



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS
DE ENSINO NA REALIDADE PARAENSE:
OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES -
O caso do Município de Barcarena**

**BELÉM
2010**

MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS
DE ENSINO NA REALIDADE PARAENSE:
OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES -
O caso do Município de Barcarena**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito final para a obtenção do Título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Rosana Maria Oliveira Gemaque.

BELÉM

2010

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –
Biblioteca Profª Elcy Rodrigues Lacerda / Instituto de Ciências da Educação / UFPA, Belém-PA

PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos.

A Institucionalização dos sistemas municipais de ensino na realidade paraense: obstáculos e possibilidades: o caso do Município de Barcarena; orientadora, Profa. Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque. – 2010.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2010.

1. Educação e Estado – Barcarena – (PA). 2. Sistemas de escolas municipais – Barcarena (PA). 3. Escolas – Organização e administração – Barcarena – (PA). I. Título.

CDD - 22. ed.: 379.8115

MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS
DE ENSINO NA REALIDADE PARAENSE:
OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES -
O caso do Município de Barcarena**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da
Universidade Federal do Pará, como requisito final para a
obtenção do Título de Mestre em Educação.

Aprovada em: 11 de junho de 2010

Conceito: Excelente

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Rosana Maria Oliveira Gemaque. UFPA.
Orientadora.

Prof^ª. Dr^ª. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.
UFPA. Membro Interno.

Prof^º. Dr^º. Rubens Barbosa de Camargo. USP.
Membro Externo.

À minha mãe,

Cesarina Vasconcelos,

exemplo de garra e persistência.

Mulher que, apesar de não conhecer o mundo escrito,

nunca se intimidou diante da busca de seus ideais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida;

Aos meus pais e irmãos, pelo exemplo de criação e companhia nesta
existência;

Aos colegas do curso de Mestrado, com quem partilhei momentos de
alegria e desafios na luta pela construção deste trabalho;

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação, pela
recepção e acolhimento durante o percurso aqui vivido;

Aos professores da banca avaliadora, Professor Rubens Barbosa
Camargo e Professora Terezinha Fátima Monteiro dos Santos, que
com muita dedicação e profissionalismo contribuíram
significativamente para esta construção;

Aos funcionários das Secretarias de Educação, Turismo, Finanças e
Administração, Conselhos do FUNDEB e de Alimentação Escolar,
Sindicato dos Trabalhadores em Educação e Câmara Municipal do
Município de Barcarena pela valiosa contribuição no fornecimento
dos documentos e informações;

Aos companheiros do Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento
da Educação – GEFIN, pela partilha e companheirismo nos
momentos de produção, em especial a Bruno Picanço;

À Orientadora, Professora Doutora Rosana Maria Oliveira Gemaque,
pela valiosa orientação e apoio para continuar na dedicação
exclusiva ao curso;

A meus companheiros de trabalho na educação de Abaetetuba, que
sempre me incentivaram a buscar esse sonho;

Às minhas irmãs Madalena, Conceição, Dalva e Dark, mulheres de fibra que são referência de caráter para minha vida;

Aos meus filhos, Gil e Suzy, meu incentivo para continuar nesta caminhada de busca por uma sociedade mais justa e solidária;

Em especial, ao meu companheiro Marco Antônio, pela disponibilidade e incentivo em todos os projetos que me proponho;

E a todos que de alguma forma contribuíram para que eu tenha dado mais esse passo em minha formação acadêmica e humana, pois essa vivência não nos proporciona formação somente teórica, mas, sobretudo, o aprendizado do reconhecimento da existência de limites e possibilidades.

Vivenciar a participação envolve riscos e conflitos, num verdadeiro desafio aos que lutam por um constante envolvimento dos membros da comunidade educativa no processo participativo.

Angelo Dalmás

RESUMO

PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NA REALIDADE PARAENSE: OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES – O CASO DO MUNICÍPIO DE BARCARENA. 2011. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação. Belém (PA), 2011.

O estudo sobre a *Institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino na realidade paraense: obstáculos e dificuldades – o caso do Município de Barcarena* teve como principal objetivo investigar os fatores que inviabilizam a constituição do Conselho Municipal de Educação na realidade do Município investigado, visando a identificar se os obstáculos são de caráter financeiro, político ou técnico. Análise documental e entrevistas foram os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos explicitados. A coleta e o tratamento dos dados priorizaram análises de leis, decretos, pareceres, regimento, planos de governo, projetos e programas educacionais bem como de entrevistas com sujeitos envolvidos no processo educacional. Os resultados da pesquisa permitem inferir que, para a institucionalização do Sistema de Ensino na realidade de Barcarena, necessário se faz que a gestão municipal se disponha a romper com o caráter de base patrimonial arraigado na prática governamental, pois não há garantia de democratização da gestão somente por meio da criação do Sistema de Ensino, ou de outros elementos que compõem a gestão educacional, sem um processo de construção da gestão pública assentado no coletivo. A demanda imediata requer autonomia municipal para construção de uma política educacional que atenda à realidade municipal; mecanismos que viabilizem a participação da sociedade nas deliberações e nos órgãos de acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação, por meio das diversas categorias representadas; superação da concepção do espaço público como patrimônio privado; e formação de equipe técnica habilitada a realizar os encaminhamentos da educação municipal. A demanda constitui-se num desafio, uma vez que os conflitos, as tensões, as disputas de poder são fortes, o que representa um fator positivo, se entendido como possibilidade de construção da política educacional ancorada na diversidade de opiniões, pois os diferentes segmentos da sociedade civil de Barcarena apresentam interesse na participação, alguns se mobilizando mais ativamente, outros em menor proporção, existindo, porém, a necessidade de que sejam estes reconhecidos como sujeitos sociais e de que a formação teórica, pedagógica e política também seja compreendida como fator fundamental à participação social nas ações de mobilização para organização do Sistema de Ensino, paralelamente ao reconhecimento de que é um direito que precisa consolidar-se.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Municipal de Ensino. Gestão da Educação Municipal. Participação. Controle social.

ABSTRACT

PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos. INSTITUTIONALIZATION OF THE MUNICIPAL SYSTEMS OF EDUCATION IN THE REALITY OF PARA: OBSTACLES AND DIFFICULTIES - THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF BARCARENA. 2011. 183p. Thesis (Master's in Education)—Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação. Belém (State of Para, Brazil), 2011.

The study on the *Institutionalization of the Municipal Systems of Education in the reality of Para: obstacles and difficulties - the case of the Municipality of Barcarena* aimed to investigate the factors that hinder the establishment of the Municipal Council of Education in Barcarena (State of Pará, Brazil) in order to identify whether obstacles have financial, political or technical character. Documentary analysis and interviews were the instruments used to meet the proposed objectives. Data gathering and processing prioritized the analysis of laws, decrees, opinions, regulations, government plans, educational projects and programs, as well as the contents of interviews with individuals involved in the educational process. The research results allow to infer that the institutionalization of the Municipal System of Education in Barcarena requires that the municipal administration be willing to break off with the patrimonial character of government practices, since there is no guarantee of democratization only through the creation of the Municipal System of Education, or of other elements comprised in the educational administration, without a process through which public management be grounded upon collective participation. The immediate demand requires autonomy for the construction of educational policies that address the municipal reality; mechanisms that allow for the participation of society in both the deliberations, the monitoring bodies, and in the social control of resources for education, through the various groups represented; the overcoming of the concept of public space as private property; and the training, qualification of technical staff to carry out the decisions concerning municipal education. Such a demand constitutes a challenge, given the strong presence of conflicts and power struggles between representatives of civil society and those of both the municipal executive and legislative forces, which may be seen as a positive factor should it be understood as a possibility for the construction of educational policies rooted in the diversity of opinions, because different segments of Barcarena's civil society show their interest to participate. Some of them are mobilizing more actively, others in smaller proportions, but the need remains that they be recognized as social subjects, and that the theoretical, pedagogical and political education be also included as a key factor for their participation in social mobilization, actions in order to organize the Municipal System of Education, parallel to the recognition that it is a right that needs to be consolidated.

KEYWORDS: Municipal System of Education. Management of Municipal Education. Participation. Social Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

QUADRO 1. Dados comparativos quanto à institucionalização de Sistemas Municipais de Ensino, no Brasil, na Região Norte e no Estado do Pará.....	16
QUADRO 2. Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes e <i>per capita</i> , população e matrícula, na Educação Básica dos Municípios integrantes da Microrregião Belém e da Mesorregião Metropolitana de Belém.....	22
QUADRO 3. Aspectos definidores da Reforma do Estado por dimensão, estratégias e respectiva alteração.....	58
QUADRO 4. Elementos definidos na Reforma do Estado [setor e forma de propriedade ideal].....	58
QUADRO 5. Estimativa da população residente no Município. Barcarena. 2000-2008.....	75
QUADRO 6. Número de professores e técnicos da rede pública municipal. Barcarena. 2000 – 2008.....	99

FIGURAS

FIGURA 1. Imagem do Município de Barcarena e sua localização no Estado do Pará (tomada espacial).....	72
FIGURA 2. Organograma da Secretaria Municipal de Educação (2002-2008).....	101

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.	Indicadores Sociais. Barcarena. 2000.....	76
TABELA 2.	Composição do Produto Interno Bruto [em Reais (R\$)]. Barcarena. 2002-2006.....	86
TABELA 3.	Produto Interno Bruto – PIB. Estado do Pará e Município de Barcarena. 2000-2006 (Mil R\$).....	87
TABELA 4.	Receitas e Despesas Orçamentárias Executadas, por fonte. Barcarena - 2000-2008.....	89
TABELA 5.	Despesas por Funções de Governo. Barcarena. 2000-2008. (em R\$ 1.000,00).....	90
TABELA 6.	Receitas e despesas da função Educação. Barcarena. 2000-2008. (em R\$1.000,00).....	91
TABELA 7.	Despesas com a educação por categoria econômica. Barcarena. 2000-2003.....	93
TABELA 8.	Despesas da Educação por programa. Barcarena. 2000-2008.....	94
TABELA 9.	Gasto-aluno por Programa. Barcarena. 2000-2008.....	95
TABELA 10.	Recursos do FUNDEF e FUNDEB. Barcarena. 2000-2008.....	97
TABELA 11.	Matrículas da Educação Básica por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.....	107
TABELA 12.	Matrículas na Educação Infantil, por tipo de ensino e dependência administrativa. Barcarena – 2000-2008.....	108
TABELA 13.	Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.....	109
TABELA 14.	Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.....	110
TABELA 15.	Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.....	112
TABELA 16.	Matrículas na Educação Especial e na EJA. Barcarena. 2000- 2008.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC – Refinaria Brasil China
- ALUNORTE – Alumina Norte do Brasil
- CEDAC – Centro de Educação e Documentação para Ação comunitária
- CHALCO – *Aluminum Corporation of China Limited*
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MRN – Mineração Rio do Norte
- MEC – Ministério da Educação
- PAR – Plano de Ação Articuladas
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
- PEQV – Programa Escola que Vale
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PPA – Plano Plurianual
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PRÓ-CONSELHO – Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
- SEB – Secretaria de Educação Básica
- SEMED – Secretaria Municipal de Educação
- SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
Origem do estudo.....	15
Questões norteadoras.....	18
Objetivos.....	18
Bases teórico metodológicas da pesquisa.....	19
Escolha do município.....	21
Instrumentos de pesquisa.....	22
Sistematização e análise dos dados.....	27
1 FEDERALISMO, EDUCAÇÃO E SISTEMA DE ENSINO.....	31
1.1 Federalismo e educação.....	31
1.1.1 Federalismo e sistema de ensino.....	37
1.2 Descentralização e gestão da educação como eixos da Reforma do Estado dos anos de 1990.....	48
2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BARCARENA: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO SEM SISTEMA DE ENSINO.....	71
2.1 Aspectos históricos, culturais e demográficos.....	71
2.1.1 População e demografia.....	74
2.2 Aspectos políticos.....	77
2.3 Aspectos financeiros.....	84
2.4 Aspectos educacionais.....	98
2.4.1 Educação Infantil.....	108
2.4.2 Ensino Fundamental.....	110
2.4.3 Ensino Médio.....	111
2.4.4 Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos.....	113
2.5 A política educacional do Município de Barcarena: a gestão da educação em análise.....	115

