosa Torres | Estadual | Médio |
| 04 | Escola Polivalente | Estadual | Médio |
| 05 | Instituto Maria de Matias | Regime de Convênio | Médio |
| 06 | Instituto Técnico Educacional Getúlio Vargas | Regime de Convênio | Médio |
| 07 | Escola Nair de Nazaré Lemos | Regime de Convênio | Médio |
| 08 | Escola de Ed. Especial Despertar para a Vida | Regime de Convênio | Especial |

Fonte: 10ª URE de Altamira

ANEXO X

Município de Altamira – Despesas por Funções de Governo (Valor Real)

| FUNÇÕES DE GOVERNO | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Legislativo | * | 2.876.280 | 2.618.378 | 2.234.620 | * | 2.048.945 | 2.031.684 | 2.285.966 | 2.071.569 |
| Adm./Planej. | 3.163.992 | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Sec. Administração e Finanças | * | 5.408.960 | 4.481.452 | 3.686.416 | * | * | * | * | * |
| Secretaria de Administração | * | * | * | * | 2.781.736 | 1.951.695 | 1.575.244 | 3.069.236 | 2.466.882 |
| Secretaria de Finanças | 3.657.179 | * | * | * | 1.013.354 | 867.480 | 2.074.058 | 2.763.567 | 2.174.196 |
| Instituto de Prev. Social | * | * | 1.261.385 | 1.105.310 | * | 1.193.107 | 1.303.111 | 1.323.706 | 1.431.027 |
| Saúde/ Saneamento | 7.435.425 | 10.907.608 | 14.672.694 | 15.735.021 | 41.395 | 15.740.179 | 13.358.619 | 18.766.895 | 23.978.940 |
| Educação/Cultura | 6.729.500 | 13.932.695 | 15.397.488 | 17.236.427 | 17.584.011 | 18.613.092 | 21.549.426 | 20.759.505 | 23.444.250 |
| Gabinete do Prefeito | 2.144.518 | 2.325.898 | 2.056.723 | 1.410.033 | 1.809.213 | 1.733.579 | 2.148.010 | 1.757.403 | 1.886.538 |
| Sec. Obras, Viação e Infraestrutura | 5.848.397 | 8.278.335 | 8.326.063 | 13.781.451 | 18.651.929 | 13.918.255 | 26.498.720 | 9.704.811 | 12.747.124 |
| Sec. de Trabalho e Promoção Social | 2.960.161 | 2.559.923 | 2.561.758 | 1.745.362 | 2.300.203 | 1.839.988 | 1.771.091 | 3.087.051 | 3.770.765 |
| Agricultura | 2.312.628 | 1.569.784 | 949.968 | 1.615.571 | 1.756.052 | 663.965 | 1.292.943 | 1.489.388 | 2.074.110 |
| Procuradoria Municipal | 178.866 | 276.129 | 152.456 | 193.180 | 147.095 | 140.268 | 199.974 | 232.979 | 230.616 |
| Meio Ambiente e Turismo | * | * | * | * | 468.543 | 510.876 | 552.533 | 202.348 | 326.601 |
| Fundação de Telecomunicações | * | * | 1.744 | * | 951 | * | * | 587.358 | 409.707 |
| Total | 34.430.667 | 48.135.612 | 52.480.109 | 58.743.391 | 46.554.482 | 59.221.429 | 74.355.413 | 66.030.213 | 77.012.325 |

ANEXO XI

Altamira: Convênios com o FNDE e com o Estado de 1997 a 2006.

| Nº do Convênio | Objeto | Valor Nominal | Valor Real |
|----------------------|---|---------------|------------|
| Estado/1997 | “Projeto Gavião” Capacitação de Professores Leigos | 3.052 | 6.078 |
| 301506 de 16/09/1997 | PTA: dinamização de ações a fim de suprimir o turno intermediário. | 523.040 | 1.041.549 |
| 307416 de 16/08/1997 | PTA: Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental em escolas públicas municipais municipalizadas. Kit Tecnológico | 104.800 | 208.692 |
| 362287 de 09/09/1999 | PTA: Capacitação de docentes ou técnicos e impressão de material didático para classes de aceleração da aprendizagem. | 50.236 | 93.308 |
| 375506 de 13/11/1999 | PTA: Aquisição de óculos para alunos da 1ª série – Campanha “Olho no Olho”. | 6.450 | 11.980 |
| 406048 de 29/12/2000 | PTA: Material didático/pedagógico e formação continuada de professores. | 19.440 | 33.915 |
| 511047 de 18/10/2004 | PTA: Aquisição de veículo pela APAE para transporte escolar de seus alunos. | 30.000 | 36.805 |
| 573436 de 07/12/2006 | PTA: Incentivo à política de inclusão de alunos com necessidades educativas especiais no ensino regular. | 4.950 | 5.392 |
| 540168 de 25/02/2006 | PTA: Apoio a ações que promovam o aperfeiçoamento da qualidade do ensino fundamental. | 91.695 | 99.889 |