3 SISTEMA DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE BARCARENA: LIMITES E DIFICULDADES QUANTO A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	126
3.1 Sistema Municipal de Ensino: referenciais teóricos para sua institucionalização.....	126
3.2 Sistema Municipal de Ensino: referenciais empíricos da realidade municipal.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	164
APÊNDICES.....	179
ANEXOS.....	184

INTRODUÇÃO

Origem do estudo

O panorama educacional brasileiro da década de 1990 se apresenta significativamente marcado pelo contexto das reformas procedidas, no período, cuja configuração se traduz em componente essencial de redimensionamento da gestão, que a torna suscetível a alterações em seus diferentes campos de atuação.

Nesse contexto, a perspectiva de descentralização definida na legislação atual postula favoravelmente ao incentivo à participação da sociedade civil na gestão municipal e remete a uma compreensão de democratização vinculada ao processo de construção da autonomia municipal, ampliada por ações de incentivo à participação, intimamente relacionada ao desenvolvimento de práticas favoráveis ao exercício de partilhar o poder de decisão.

O respaldo legal trazido pela Constituição Federal, de 1988, em seu Art. 211, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96) estabelece garantia aos Municípios para organização de seus sistemas de ensino, em consonância com o princípio constitucional de gestão democrática.

Com o argumento de consideração a esse princípio, como um dos pilares fundamentais da oferta de educação básica com qualidade, o Ministério da Educação (MEC) cria, em 2006, um Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró Conselho), com o objetivo de fortalecer a identidade dos Conselhos Municipais de Educação como órgãos do poder público e parte da estrutura do sistema de ensino.

Sustentado pelo discurso de incentivo aos Municípios para a constituição de seus sistemas de ensino, a propaganda do Ministério chama atenção para o fato de que, sem sistema próprio, o Município abdica de sua autonomia nas competências do ensino e, com sistema, exerce autonomia na gestão da educação, pois incorpora, como vantagem, as adequações das decisões às suas necessidades.

Apesar dessa pauta veiculada pelo Ministério da Educação – que incentiva a implementação dos sistemas de ensino com ações direcionadas ao fortalecimento de parcerias de atuação, na perspectiva de ampliação das articulações com as instâncias da sociedade para elaboração de políticas públicas voltadas para a qualificação da educação – isso não vem sendo efetivado, pois a realidade dos Municípios brasileiros, mesmo com a ação da Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC, revela que, dos 5.560 Municípios existentes no Brasil, 3.271 ainda não possuem ato legal de criação do sistema de ensino respectivo, o que corresponde, em valores relativos, a 58,8%.

Situação análoga se apresenta em relação à Região Norte, onde, dos 449 Municípios, 378 não têm sistema de ensino, estendendo-se, também, ao Estado do Pará, onde, dos 143 Municípios existentes, 127 não têm sistema próprio¹. Portanto, o não atendimento dessa política organizacional se apresenta de forma semelhante na relação de comparação estabelecida entre os Municípios do Brasil, da Região Norte e do Estado do Pará, conforme revela o Quadro 1:

Localização	Nº de Municípios	Municípios sem sistema	% sobre o total de Municípios
Brasil	5.560	3.271	58,83
Região Norte	449	378	84,19
Pará	143	127	88,81

QUADRO 1: Dados comparativos quanto à institucionalização de Sistemas Municipais de Ensino, no Brasil, na Região Norte e no Estado do Pará.

Fonte: MEC, 2006.

¹ Nos registros do Conselho Estadual de Educação, do Estado do Pará, esse número é bem inferior ao anunciado pelo Ministério da Educação, pois o número de municípios com sistema de ensino registrado pelo órgão é de apenas nove municipalidades.

O interesse em investigar essa situação surgiu a partir do momento em que, para esta pesquisadora, como Conselheira Municipal de Educação, no Município de Abaetetuba, de 2006 a 2008, foi possível estar presente em encontros regionais coordenados pelo Ministério da Educação e pela União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), em que as programações dos eventos se pautavam: (1) pela orientação de que os Sistemas Municipais de Ensino fossem constituídos na forma de lei, definindo o Conselho Municipal de Educação como órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador do respectivo Sistema Municipal de Ensino; (2) pelo incentivo a que o processo de elaboração e organização dos Sistemas Municipais de Ensino fosse feito de forma participativa; e (3) pela defesa de que, na criação dos Conselhos Municipais, estes fossem constituídos como órgãos representativos e se orientassem pela gestão democrática participativa, envolvendo segmentos governamentais e não governamentais. Entretanto, apesar de tais orientações e incentivos, a maioria dos Municípios ainda não constituiu seus sistemas de ensino.

Diante dessa realidade, identificar os fatores que inviabilizam a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, no Município de Barcarena, no Estado do Pará, e sua repercussão na gestão e no financiamento da educação, constituiu-se no objeto de investigação do estudo ora apresentado, que pretendeu verificar os elementos que têm dificultado a institucionalização do colegiado, assim como as estratégias de organização da educação desenvolvidas em decorrência da postura assumida.

Apesar da relevância que a dimensão da gestão de sistemas comporta em termos investigativos, o estado da arte sobre estudos na área, realizados no período de 1991 a 1995, evidencia que o grande número de pesquisas sobre a temática se origina no Estado de São Paulo, somando-se 62 pesquisas. Do total de pesquisas realizadas, quase dois terços são decorrentes do trabalho de instituições da Região Sudeste, nas quais os estudos incidem e se aplicam sobre a esfera estadual. Nesses estudos, a categoria de análise considerada como gestão de sistema restringe-se à administração pública de redes escolares (GRACINDO; KENSKI, 2001).

Análise semelhante é apresentada por um balanço do eixo temático “Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil”, realizado por Souza e Vasconcelos (2006), sobre o período 1996-2002. Esse estudo revela que, de 21

pesquisas sobre Gestão de Conselhos Municipais de Educação, o maior número de produções se concentra na Região Sudeste, especialmente no Estado de São Paulo, confirmando-se a prevalência de estudos dessa natureza sobre aquela região.

Na Região Norte, especificamente no Estado do Pará, conta-se com dois estudos sobre o assunto, que focalizam o Município de Ananindeua, na região norte do Estado. Um discute os caminhos e desafios da implantação do sistema de ensino, e o outro, a participação no colegiado.

Expressam-se, assim, evidências de que a área da gestão dos sistemas de ensino carece ampliar o quantitativo de estudos que envolvam dimensões e espaços regionais diferenciados, o que revela a necessidade de que sejam envidados esforços em pesquisas que contemplem problematizações sobre as implicações da lógica de ação do Estado para a educação municipal.

Questões norteadoras

Ao partir do pressuposto de que a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino sinaliza na perspectiva de descentralização e da autonomia na gestão municipal, o estudo será encaminhado a partir de algumas **questões norteadoras** preliminares, a saber:

- Quais os fatores que têm dificultado a institucionalização dos sistemas de ensino, no Município de Barcarena, no Estado do Pará? Qual a natureza – política, técnica e financeira – desses fatores?
- Quais as consequências da não institucionalização do Sistema Municipal de Ensino na gestão da educação, no Município de Barcarena?

Objetivos

A inquietação sobre os fatores que dificultam a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, no Município de Barcarena, assim como sobre a forma que a gestão e

o financiamento da educação são conduzidos na realidade municipal tem como intenção alcançar os seguintes objetivos:

Geral:

- Identificar e analisar os fatores que dificultam a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, no Município de Barcarena, no Estado do Pará, e suas consequências para a gestão e o financiamento da educação básica.

Específicos:

- Descrever e analisar os obstáculos vivenciados pelos gestores (Prefeito e Secretária Municipal de Educação) do Município de Barcarena para a institucionalização do seu sistema de ensino;
- Identificar e analisar as estratégias de gestão da educação desenvolvidas, na realidade municipal, em decorrência da não institucionalização do sistema de ensino e suas consequências para a gestão e o financiamento da educação.

Bases teórico-metodológicas da pesquisa

A pesquisa como construção do conhecimento requer o estabelecimento de conceitos sobre os quais se fundamenta, cujas bases devem se estabelecer sobre a visão de sociedade onde se insere e, a partir desta, as definições das especificidades do que se pretende alcançar.

Dentre esses fatores, emergem situações relacionadas à importância que o movimento de aprendizagem representa no âmbito da relação do homem com o mundo e à relevância que a construção do conhecimento ocupa na consideração da interrelação dos sujeitos envolvidos e destes com o contexto social mais amplo.

A complexidade que marca as condições de vida na sociedade contemporânea e as implicações geradas em decorrência daquela deflagram a necessidade de serem instituídas formas de encaminhamento compatíveis com o atendimento de diversas dimensões do contexto social.

A iniciativa de pesquisas no âmbito da gestão de sistemas de ensino tem se apresentado como uma dimensão relevante, no cenário dos estudos em educação, nos últimos anos, principalmente a partir da década de 1990. Apesar de ainda se encontrar envolta em análises de questões mais gerais da gestão, concebe-se que os enfoques situados na esfera da gestão da educação denotam que esta se apresenta como uma questão que extrapola o aspecto técnico, constituída de uma forte dimensão política, que contempla, simultaneamente, a função pública e seu papel na construção da cidadania.

Para identificar situações que representem essa dimensão política nos espaços de representação da função pública é que se optou pela investigação sobre o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, no Município de Barcarena, no Estado do Pará, considerando que o estudo poderia evidenciar os fatores determinantes na gestão municipal para a opção pela não institucionalização daquele Sistema.

Evidenciar fatores concernentes ao âmbito da gestão municipal – enquanto vertente focalizada pelas políticas centrais e como área promissora na articulação da descentralização e de incentivo à ampliação da participação do poder local na definição das políticas sociais – assim como compreendê-los como possibilidade de estudo sobre questões que a envolvem reveste de importância a realização de pesquisas sobre a institucionalização de Sistemas Municipais de Ensino para entendimento da gestão educacional e das implicações na execução das políticas públicas praticadas.

Orientada pela busca de tal entendimento, a investigação se fundamentou em princípios da pesquisa qualitativa, procurando identificar, na dinâmica do Município, as situações envolvidas na compreensão de institucionalização de sistemas de ensino. Além disso, priorizou o questionamento da relevância ou não, para os sujeitos partícipes da gestão educacional, da implementação ou não dessa medida, a partir da vivência, da compreensão,

da importância que esses atribuem à gestão municipal e educacional vivenciada, no contexto em que acontecem.

Sobre essa abordagem de pesquisa, Chizzotti (2008, p.79) esclarece:

[...] A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações.

Essa opção não se orientou pela determinação de normas prontas; ao contrário, optou pela organização de um esquema de trabalho aberto e flexível, em que as decisões fossem tomadas na medida em que se tornassem necessárias – de acordo com a dinâmica da realidade investigada. Porém, não significou que não tenha havido nenhuma perspectiva de base teórica. Trata-se de uma compreensão de que a circunstância exige a capacidade de saber conviver com as dúvidas e incertezas decorrentes da escolha empreendida, e organizá-la de modo a possibilitar uma discussão sobre a realidade.

Escolha do Município

Como *locus* da investigação, optou-se por um Município, do Estado do Pará, que não possui Conselho Municipal de Educação nem Sistema Municipal de Ensino – característica semelhante à da maioria dos Municípios paraenses – para fins de se constituir uma amostra da realidade que possibilitasse evidenciar a que se atribui a não adesão dos Municípios a essa forma de organização da educação, cuja seleção obedeceu ao critério de representatividade em termos de recursos que tal municipalidade comporta para a organização da educação.

Componente da Microrregião Belém, juntamente com os Municípios de Belém (capital do Estado), Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, Barcarena é um Município, dentre os demais, que não possui sistema de ensino institucionalizado. Por outro lado, possui o segundo maior PIB do Estado e da microrregião (R\$3.566.140,08), fator que pode ser considerado relevante quanto à capacidade econômica para a institucionalização do seu Sistema Municipal de Ensino.

Com base nesse indicador, parece ser um dos Municípios da realidade paraense que apresenta aspecto favorável à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, em termos de autonomia financeira em relação aos demais Municípios do Estado e da microrregião, conforme revela o Quadro 2:

Município	PIB a preços correntes ¹	PIB per capita ¹	População ²	Matrículas na Educação Básica ²
Ananindeua	2.458.867,23	4.936,54	498.095	109.667
Barcarena	3.566.140,08	46.879,10	76.071	33.289
Belém (capital)	12.520.258,38	8.765,43	1.428.368	306.831
Benevides	325.894,73	7.119,65	45.774	15.428
Marituba	320.108,89	3.158,26	101.356	27.735
S. Bárbara do Pará	42.892,04	3.221,82	13.313	5.601

QUADRO 2: Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes e *per capita*, população e matrícula, na Educação Básica dos Municípios integrantes da Microrregião Belém e da Mesorregião Metropolitana de Belém.

Fontes: ¹IBGE, 2006; ²IBGE, 2007.

Instrumentos de pesquisa

O campo da pesquisa, na área da educação, abrange vigorosos esforços relacionados tanto à questão de organização quanto às situações dos sujeitos envolvidos, uma vez que não se realiza em um espaço situado fora da esfera de atividades comuns do ser humano. Ao contrário, situa-se dentro das atividades normais, próxima da vida diária do profissional, em qualquer âmbito de sua atuação.

Essa postura conduz à compreensão de que o processo de interação entre pesquisador e os sujeitos envolvidos com o fenômeno estudado proporciona interações que permitem “captar o universo das percepções, das emoções e das interpretações dos informantes em seu contexto.” (CHIZZOTTI, 2008, p. 82).

A captura consiste na compreensão que os sujeitos formam das situações, da concepção de vida que orienta as suas ações individuais, portanto, “o resultado final da pesquisa não será fruto de um trabalho meramente individual, mas de uma tarefa coletiva, gestada em muitas microdecisões, que a transformam em uma obra coletiva” (CHIZZOTTI, 2008, p. 84).

A partir de tal entendimento, foram utilizados como instrumentos favoráveis à coleta de dados que atendessem à perspectiva metodológica adotada para este estudo e proporcionassem a compreensão das circunstâncias que subjazem aos fatores implicados na natureza do objeto, a saber, *a entrevista complementada pela pesquisa documental*, por considerar que a entrevista é um significativo instrumento de pesquisa que, conforme esclarece Szymanski (2004, p. 57-58):

[...] desvela novas possibilidades na compreensão dos fenômenos que se quer investigar. Informa que esse momento, muitas vezes, propicia uma reestruturação de idéias. É uma consideração que mostra o caráter dinâmico das informações que obtemos em nossas investigações e aponta para o cuidado de não apresentá-las como algo definitivo, mas sim como um instantâneo que congela um momento, mas que traz em seu interior a possibilidade de transformação.

Portanto, um instrumento relevante, na mediação que se pretendeu estabelecer na dinâmica educacional do Município investigado (Prefeito, Secretária Municipal de Educação, representante do Sindicato dos Profissionais da Educação, representantes de Conselhos de Controle Social), para estabelecer diálogos visando à obtenção de informações sobre a concepção de institucionalização de sistemas de ensino para esses sujeitos, buscando verificar se a significação atribuída aponta para a compreensão de que se constitui sistema de ensino por meio de politização, de exercício da cidadania assim como da postura política perspectivada na realidade do Município.

Para a complementação da compreensão pretendida sobre a gestão da educação municipal, precisamente sobre as dificuldades e opções que conduziram à não institucionalização dos sistemas de ensino, foi utilizada a *pesquisa documental*, priorizando-se as análises dos seguintes documentos: Lei Orgânica Municipal; Leis e Decretos Municipais; Diretrizes Educacionais; Balanços de Receitas e Despesas com Educação e Planos de Governo. Considerou-se que esses documentos portam elementos de evidência histórica, relacionados ao tempo e ao particular contexto em que foram produzidos, portanto, possuidores de processos intertextuais que formam discursos reveladores da postura política perspectiva e efetivada em termos educacionais.

A intenção inicial de obtenção dos dados priorizou a sua busca em órgãos próprios do Município (Secretaria de Educação, Secretaria de Finanças, Câmara Municipal); todavia, em razão da não disponibilidade ou da disponibilidade parcial das informações, recorreu-se ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) para obtenção dos Balanços de Receitas e Despesas, em decorrência de a Secretaria de Finanças não dispor, em seus arquivos, da série completa investigada, e de que aqueles dos quais dispunha fornecerem dados parciais, que comprometeriam as análises. Entretanto, também junto ao TCM, não foi possível obter a série completa dos balanços, pois os referentes aos anos de 2000 e 2001 já haviam sido devolvidos ao Município, e o referente ao ano de 2004 ainda se encontrava em análise, tendo sido fornecidos, portanto, somente os de 2002 e 2003.

Dada a impossibilidade da reunião das informações relacionadas ao aspecto financeiro, recorreu-se ao banco de dados virtual do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA), a fim de possibilitar a construção das tabelas e respectivas análises. Porém, também o banco desde sítio encontra-se incompleto, de forma que não há dados financeiros referentes a 2003, em razão dessa situação.

Com relação aos sujeitos e documentos, algumas dificuldades também se estabeleceram. Da entrevista com a Secretária Municipal de Educação, só foi possível realizar uma parte, ficando para um segundo momento a sua continuidade, o que não aconteceu, apesar de ter sido remarcada pela entrevistada, várias vezes. O Prefeito e o Vice-Prefeito não foram localizados, pois não se encontravam no Município. Portanto, os sujeitos disponíveis para entrevista foram o representante do Sindicato dos Trabalhadores em

Educação Pública e o representante do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos.

Em se tratando dos documentos – leis, decretos, portarias, diretrizes, planos de governo, plano diretor, lei orgânica, quadro funcional, planejamentos – a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação foi de que documentos e arquivos não foram repassados pela gestão anterior, e que os poucos que foram efetivamente entregues foram destruídos por insetos. A Procuradoria Geral do Município forneceu cópias da Lei Orgânica do Município e da Lei Municipal nº 1.899, de 16 de outubro de 1996, que trata da carreira do magistério público. A Secretaria de Educação forneceu, um ano após o documento de solicitação ter sido protocolado, mediante assinatura de termo de compromisso, o Regime Jurídico Único e o Regimento Unificado das Escolas, informações verbais sobre Conselhos Escolares, Programa Escola Que Vale (PEQV) e dados sobre quadro funcional e matrículas. Os Planos de Governo da administração municipal, correspondentes aos dois períodos pesquisados, eram desconhecidos pelos órgãos municipais; o documento correspondente ao primeiro governo – 2000 a 2004 – foi obtido no Cartório Municipal; e, quanto ao segundo, também o Cartório desconhecia.

Não foi possível obter dados ou informações junto à Câmara Municipal, pois os documentos se encontram sob responsabilidade e tutela do Secretário Legislativo, e este não se dispôs a fornecê-los. Concedeu, apenas, a cópia do último Plano Diretor. O argumento para justificar essa atitude foi o de que as demais leis encontravam-se disponíveis em suas respectivas secretarias. A Secretaria de Finanças permitiu a consulta a leis e decretos do período do estudo. O Plano Plurianual para o período de 2006 a 2009, aprovado por meio da Lei nº 23, de 9 de outubro de 2006, foi fornecido pelo Departamento de Contas Públicas, precisamente por pessoas que atuaram na administração do período observado.

Tendo em vista o aprofundamento da significação empreendida pelos sujeitos entrevistados, assim como a comparação dos discursos proferidos com as intenções, os valores e as proposições que norteiam as diretrizes preconizadas nos instrumentos legais, considerou-se que a complementação dos instrumentos se fazia necessária para fins de captar concepções, compreensões defendidas e orientações proferidas pelos sujeitos a

respeito do significado atribuído à institucionalização de sistemas de ensino, no contexto da gestão educacional municipal, conforme defendem Lüdke e André:

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

Com a finalidade de identificar, descrever e analisar a forma de organização educacional praticada, na realidade do Município investigado, sua vinculação com os modelos da política educacional nacional, o perfil de gestão municipal defendida e exercida e sua relação com a sociedade civil, mediante a possibilidade de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, foram consideradas como dimensões de investigação a *gestão da educação* e o *financiamento da educação*.

No processo de apreensão da realidade educacional do Município, especificamente no âmbito da gestão da educação, diferentes aspectos que envolvem a educação se mostraram importantes, como a questão da valorização profissional, aí contemplados formação, piso salarial, garantias asseguradas por meio de plano de cargos, carreiras e remuneração. Porém, sem a pretensão de esgotar o assunto, a análise precisou priorizar as duas dimensões inicialmente propostas, consideradas relevantes para o alcance do objetivo pretendido, as quais são focalizadas a partir dos indicadores democratização da gestão, participação e controle social. Considerou-se que esses indicadores permitiriam avaliar as condições gerais da prática política efetivada, em Barcarena, de maneira a possibilitar a identificação dos fatores que inviabilizam a constituição do sistema de ensino, no Município.