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/ConveniosLista.asp?UF=PA&Estado=PARA&Cod> e SEMEC/Altamira.

Nota 1: Os valores referentes ao Convênio nº 301506 não aparecem no balanço daquele ano, motivo por que foi excluído do cômputo geral de convênios, assim como o de nº 511047, por não beneficiar diretamente a rede municipal, mas a APAE.

Nota 2: Valores reais atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE) de 30 de junho de 2008. Quadro elaborado pela autora.

ANEXO XII

Altamira: Plano de Carreira do Professor I – 1997.

| Cargo | Professor I | | | |
|-----------------|------------------------------|---|------------------------------------|---|
| Código | PMA – MAG – 101 | | | |
| Classe | A | | B | |
| Nível | I | II | I | II |
| Habilitação | Magistério | Magistério mais Aperfeiçoamento de 180hs. | Magistério mais Estudos Adicionais | Magistério mais Aperfeiçoamento de 240hs. |
| Área de Atuação | 1ª a 4ª Série e Ed. Especial | 1ª a 4ª Série e Ed. Especial | 1ª a 6ª Série e Ed. Especial | 1ª a 6ª Série e Ed. Especial |

Fonte: Lei Municipal nº 1.378/97

ANEXO XIII

Altamira: Plano de Carreira - Professor II – 1997

| Cargo | Professor II | | | | | |
|---------|--|--|--|--|--|--|
| Código | PMA – MAG – 102 | | | | | |
| Classe | A | | | B | | |
| Nível | I | II | III | I | II | III |
| Hab. | Licenciatura Curta | Aperfeiçoamento de 240hs. | Licenciatura Plena | Especialização | Mestrado | Doutorado |
| Atuação | Ensino Fundamental e Educação Especial | Ensino Fundamental e Educação Especial | Ensino Fundamental e Ed. Especial e Ensino Médio | Ensino Fundamental e Ed. Especial e Ensino Médio | Ensino Fundamental e Ed. Especial e Ensino Médio | Ensino Fundamental e Ed. Especial e Ensino Médio |

Fonte: Lei Municipal nº 1.378/97

ANEXO XIV

Altamira: Plano de Carreira do Professor I – 2000.

| Cargo | Professor I | | |
|-----------------|------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Código | PMA – MAG – 101 | | |
| Classe | A | | |
| Nível | Especial | 1 | 2 |
| Habilitação | Médio Normal | Licenciatura Plena ou outra Graduação | pós-graduação de no mínimo 360 horas |
| Área de Atuação | 1ª a 4ª Série e Ed. Especial | 1ª a 4ª série e Edu. Especial | 1ª a 4ª série e Edu. Especial |

Fonte: Lei nº 1.460 de 31/08/2000.

Nota1: A Lei nº 1.460 não especifica a área de atuação. Como a Lei anterior não foi revogada, mas apenas modificada, manteve as mesmas áreas de atuação previstas anteriormente.

ANEXO XV

Altamira: Plano de Carreira do Professor II – 2000

| Cargo | Professor II | |
|------------------------|---------------------------------------|--|
| Código | PMA – MAG – 101 | |
| Classe | B | |
| Nível | 1 | 2 |
| Habilitação | Licenciatura Plena ou outra Graduação | Pós-graduação na área da Educação de no mínimo 360 horas |
| Área de Atuação | 5ª a 8ª Série | 5ª a 8ª |

Fonte: Lei nº 1.460 de 31/08/2000.

Nota1: A Lei nº 1.460 não especifica a área de atuação, mas por ter caráter apenas modificativo, mantiveram-se as mesmas áreas de atuação previstas pela Lei anterior.