A opção por essas dimensões de investigação se justifica pelo fato de se encontrarem alinhadas aos eixos estruturantes das políticas públicas do Ministério da

Educação (MEC) para a Educação Básica² que, vinculados ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público (inciso VI, Art. 206, da Constituição Federal, de 1988), constituem-se em respaldo e incentivo do MEC a práticas democráticas, nas diferentes instâncias da sociedade, sendo um dos objetivos das ações da Secretaria de Educação Básica, do MEC, o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Ensino enquanto mecanismos de participação e controle social da comunidade nos assuntos educacionais de seu interesse.

Sistematização e análise dos dados

O procedimento de sistematização e análise dos dados se deu ao longo de todo o processo de coleta, pois foi encaminhado a partir da consideração de que as informações possibilitariam identificar tendências e padrões que poderiam ser revistos e redimensionados, uma vez que implicavam a compreensão de como a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino se insere no contexto do qual faz parte – o Município de Barcarena; ou seja, de acordo com o que esclarecem Lüdke e André (1986), tal processo comporta modificações que se estabelecem à medida que este se desenvolve, incorporando, assim, a perspectiva que o estudo se propõe. Nas palavras das autoras:

A análise está presente em vários estágios da investigação, tornando-se mais sistemática e mais formal após o encerramento da coleta de dados. Desde o início do estudo, no entanto, nós fazemos uso de procedimentos analíticos quando procuramos verificar a pertinência das questões selecionadas frente às características específicas da situação estudada. Tomamos então várias decisões sobre áreas que necessitam de maior exploração, aspectos que devem ser enfatizados, outros que podem ser eliminados e novas direções a serem tomadas. Essas escolhas são feitas a partir de um confronto entre os princípios teóricos do estudo e o que vai sendo “aprendido” durante a pesquisa num movimento constante que perdura até a fase final do relatório. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 45).

² Os eixos por meio dos quais se estruturam as políticas públicas para a Educação Básica são quatro: a) Inclusão Educacional, b) Democratização da Gestão Educacional, c) Redefinição da Política de Financiamento; e d) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação. Tendo como referência o princípio constitucional da Gestão Democrática no Ensino Público, tais eixos se constituem como os núcleos de ação da Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação (SEB/MEC), para a definição de objetivos e metas voltadas para o processo de qualificação da educação brasileira (MEC, 2004b).

Os confrontos que permearam a sistematização e a análise dos dados são advindos não só da perspectiva de estudo, nem somente das técnicas e instrumentos selecionados como favoráveis à realização deste, mas, também, da natureza dos instrumentos utilizados em relação ao objeto, uma vez que estes demandam formas específicas que se relacionam não só com o desenvolvimento da técnica utilizada, como com a apreciação e uso que dela se fez.

A entrevista, apesar de se apresentar como rico instrumento de coleta, concebida, inclusive, por Yin (2005, p.116), como “[...] uma das mais importantes fontes de informação [...]”, requer cuidados que lhe assegurem cientificidade, conforme escreve Chizzotti (2008, p. 94):

A entrevista vai requerer cuidados especiais para assegurar a cientificidade da técnica, a qualidade das informações recolhidas, seu registro e a redução do volume de dados a elementos passíveis de análise.

Esses cuidados incluem, além da posição atitudinal do entrevistador, formas adequadas de registro, redução e análise dos dados.

A observância desses cuidados não inviabiliza, porém, a contribuição que o instrumento oferece, enquanto elemento importante para a elucidação do objeto investigado; ao contrário, fortalece o compromisso e a responsabilidade com a sua utilização, assim como respalda a objetividade necessária à validade do estudo.

O pressuposto de análise inicialmente concebido para a investigação sobre a institucionalização do sistema de ensino, no Município de Barcarena, assumiu como estratégias a entrevista e os documentos, a fim de que se efetivasse, a partir de entendimentos valorizados não só no começo, nem só ao final, mas no processo, pois as análises e interpretações das informações geradas pela pesquisa qualitativa caminham, conforme informa Minayo (2007, p.80), “tanto na direção do que é homogêneo quanto no que se diferencia dentro de um mesmo meio social”; uma investigação constituída de mediações que envolvem, simultaneamente, o objeto, o pesquisador, os pesquisados, os dados e as técnicas.

Assim sendo, o pressuposto investigativo partiu da compreensão de que o estudo realizado assume como relevante não só o objeto, mas, também, os meios e as técnicas, pois estes se fizeram fundamentais, em importância e utilidade, para a coleta e a análise dos dados, assim como para os esclarecimentos objetivados pelo interesse que a investigação comporta.

Ao considerar que o contexto político, social e econômico do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, em que as reformulações são marcadas por princípios gerenciais decorrentes da reforma do Estado, operacionalizada no período, e que a cultura política das décadas subsequentes sofrem tais influências, utilizou-se como recorte temporal para esta investigação o período de 2000 a 2008. A justificativa por tal opção baseou-se em que, a partir da Constituição Federal, de 1988, e da LDB, de 1996, os Municípios são concebidos como entes federados, com autonomia para constituir sistemas de ensino, e, ainda, em que, a partir de 2006, o MEC passa a envidar esforços para incentivar tal política. Portanto, elegeu-se esse período, posterior às garantias legais, que compreende dois mandatos de governo municipal, para verificar como se deu o comportamento do Município de Barcarena em relação a essa forma de organização da educação.

Para efeito de organização e estruturação do trabalho, foi estabelecida a seguinte ordem de discussão, nas seções que constituem esta dissertação.

No primeiro capítulo, são apresentadas discussões teórico-conceituais sobre federalismo, regime de colaboração e descentralização, enquanto aspectos mediadores da gestão e do financiamento da educação entre os entes federados.

Tendo como base a influência que a reestruturação do Estado nacional, em decorrência da reforma dos anos 1990, representa, no campo da gestão das políticas públicas e, conseqüentemente, da gestão da educação, são destacados aspectos estruturais de tal reforma, quanto à gestão da educação, com a intenção de evidenciar o redimensionamento que as políticas da educação vêm incorporando, a partir desse momento. Destaca-se, ademais, sua materialidade, na Constituição Federal, de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases, de 1996, no Plano Nacional de Educação e nos programas e políticas educacionais delineados pelo governo federal e, nesse escopo, o fortalecimento das instâncias colegiadas

municipais, como a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, enquanto órgãos habilitados para efetivar a gestão democrática e consolidar a autonomia do Município, com base na compreensão deste como ente federado, com função compartilhada com a União e os Estados, responsável pela efetivação do regime de colaboração recíproca baseado no modelo de federalismo cooperativo.

Na seção dois, são apresentadas as especificidades do Município investigado, para evidenciar a forma de gestão assumida e as orientações desta em termos de gestão da educação. Esta seção tem a finalidade de apresentar como se efetiva a gestão da educação, no Município de Barcarena, lócus da investigação geradora deste trabalho monográfico. Para tanto, considerou-se que as evidências dos aspectos históricos, políticos, educacionais e financeiros se constituem em dimensões fundamentais para a compreensão que se pretende estabelecer acerca das políticas educacionais implementadas naquele Município.

São abordadas, na terceira seção, as considerações a respeito dos fatores que dificultam a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, no Município de Barcarena, e, à luz da realidade deste último, os obstáculos e dificuldades que afetam a institucionalização dos sistemas de ensino.

1 FEDERALISMO, EDUCAÇÃO E SISTEMA DE ENSINO

A organização político-administrativa do Estado nacional brasileiro encontra-se assentada sobre um regime federativo. Este regime, preconizado em Constituições anteriores³, é reafirmado na Constituição Federal, de 1988, em seu Art. 1º, o que pressupõe a fundação de um Estado Democrático de Direito formado pela união indissolúvel entre Estados, Municípios e o Distrito Federal que, em obediência aos fundamentos de soberania, cidadania, dignidade, valores sociais e políticos, regido por princípios constitucionais, partilham objetivos fundamentais nos poderes independentes – Legislativo, Executivo e Judiciário.

1.1 Federalismo e Educação

Essa união indissolúvel entre os entes federados se efetiva para efeitos de obediência aos princípios, fundamentos e objetivos constitucionais, o que não supõe relações hierárquicas, mas divisão de responsabilidades, conforme assegura o Art. 18, da Carta Magna: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

A forma de organização que estabelece a Constituição Federal, de 1988, pressupõe uma distribuição de autoridade política entre os entes federados que lhes assegura

³ Cury (2006) assegura que o Brasil é uma República Federativa, desde 1889, por determinação do Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889.

ação política autônoma, característica decorrente de estados federados que, de acordo com a conceituação de Arretche (2002), “[...] são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território.” (p. 27-28).

Organização esta, considerada por Cury (2008) decorrente de o Brasil ser uma república federativa, que concretiza formas de ação conjunta entre esferas de governo por meio de um pacto federativo em que competências e responsabilidades são distribuídas entre os diferentes entes federados. O autor assim a define: “Trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas.” (CURY, 2008, p. 1196).

Vale considerar que, apesar dessa forma de Estado federado reafirmada, no Brasil, com a Constituição de 1988, Arretche (2002) enfatiza que, na trajetória histórica da organização política do país, sempre se fez presente a associação de autoritarismo e centralização. Desde o final do século XIX, quando se adotou a organização política federativa, o país vivenciou períodos democráticos, ditatoriais ou de transição entre autoritarismo e democracia, mas a base de Estado federativo, de abertura política e transição democrática se estabelece ao longo dos anos de 1980, emerge da Constituição Federal de 1988 que, sob o princípio de um “Estado Democrático de Direito formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, reconhece os Municípios como componentes da federação com maior autonomia política, administrativa e financeira.

Uma apresentação desse percurso é evidenciado por Abrucio e Franzese (2007) sobre a relação do federalismo com as políticas públicas em que apresentam o conceito e a função do federalismo, com destaque para o aspecto referente à adoção, pelos países, do modelo federativo caracterizado por duas condições: a primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e, ou, enorme diversidade física), a diferenças étnicas e, ou, linguísticas, a disparidades socioeconômicas ou, então, a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de, concomitantemente, manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território que se converte em um pacto de responsabilidades, conforme os autores expressam:

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário [...]. Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é **compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes**, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 1-2. Grifado no original).

Asseguram os autores que a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas, a quem compete a função de estabelecer normas entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes. Assim sendo, o federalismo não é somente uma estrutura de controle mútuo, depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta.

Destacam, ainda, que a inspiração para a adoção do modelo federativo, no Brasil, veio da experiência norte-americana. Entretanto, a forma como foi incorporada não obedeceu aos propósitos dessa organização territorial do poder, por considerar que os princípios de autonomia e de interdependência, assim como as noções de controle mútuo e de coordenação intergovernamental, tiveram uma trajetória diferenciada, no Brasil, cujo desenvolvimento se deu ao contrário da experiência norte-americana, conforme descrevem:

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas – quase 70 anos – o País fora regido por um Império bastante centralizado.

Os resultados, no entanto, foram diversos. Os estados se fortaleceram e a União foi enfraquecida, gerando um modelo centrífugo bem diferente dos Estados Unidos. Por esta razão, enquanto nos EUA o pacto federativo significou a criação de um Poder Central até então inexistente, no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização. (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 3).

Cury (2006) apresenta uma contribuição fundamental com relação ao perfil de federalismo assumido na realidade brasileira. O autor distingue três tipos gerais de

federalismo e exemplifica de que forma estes se configuraram na organização política do Brasil, em cada período histórico, ressaltando que o federalismo de cooperação ou político é o tipo jurídico expresso na Constituição, de 1988.

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado federal. Pode-se dar, como exemplo, o Brasil, entre os anos 1930 e 1980, embora com acentos diferenciados para períodos específicos, como o de 1946-1964. O *federalismo centrífugo* remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898 e 1930. E o *federalismo de cooperação ou político* busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências, por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Essa expressão – preconizada pelo federalismo cooperativo ou político, assegurada na Constituição brasileira, de 1988, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autônomos, com competências comuns para legislar em regime de colaboração – prevê, especificamente no Art. 23, inciso V, do texto constitucional, a competência comum para proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; e o Art. 211 determina a atuação prioritária de cada ente federado sob a forma de colaboração para garantir a oferta dessa educação, tendo em vista a universalização do ensino obrigatório.

Decorre desse dispositivo constitucional o regime de colaboração entre os entes federados em matéria educacional como um aspecto positivo que envolve a articulação necessária na organização e na oferta da educação pública. Garantia que, de acordo com Werle (2006), trata do estabelecimento de um regime que, para a organização dos sistemas de ensino, promova uma responsabilidade cooperada e coordenada e reconheça o Município como instância administrativa.

A Educação Básica, direito social de todo cidadão, indispensável à participação do sujeito na definição de uma sociedade justa e democrática, é responsabilidade do Estado

que se efetiva no interior de um Estado federativo e, sob esta forma federativa, é adotado um regime de cooperação recíproca. Assegura Cury:

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade. E, na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país. (CURY, 2002, p.171).

Essa perspectiva de colaboração entre os entes federados, assentada na partilha de responsabilidades e fundamentada no princípio da colaboração recíproca, remete, na compreensão de Werle (2006), a uma noção de colaboração enquanto processo que se constrói com o envolvimento de todos. A autora assim a define:

O regime de colaboração implica processos e regulamentações os quais se estabelecem pela constante construção, interpretação e apropriação da coresponsabilidade entre os entes federados com vista à consolidação de uma educação de qualidade e de bases necessariamente democráticas e participativas. Por um lado é uma regulamentação que define modos de administrar a educação não na forma de delegação ou mera descentralização político-administrativa, mas numa perspectiva de cooperação, participação e supremacia do interesse público entre os diversos entes do Estado. Por outro, é um processo e, como tal, o regime de colaboração é constituído, reinterpretado e ressignificado pelas diferentes instâncias, numa diversidade de tempos e lugares, implicando a articulação de responsabilidades políticas, financeiras, pedagógicas e administrativas para o desenvolvimento da educação, sempre no bojo de um movimento participativo e democrático de construção da qualidade desta educação. (WERLE, 2006, p. 51).

Sob essa perspectiva, Nardi (2006) assinala que o regime de colaboração, na relação entre Estados e Municípios, é representado por uma questão que permanece em aberto, pois, a julgar pelo quadro de relacionamentos a que vem sendo submetida a dinâmica da educação brasileira, que “vem forjando uma caracterização de autonomia pouco relacionada à ideia de não-subordinação ao aparelho central”, considera ser necessário um

entendimento sobre os reais aspectos definidores de um regime de colaboração e de como estes se refletem no âmbito dos Estados e Municípios.

Consideração semelhante é apresentada por Cury (2002) que, apesar de assegurar a definição de um regime de colaboração como circuito de integração entre os entes federados, reconhece que ele também se apresenta como obstáculo para realização do próprio modelo formalizado pela Constituição de 1988. Sobre essa matéria, considera existir um vazio com relação à definição de competências sob a forma colaborativa, na legislação, o que, por sua vez, compromete o aprimoramento do pacto federativo assim como o movimento participativo e democrático, além de desencadear a possibilidade de transformação de cooperação em competição, conforme expressa:

Um outro óbice importante, até agora, para efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências é a ausência de uma definição do que vem a ser **o regime de colaboração**, como determina o § único do art. 23 da Constituição Federal. O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem esta* dos cidadãos brasileiros. Na ausência de uma tal definição e que dela decorresse um sistema de constrangimentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”. Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível (CURY, 2002, p. 173-174. Grifos e aspas no original).

Essa indefinição do regime de colaboração, com consequências para o conjunto das ações públicas, é considerada por Werle (2006) como uma situação digna de preocupação para o desenvolvimento de uma educação alicerçada em um movimento participativo e democrático, pois o regime de colaboração, ao representar um processo a ser constituído, reinterpretado e ressignificado pelas diversas instâncias, promissor quanto à articulação de responsabilidades políticas, financeiras, pedagógicas e administrativas para o desenvolvimento da educação, requer regulações da corresponsabilidade entre os entes federados a fim de garantir a cooperação, a participação e a supremacia do interesse público.

Tal seria, para Abrucio (1999), a determinação dos papéis da União, dos Estados e Municípios: a definição das responsabilidades e da cooperação entre as instâncias, por meio de um projeto nacional.

A educação, como uma das principais áreas sociais de encargo do Estado, apesar da ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o Parágrafo único, do art. 23, da Constituição Federal, aspecto nuclear do pacto federativo, ocupa posição no âmbito do federalismo enquanto área de atuação do poder público por todos os entes da federação.

Entretanto, sua atuação em termos de repartição de competências encontra-se imbuída de situações dessa natureza e é marcada por tais aspectos, que vêm se delineando sob a perspectiva de descentralização, universalização, democratização da gestão e de valorização profissional, tendo como meta a construção da qualidade social do processo educativo.

1.1.1 Federalismo e Sistema de Ensino

A discussão sobre Sistema Municipal de Ensino, do ponto de vista conceitual, estrutural e político, importa em uma abordagem preliminar da configuração do espaço em que aquele se insere – o Município – enquanto unidade administrativa como também espaço de representação popular.

A representação do Município enquanto espaço público de debate da população, pautado pela matriz de referência e experiência democrática da Grécia e experimentado em território português e espanhol, influencia outros espaços geográficos. Apesar da lógica centralizadora que a organização municipal assume, no Brasil, como unidade econômico-administrativa, os próprios problemas decorrentes das formas de ocupação do território fazem emergir o poder local no Município e a precisão de sua constituição como espaço histórico-social e político-concreto de exercício de discussão e decisão pública (VERZA, 2000).

Para Verza (2000), é com a Constituição Federal, de 1937, que se efetiva o respaldo pela autonomia municipal por meio do federalismo cooperativo que, ignorado no período ditatorial, é recuperado somente com a Constituição Federal, de 1988, quando ao Município é assegurada a autonomia restabelecida, tornando-o um ente federativo, com um todo organizado administrativa e politicamente.

Da extensão dessa forma de organização, decorre uma complexidade estrutural que envolve aspectos econômicos, políticos e culturais, e é por estes envolvida, expressos nas necessidades de serviços e interesses da e para a população. Nesse sentido, Verza compreende que

[...] o município se configura como base histórica primeira do poder local e de Estado. Certamente um espaço de debate público para a solução de problemas, necessidades básicas e interesses fundamentais da população concretamente situada em seu território. No município ocorrem os fatos de cunho particular, local e os de caráter geral nele incidem de forma peculiar. As relações de ordem econômica, política e social se estruturam e se expressam no município, implicadas com e no ordenamento regional e geral do país. Assim, no município, além do particular, concretiza-se o nacional, o internacional. Ou seja, no município, não é espaço de realização de feitos locais, mas também do global, já que vivemos num espaço onde tudo se conecta. (VERZA, 2000, p. 124).

Nesse entendimento, com maior ou menor autonomia, o Município é espaço de vivências mais próximas da população com os representantes do executivo e legislativo municipais, é também campo de debates de interesses comuns e diversificados, de anseios, reivindicações, negociações, que são partes de sua dinâmica histórica e que se relacionam com uma dimensão política, social e econômica mais ampla.

O artigo 1º, da Constituição Federal, de 1988, apresenta o Brasil como uma República Federativa “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988), cuja estrutura encontra-se assentada no princípio da cooperação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96) reafirma o texto constitucional e explicita a existência dos sistemas federal, estaduais e

municipais de ensino. Apresenta os campos de atuação e atribuições de cada um dos sistemas e as respectivas incumbências em matéria de educação escolar. (BRASIL, 1996).

O Parecer CNE/CEB nº 30/2000, ancorado no que pressupõe o texto da Constituição Federal, de 1988, combinado com o que respalda o texto da LDB, de 1996, considera que o ponto de partida, em termos de autonomia municipal, é dado pela Carta Constitucional, quando considera o Município como “[...] sujeito jurídico-político de direito público interno, integrante da Federação [...]”, seguido do que instaura a Lei de Diretrizes e Bases quando “[...] reforça o regime de colaboração e deixa mais claras as competências bem como as necessidades dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos”.

E, ao assim considerar, define *sistema de ensino* como

[...] o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. (BRASIL. MEC: CNE, 2000).

É sob tal configuração que é consagrada a garantia ao Município, como ente federado, a autonomia para constituir seu sistema de ensino, que Gadotti esclarece:

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, sem falar da municipalização, dá autonomia aos municípios para a criação de seus sistemas municipais. Criar um sistema significa poder de tomar decisões e estabelecer políticas educacionais. [...]. A partir da Constituição de 1988, o município não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em instância superior. Ele se torna criador de políticas públicas. (GADOTTI, 1994, p. 16).

Sob tal aspecto, destacam-se como relevantes as observações de Saviani (1999) em relação ao uso do termo *sistema* e às implicações sobre a questão de sistema de ensino por considerar que-são fundamentais para estabelecer a compreensão das complexidades que sua materialização congrega.

Saviani (1999) considera que o termo *sistema*, em relação à educação, é usado de diferentes formas que conduzem a variados entendimentos e contribui para a incorporação de equívocos em torno de sua compreensão. O emprego do termo, para o autor, que se dá muito mais por analogia do que por pertinência, acaba tornando-se o grande responsável por grande parte das imprecisões que são incorporadas à noção de sistema.

Segundo Saviani (1999), é em decorrência de uso por analogia que é assegurada aos Municípios, no texto constitucional, a organização de sistemas de ensino, havendo, pois, uma associação entre estes e a organização de rede escolar. Observa, porém, que, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, no inciso III, do seu artigo 11, estipula competir aos Municípios baixar normas para seus sistemas de ensino, apesar de, em outro trecho da mesma Lei (§ único, do mesmo artigo), ao tratar das condições dessa efetivação, ser garantida ao Município optar por essa forma organização.

A situação de que a Constituição de 1988 confere analogia entre sistema de ensino e rede escolar, tratada no artigo 211, para Saviani (1999), decorre do fato de que a Constituição não estende aos Municípios competência para legislar em matéria de educação, e com isso, torna-se imprecisa a possibilidade de instituir sistemas municipais de ensino, conforme assinala o autor:

Ora, a própria Constituição, ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, inciso IX); e que é 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), não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. (SAVIANI, 1999, p. 122).

Outro aspecto que, para Saviani, é revelador da imprecisão quanto à garantia aos Municípios de constituição de sistemas de ensino próprios é o prescrito no inciso VI, do artigo 30, da Constituição, quando o texto, ao definir a competência dos Municípios com relação ao ensino, não assegura a esses a vantagem para legislar nessa matéria, restringindo-

os somente a mantenedores de redes de escolas, cuja compreensão remete à negação dessa possibilidade, conforme esclarece o autor:

Ao que tudo indica, o art. 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas por analogia são chamados aí de sistemas de ensino. [...]. É de notar, por outro lado, que não consta desse artigo 30 que trata das competências dos municípios, a prerrogativa de “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto” como ocorre com a União, os estados e o Distrito Federal. Portanto, numa interpretação estrita do que está expresso no texto da Constituição Federal em vigor, os municípios não dispõem da faculdade de instituir sistemas próprios de ensino já que isso entraria em conflito com o disposto no Título III da Constituição. Conseqüentemente, não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. (SAVIANI, 1999, p.123).

Quando o texto legal, ao definir a competência do Município com relação ao ensino, não assegura a este a vantagem para legislar sobre essa matéria, restringe-o somente a mantenedor de redes de escolas e nega-lhe a possibilidade de constituição de sistema de ensino. Situação análoga, apresentada por Saviani (1999), advém do texto da LDB. Esta, apesar de estabelecer claramente a existência dos sistemas municipais de ensino, quando se trata das condições de sua efetivação, insere a possibilidade da opção pela constituição própria ou integrada. Opção ancorada em duas evidências, assim avaliada por Saviani:

Com certeza a LDB introduziu a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambigüidade da Constituição, [...]. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. (SAVIANI, 1999, p. 124).

Estes são fatores que, para o autor, desencadeiam confusão e imprecisão no tratamento da questão de sistema de ensino, em âmbito brasileiro, e são decorrentes de uma inconsistência mais ampla que envolve obstáculos com os quais se depara a educação brasileira em termos de construção de sistema nacional de educação, resultado dos quais se acumula um grande déficit histórico, em matéria de educação, definidos por Saviani (2008) como de natureza econômica, política, filosófico-ideológica e legal.

Com base no reconhecimento desses obstáculos, o autor considera que o conceito de sistema enquanto “um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, que exige atividades organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada” (SAVIANI, 2008, p. 3) torna-se esvaziado, e a organização do ensino na forma de um sistema nacional torna-se inválida.

Cury (2008), assim como Saviani, reconhece haver grandes desafios à construção de um sistema nacional de educação que contenha a virtude da igualdade e a execução federativa; entretanto, diferentemente desse, não considera esse fator como negação da possibilidade da existência de sistemas municipais de ensino.

A partir de uma consideração preliminar de que a educação é um direito do cidadão e um dever do Estado atendê-lo mediante oferta qualificada por meio de serviço público, Cury (2008) evidencia as dificuldades para a implantação de um sistema nacional de educação que atenda, simultaneamente, tanto a busca por uma organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder que se apresentam tanto do ponto de vista histórico-social, quanto jurídico-político.

Esse autor, embora destaque o federalismo cooperativo – sob a denominação do regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos – como um dos desafios apresentados pela Constituição, de 1988, esclarece:

Os sistemas de ensino desde logo passaram a usufruir existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca.

A LDB, por sua vez, nos artigos 11 e 18, em consonância com o artigo 211 da Constituição Federal, reconhece, explicitamente, os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar. Entre esta está a de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (CURY, 2008, p. 1201).

Tal desafio se dá, de acordo com Cury (2008), por dois fatores: o primeiro diz respeito à distribuição de competências que, articulada com os objetivos da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de cada ente federativo e, ainda, compartilhada, em virtude do regime de colaboração, o que pressupõe “relações

interfederativas”; e o segundo decorre do fato de que o pacto federativo, na educação, requer a coexistência de sistemas de ensino sob regime de colaboração recíproca, cujo resultado tem caráter de administração complexa que encontra limites e dificuldades no conjunto da legislação.

Estes são fatores que se encontram presentes no âmbito da constituição dos sistemas municipais de ensino e que, de alguma forma, limitam e condicionam a configuração institucional da educação na esfera municipal.

No que diz respeito à opção de organização dos sistemas de ensino por parte do Município, Nardi (2006) chama atenção para alguns aspectos relacionados às condições apresentadas pelos Municípios para a constituição de sistemas próprios. O primeiro fator diz respeito à questão financeira – compreendida como a capacidade econômica de utilização de recursos; um segundo está relacionado à capacidade de planejamento econômico, em âmbito municipal; o terceiro está vinculado à disponibilidade de quadro técnico apropriado para as atividades; o quarto diz respeito à postura política e de gestão; e o quinto vincula-se ao exercício da participação da sociedade. Portanto, a constituição de sistemas municipais de ensino deve levar em conta, além das normas contidas na legislação, a existência de situações que poderão se tornar adversas às questões relativas à gestão da educação local.

Nardi (2006) destaca, também, ser relevante considerar o conjunto de condições favoráveis à opção dos Municípios pela organização de sistemas de ensino próprios, a saber: i) maior aproximação das instâncias de gestão em relação às escolas e à população, incentivando a desburocratização e melhorando as condições para processos decisórios mais plurais; ii) a aproximação do usuário aos serviços de educação forçando uma identificação maior com os anseios locais; iii) a promoção de uma integração das políticas sociais, dentre as quais a educação; e iv) fortalecimento da realidade local porque há melhores possibilidades de articulação dos diversos setores públicos.

Reconhecidas as dificuldades – inclusive, como traços da própria herança política brasileira que marcam a realidade dos Municípios brasileiros e a organização dos sistemas municipais de ensino –, defende Nardi (2006) ser preciso reconhecer e situar as potencialidades e singularidades no contexto de uma política educacional voltada para a “racionalidade social” a fim de realizar o valor social da educação.

A Constituição Federal, de 1988, combinada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao assegurar a autonomia política, financeira e administrativa aos Municípios como ente federativo em matéria de educação, garante o poder de auto-organização sobre o âmbito local. Entretanto, a organização do sistema de ensino não se efetiva de forma automática, pois requer, além do compromisso com a educação expresso na elaboração do Plano Municipal de Educação, a definição da opção do Município por esse compromisso que será pautado por meio de lei municipal, na qual se define sua competência, função, composição e estrutura. Sarmiento esclarece:

[...] a criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à política educacional, uma vez que pressupõe uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, parte integrante do. (SARMENTO, 2005, p. 1373).

Sobre esse aspecto, Saviani (1999) chama atenção para a consideração da legislação em vigor, em âmbitos nacional, estadual e municipal, e apresenta alguns passos principais para implantar o sistema municipal de ensino:

- a) Verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino;
- b) Elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal;
- c) Organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema de Ensino Municipal;
- d) Dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação. (SAVIANI, 1999, p. 132).

A criação de um sistema com perspectiva popular assume como base o compromisso com um processo de participação, mas no sentido efetivo, e não como fato episódico e momentâneo para fins de fazer da educação uma prioridade. Esquinzani (2006) define que, basicamente em prol da educação representada por uma função colegiada, se espera que um sistema municipal de ensino:

- I) tenha uma postura diante das questões educacionais e um projeto político-pedagógico, ampla e democraticamente discutido com a comunidade educacional;
- II) que articule as ações em pense em políticas educacionais para além das veleidades pessoais ou partidárias;
- III) que seja composto por órgãos suficientemente idôneos e competentes para gestar, com clareza de princípios, a rede de escolas afeta a este sistema, assim como as demais instituições componentes;
- IV) que o sistema seja organizado para além das administrações do Executivo;
- V) que seja protagonista, que não abra mão do seu papel articulador de políticas gestadas em outras esferas, mas também encaminhe proposições, pense e se pense enquanto importante locus de políticas e planos educacionais, estando sob a égide da peculiar proximidade com a sociedade local; e
- VI) enfim, que o sistema municipal de ensino possa – de fato e para além dos discursos – ser o articulador de ações na busca de uma educação de qualidade, bem como espaço para relações democráticas. (ESQUINSANI, 2006, p.232-233).

Convém destacar que a legislação assegura ao Município, como ente federativo, dotado de autonomia, a garantia de estruturar de forma independente seu sistema de ensino. Isto, porém, não representa uma obrigatoriedade, pois pode optar por integrar-se ao sistema estadual e compor com ele um sistema único de educação básica ou, ainda, associar-se a outros Municípios, constituindo um consórcio intermunicipal. Sobre isso, Sarmiento enfatiza:

A constituição de 1988, complementada pela Lei 9.394/96, definindo as competências e atribuições dos entes federativos União, estados e municípios, estabeleceu com clareza a autonomia do município para criar o seu próprio sistema de ensino. A legislação previu, ainda, como alternativa a essa opção, o município compor com o estado um sistema único ou manter-se integrado ao sistema estadual. (SARMENTO, 2005, p. 1364).

Ressalta a autora que é possível identificar, no Brasil, a emergência de propostas inovadoras introduzindo a experiência de descentralização administrativa, desde os anos de 1970, visando ampliar a participação direta de vários segmentos sociais na definição, gestão e controle de ações públicas, em âmbito municipal.

Considera a autora ser possível a presença da democracia direta com a democracia representativa no incentivo da consciência popular, articulada pela revalorização do poder local. Todavia, adverte que, por outro lado, é também muito presente essa busca pela descentralização e pela autonomia, na perspectiva de ampliação dos espaços

democráticos serem convertidos em políticas de desoneração do Estado para com as políticas sociais.

Ressalta que não se pode perder de vista o crescimento dos movimentos sociais, tampouco desconsiderar a revalorização do poder local, em contraposição às consequências da globalização, mas não se pode ignorar, também, “o clientelismo, o paternalismo e os interesses paroquiais na história política social do país nas relações entre os entes federativos e entre estes e o povo.” (SARMENTO, 2005, p. 1381).

Vê-se, com isso, que a organização da educação, a partir da institucionalização dos sistemas de ensino conferido pelo regime de colaboração com a expressão trazida pela Constituição Federal, de 1988, não deve ser incorporada como um ato de agraciação ao Município para sua autonomia, pois existem tanto responsabilizações que envolvem competências e recursos, exigência de capacidade orçamentária para assumir e conduzir as demandas municipais, as quais, sem o estabelecimento de garantias e definições e, ou, de garantias fragilizadas, como é o caso de regime de colaboração, tornam-se inviáveis, quanto apenas ações de desconcentração mascaradas pelo discurso de autonomia e de descentralização.

Outro aspecto fundamental é considerado por Barcellos (2006), no que diz respeito à organização da educação na esfera municipal: de caráter essencial, na constituição dos sistemas de ensino, é a participação do Legislativo, pois esta é não somente desejável como oportuna para garantir a articulação de forças municipais na dinâmica educacional do Município, a propósito do que Barcellos argumenta:

Para que a dinâmica educacional do município funcione é necessária uma definição clara de competências em âmbito local entre poder Legislativo e Executivo e a correspondente redistribuição de poder decisório que invoca a divisão de encargos e responsabilidades entre o Legislativo e o Executivo, como a fiscalização do uso de recursos no campo educacional; a valorização do poder Legislativo como esfera de garantia da representação do conjunto dos setores sociais no processo decisório, por meio da participação na respectiva Comissão de Educação e participação do poder Legislativo na elaboração das normas gerais que condicionam e limitam a educação no município. (BARCELLOS, 2006, p. 95).

A argumentação do autor se instaura pela valorização do federalismo, na esfera local, o que passa pela compreensão de que as definições e atribuições da educação pelo poder Legislativo e pelo Conselho Municipal de Educação sejam concomitantes sob a forma de colaboração na gestão do sistema municipal.

Compreende-se, dessa forma, que as questões que envolvem o pacto federativo e o regime de colaboração na organização da educação municipal por meio dos sistemas de ensino, enquanto órgão normativo do Conselho Municipal de Educação, estão para além da dificuldade no aspecto conceitual de que fala Saviani (1999, p. 121) – “[...] o abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam a noção de sistema [...]” – ou da ausência de definição de regime de colaboração a que se refere Cury (2002), ou ainda da conceituação proclamada pelo Parecer CNE/CEB nº 30/2000.

Apesar de os aspectos conceituais serem necessários para a precisão do que, de fato, se constitui como sistema de ensino e da definição do que vem a ser um regime de colaboração em cada esfera, há de se considerar os condicionantes políticos para a efetivação de um federalismo cooperativo assim como para a garantia de um regime de colaboração, na perspectiva de uma ação intencional voltada para a autonomia e responsabilização por práticas colaborativas, participativas e democráticas no cenário político brasileiro que hoje temos.

A expressão *federalismo* está assegurada na Constituição Federal, de 1988, que prescreve autonomia aos Municípios e preconiza o regime de colaboração como um aspecto positivo na organização e na oferta da educação pública; seu estabelecimento prevê responsabilidade cooperada e coordenada e o reconhece como instância administrativa; mas ainda se encontra envolta em muitas indefinições, uma vez que a adoção de um modelo federativo não se dá apenas pela garantia em textos legais. A efetivação de um federalismo de cooperação requer o estabelecimento de laços de colaboração na distribuição das competências, assim como viabilidade na dimensão política, pois não há como assegurar autonomia ao governo local se a condução de políticas é feita pelas esferas hierarquicamente superiores.

A implementação do pacto fundamentado na partilha de responsabilidades, baseado na perspectiva de colaboração recíproca implica a construção de processos com

participação plural, requer determinação de papéis, a fim de garantir a supremacia do interesse público, realidade dormente na gestão da educação nacional e dos Municípios paraenses, pois, entre o que expressa o texto constitucional e o que é garantido e praticado em termos de co-responsabilidade, ainda se verifica um grande hiato.

A imprecisão sobre regime de colaboração entre os entes federados não está ausente apenas na letra do texto legal, assim como a indefinição na repartição de competências não se apresenta como um entrave apenas entre o Executivo e o Legislativo municipal. Está, sobretudo, no desenvolvimento de uma educação alicerçada no bojo de um movimento participativo e democrático, pois não há como acreditar na viabilidade de pacto federativo e de regime de colaboração ou de conceber sistemas de ensino como formuladores de políticas públicas locais quando órgãos centrais, sustentados pelo discurso da universalização e da qualidade social da educação, operam por meio de pacotes direcionados aos Municípios para que estes sejam, apenas, operacionalizadores a partir de uma “adesão”.

Dessa forma, o tratamento dado à discussão sobre sistema municipal de ensino, neste capítulo, parte da compreensão deste como conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar (cf. Parecer CNE/CEB nº 30/2000), sem desconsiderar, porém, como atrelado a uma lógica de descentralização vinculada a estratégias do capitalismo para o processo de organização dos sistemas educacionais.

1.2 Descentralização e gestão da educação como eixos da reforma do Estado dos anos de 1990

Descentralização é um tema presente e efetivo no debate educacional dos anos de 1990; porém, os registros de sua evidência remontam ao período imperial. O processo que teve a municipalização do ensino como uma de suas formas de realização é salientado, na agenda educativa do governo, como estratégia de nova forma de gestão, anunciado como

sinalizador da participação social por meio do deslocamento do poder central para as comunidades locais – os Municípios.

Assim como o debate, sua efetivação como instrumento de política pública também antecede a década de 1990, quando sua evidência alcança dimensões mais amplas e a configuração assume também variações diversas.

Expressão política de uma perspectiva de descentralização é a disposição trazida pela Reforma Administrativa da década de 1960 – Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em que as diretrizes estabelecidas por tal ato, norteadoras da execução de atividades da administração federal, são definidas com caráter de assegurar ampla descentralização, tanto no âmbito das relações da própria administração federal como no das relações desta para com as unidades federadas e a esfera privada, conforme trata o Capítulo III desse diploma legal.

Do ponto de vista conceitual, Abranches (2006) considera que a noção de *descentralização* se apresenta em meio a uma diversidade de situações e conceitos, pois, apesar de caracterizar-se como procedimento necessário para consolidação da democracia, ao se configurar como instrumento de ação governamental, pode também caracterizar-se como mecanismo para escamotear relações autoritárias e reforçar a dominação.

As dissidências que permeiam o aspecto conceitual da *descentralização* se estendem ao âmbito das relações, fator que, na compreensão de Abranches (2006), permite que essa noção resulte vinculada a discursos de grupos com matriz referencial opostas, que sua abrangência atenda ao nível político, assim como ao administrativo e ainda que possa ser tida como estratégia para atenuar conflitos entre Estado e sociedade, cuja ambigüidade assim se define:

[...] a discussão em torno da descentralização a coloca em contato com vários outros conceitos que abrangem desde a democracia, a autonomia, a participação – no plano político –, até a desconcentração, prefeiturização, municipalização – no plano administrativo.

Além disso, ela faz parte tanto do discurso neoliberal como de propostas de setores da esquerda, que passaram a defender a estratégia da descentralização, sob óticas distintas, no contexto da crise do Estado, evidenciando, ainda mais, a ambigüidade do termo (ABRANCHES, 2006, p. 14).

No que diz respeito ao aspecto histórico, Cury (2008) apresenta como um destaque significativo sobre a descentralização, na educação brasileira, o Ato Adicional nº 16, proclamado no Brasil Imperial, em 1834, cujo § 2º, do artigo 10, ao atribuir às províncias competência sobre a instrução pública, realiza a adoção de uma descentralização do ensino primário, conforme explicita o autor:

[...] em 1834, o Brasil Imperial conhecerá uma mudança altamente significativa. O Ato Adicional (Lei n. 16, de 12/8/1834), a rigor uma emenda constitucional, passa a dispor certa autonomia para as Províncias, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais, adotando Câmaras dos Distritos e eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais.

Conforme o § 2º do artigo 10 desse ato, houve a adoção de uma descentralização do ensino primário ao atribuir às Províncias competência legislativa sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la... Já o ensino superior continuava competência dos poderes gerais (CURY, 2008, p. 1197).

Relativamente à década de 1930, Peixoto (2003) considera o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova um produto significativo, na História da Educação Brasileira, respaldado por princípios gerais fixados constitucionalmente e que, dentre as reivindicações de laicidade do ensino, expansão da escola pública, igualdade dos sexos no direito à educação e oferta estatal obrigatória, universal e gratuita, indica a descentralização como necessidade de organização para os rumos gerais da educação nacional, conforme revela o fragmento do documento, ao se referir acerca da organização da educação brasileira.

A descentralização: A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional,

estabelecido na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas (MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova, 1932, p. 10).

Sobre esse aspecto, Fávero (2003) considera que os dois momentos de descentralização anunciados resultaram em garantias diferenciadas em termos de responsabilização pela educação. Para o autor, o ato adicional resultou em uma omissão da União em relação à educação popular, e o Manifesto conseguiu inscrever alguns princípios na Constituição, de 1934, quanto ao papel da União, à vinculação de recursos, ao estabelecimento da autonomia de sistemas estaduais, porém, sem substância, pois, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, são retomadas as matrizes centralizadoras.

No que diz respeito à alternância centralização-descentralização, na realidade brasileira, as variações se dão de acordo com as influências de sua história, decorrendo, também, de concepções e circunstâncias às quais se encontram atreladas.

Fiori (2003) destaca periodizações denominadas ciclos de centralização-descentralização, que pontuam e respondem pela dinâmica de estruturação das economias e ordenação políticas que marcam a trajetória brasileira.

O autor define o período de 1820 a 1870 – consolidação do Império – como um “momento de difícil movimento de centralização do poder”, cuja estratégia de se apoiar, em 1830, na defesa da escravidão possibilitou, a partir de 1850, sua consolidação por meio de regras de funcionamento ancoradas em “um regime político parlamentar extremamente excludente” (p. 116).

Quanto ao período que vai de 1870 até a Primeira Guerra Mundial, Fiori (2003) considera que se inicia “um lento processo de erosão dessa solidez”, em que fatores diversos vão alterando a ordem política construída pelo Império até assumir seu momento decisivo,

com a Primeira Guerra Mundial, representando um longo período de dissolução de descentralização.

O mesmo autor avalia o período após a Primeira Guerra Mundial e até os anos de 1970 e 1980 como um tempo que, ao contrário do anterior, foi marcado por uma “concentração-centralização” do poder no Estado central, estreitamente ligado à ampliação do papel econômico do Estado, assim como da burocracia estatal, revelando um modo de gestão quase sempre autoritário. São momentos destacados como episódios responsáveis pela dinamização de um prolongado processo de redefinição dos rumos trilhados pela economia, pela sociedade e pela política brasileira.

Peroni (2003) ratifica a compreensão de Fiori (2003) no sentido de que o processo de descentralização sempre esteve vinculado ao de centralização e de que estes se mostram presentes na história do Brasil, desde a Independência, assim como também fazendo parte de seu movimento histórico, e não como uma proposta dissociada no tempo e no espaço.

A autora considera que esse processo é dado por circunstâncias históricas que cercam sua implementação, ressaltando que, no contexto dos anos de 1980, na América Latina e no Brasil, com a crise avassaladora da dívida externa que torna esses países dependentes dos mandos dos organismos internacionais, a determinação aplicada é de redução dos gastos públicos, fator responsável pela configuração de descentralização que, gradualmente, tenta retirar responsabilidades do Estado, transferindo para a sociedade suas tarefas em matéria de políticas públicas.

Essa transferência, sob a ótica de Peroni (2003), resulta da própria redefinição do papel do Estado estabelecida no plano de reforma do Estado brasileiro que, apesar de postulada como um processo de descentralização ampla, é representativa do patrimonialismo⁴ e do clientelismo a que sempre esteve atrelado, desde a Independência.

Esse perfil desenhado pela reforma caracteriza-se como uma descentralização restrita ao aparelho do Estado, fundamentada em um processo de retrocesso democrático,

⁴ Uma caracterização de Estado patrimonial encontra-se composta na contribuição de Raymundo Faoro reunida na obra “Os donos do poder”. Faoro demonstra a forma de governabilidade que se fez presente na regulação da sociedade e da economia brasileira, nomeada de “estamento burocrático”. Este caracteriza o Estado como patrimônio de um soberano sobreposto ao cidadão, que o conduz sob seu controle a uma ordem burocrática sustentada por uma rede patriarcal onde politicamente os poderes administrativos se atrelam ao rei organizando os estamentos (órgãos do Estado).

que passa tarefas de uma esfera de governo para outra – descentralização do aparelho de Estado para a sociedade por meio de processos de privatização, publicização e terceirização, não atingindo, entretanto, quer a participação da população na gestão pública quer o controle social, pelo cidadão, das autoridades, instituições e organizações governamentais.

A caracterização levantada por Peroni (2003) se converte, nas últimas décadas, na busca de eficiência nos serviços públicos, cujas demandas, no contexto das reformas do Estado brasileiro, traduzem-se num conjunto de medidas que projetam um novo perfil para o Estado, o mercado e a sociedade civil, conforme apresenta Bresser-Pereira (1999, p.70):

Não é possível contar apenas com o mercado para coordenar as economias capitalistas complexas em que vivemos, como não é viável imaginar que o Estado possa desempenhar esse papel majoritariamente. E não é mais possível se pensar em empregar métodos autoritários em nome do desenvolvimento econômico ou da justiça social.

Em matéria educacional, o impacto na realidade, em nível nacional, se consolida no Plano Nacional de Educação, no Plano Decenal de Educação para Todos e nos respectivos planos estaduais de educação, representados por metas e ações delineadas como proposições para a melhoria da qualidade do ensino; dentre estas, a descentralização da administração da educação, assim como o fortalecimento do regime de colaboração e da gestão compartilhada se concretizam na intensificação do processo de municipalização do ensino, sob o argumento de presumível melhoria da Educação Básica fundamentada nos princípios da administração pública gerencial (Corrêa, 2000).

Para Werle (2006), são processos resultantes da debilidade de articulação entre as instâncias governamentais, cujo resultado se converte em uma “recentralização” no poder central, fazendo com que apareçam novos elementos no espaço das decisões os quais envolvem a educação como fatores responsáveis pela fragilidade de alimentar possibilidades no regime de colaboração.

Na dimensão da relevância social enquanto instrumento/mecanismo de democracia, autonomia e participação que a descentralização possa favorecer as opiniões

não se distanciam do perfil revelado pelo aspecto conceitual, pois, assim como este, ou talvez com mais ênfase, as diferenças de concepção são acentuadas.

Abranches (2006, p.21) considera que, pelo fato de a descentralização poder ser analisada sob dois aspectos básicos – “1) ligada às discussões sobre as ações governamentais e/ou; 2) associada às ações participativas da sociedade civil nos assuntos públicos” – e, ainda, em virtude de poder ser interpretada a partir de dois enfoques:

1) descentralização governamental – que desloca o poder do governo federal para outras esferas governamentais, ou do governo estadual para outros, como ou municípios, ou ainda, do governo para as empresas ou entidades de caráter público; ou 2) deslocamento de poder do Estado para a sociedade civil – introduzindo a participação dos cidadãos nas decisões públicas.”

Acredita, então, Abranches (2006) que o processo de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, cuja concretização dependerá de um processo alternativo de transformação do poder público, sobre o que assinala: “[...] cabe à sociedade civil criar espaços autônomos de organização e posturas para assumir a proposição, a administração e o controle das políticas públicas (p. 21).

Peixoto (2003) adverte que deve ser destacado que, na década de 1990, a descentralização passa a ser apontada como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro que, em decorrência de sua extrema centralização, se torna incapacitado para atender as demandas básicas de boa parte da população. Entretanto, ressalta que o panorama educacional indica que a descentralização pela via da municipalização do ensino tem se revelado em uma falsa solução e, ainda, “[...] que esse processo até hoje não representou a implementação de uma política que beneficiasse o sistema educacional brasileiro”. Portanto, para a autora, a descentralização representa um grande desafio que o país precisa assumir.

Subjacente ao panorama da divergência acerca de a descentralização se configurar ou não como mecanismo de viabilização de distribuição do poder político se encontra a gestão da educação e, conseqüentemente, torna-se herdeira das alterações e dos rearranjos que as instâncias governamentais incorporam.

No contexto do Estado Nacional, a gestão da educação é fundamentada no princípio da gestão democrática, que subentende um estilo de gestão baseado na descentralização, na participação bem como na repartição de competências e atribuições entre os entes federados responsáveis pela educação, conforme argumenta Cury (2002, p.172):

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisão. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

A definição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, obedece ao princípio orientador estabelecido pela Carta Magna no que diz respeito à gestão da educação; por conseguinte, a matriz de referência conceptual utilizada tanto na Constituição, de 1988, como na LDB, de 1996 é, também, a base dos programas instituídos pelo governo federal por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como reflexo da responsabilidade do Estado pela educação formal pública, assumida como significado de compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras da União para com os Estados e Municípios em respeito aos princípios federativos.

Vale destacar, porém, a reorganização da gestão, a partir da reforma do Estado dos anos de 1990, em que o redimensionamento sofrido pela educação, com base na redefinição do papel do Estado, está ligado a um movimento de centralização-descentralização no qual é descentralizado o financiamento e centralizado o controle (PERONI, 2000).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), a ideia da reforma ou reconstrução do Estado se apresenta como uma

resposta ao desafio de superar a crise do Estado⁵ que se manifestou, a partir da segunda metade dos anos 1980, por meio da crise fiscal⁶.

A instrumentalização dessa reforma, que se materializa por meio de um Plano Diretor articulado com instâncias subsidiárias⁷, preconiza que

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

Como parte do histórico e do diagnóstico que compõem o Plano, a Constituição de 1988 é considerada, em tal documento, como um fator determinante da perda de autonomia do Poder Executivo, no que diz respeito à responsabilidade para tratar da estruturação dos órgãos públicos, em que as determinações preconizadas em tal matéria legal representam retrocesso burocrático, responsável pelo aumento da ineficiência dos serviços, configurando-se como um dos fatores que contribuíram para o “desprestígio da administração”, no país.

Respaldados por essa situação, os ministérios da área econômica (Fazenda e Planejamento) procedem a uma revisão das políticas públicas sob a orientação de novos princípios, e ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), competiu estabelecer as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões tomadas.

A estruturação do Plano considerou como focos de atenção sobre os quais a reforma administrativa precisaria intervir, no sentido de orientá-los na direção da

⁵ De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a crise do Estado define-se: “1) como uma crise fiscal [...]; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e 3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 10-11).

⁶ A crise fiscal se caracteriza pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa (*Idem, ibidem*, p.10).

⁷ As instâncias subsidiárias que Plano Diretor prevê são Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo, Conselho da Reforma do Estado, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda (*Idem, ibidem*, p. 68).

administração pública gerencial, três dimensões de problemas⁸ e, dentre estas, a dimensão *gestão*⁹ é considerada como a responsável pela demonstração de “energia” da administração pública. A partir da consideração das três dimensões de problemas e da seleção das instâncias e setores do Estado¹⁰ aos quais seriam destinadas alterações, foram definidos o marco teórico que serviria de base à nova prática administrativa – abordagem gerencial¹¹, os focos de intervenção, as formas de propriedade¹², os objetivos globais e específicos, as estratégias de transição, os projetos de intervenção e as respectivas alterações. Esse conjunto foi orientado pela relevância atribuída à gestão, considerada “como um elemento central da técnica administrativa” e, por conseguinte, âmbito no qual a reforma se efetivaria, conforme o Plano descreve:

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão-gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorrem. É aí que se definem os indicadores de desempenho, que se treina e motiva o pessoal, que se desenvolvem estratégias flexíveis para atingimento das metas estabelecidas. (BRASIL, 1995, p. 54).

Tendo tais argumentos como diagnóstico e justificativa, estrutura-se uma reforma para o Estado brasileiro de cunho socialdemocrata, com a finalidade de aumentar a

⁸ As dimensões são: 1) dimensão institucional-legal – relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; 2) dimensão cultural – definida pela coexistência de valores patrimonialista e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira e 3) dimensão gerencial – associada às práticas administrativas (BRASIL, 1995, p. 25).

⁹ Diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores (*Idem, ibidem*, p. 38)

¹⁰ São quatro os setores: NÚCLEO ESTRATÉGICO – corresponde ao governo. É o setor que define as leis e as políticas públicas e onde as decisões estratégicas são tomadas; ATIVIDADES EXCLUSIVAS – é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar, fomentar; SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS – corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – corresponde a área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado (*Idem, ibidem*, p. 41-42).

¹¹ Segundo Bresser Pereira (2006, p. 7), a abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.

¹² São duas as formas de propriedade: a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA e considera também, a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO ESTATAL – constituída pelas organizações sem fins lucrativos e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (*Idem, ibidem*, p. 43).

governança¹³ do Estado. Nessa reforma, que tem como base a descentralização, a gestão é considerada como dimensão de problema com necessidade de aperfeiçoamento. Assim sendo, a estratégia definida para esta é de aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e introdução da administração gerencial, cuja alteração prevista é a concretização de novas práticas gerenciais (V. Quadro 3), complementada pelas dimensões institucional-legal e cultural.

DIMENSÃO	ESTRATÉGIA	ALTERAÇÕES
Institucional-legal	Reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade	Mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado
Cultural	Transição de cultura burocrática para uma cultura gerencial	Operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados
Gestão	Aperfeiçoamento da administração burocrática e introdução da administração gerencial	Concretização de novas práticas gerenciais

QUADRO 3. Aspectos definidores da Reforma do Estado por dimensão, estratégias e respectiva alteração.
Fonte: Quadro construído pela autora, a partir de informações do PDRAE.

As informações destacadas no Quadro 3 evidenciam que a Reforma centrou-se em três dimensões. Dentre estas, a estratégia definida para a gestão se pauta pela defesa da alteração da administração burocrática para a administração gerencial, modelo defendido por Bresser-Pereira, cuja previsão de alteração perspectivava introdução de práticas fundamentadas nesse modelo.

Em decorrência desse reordenamento, os serviços de educação são colocados como setor de serviços não exclusivos do Estado, em que a propriedade preconizada como ideal pela reforma é a pública não-estatal e, entre as atividades exclusivas, pertencentes ao núcleo estratégico, de propriedade estatal, junto com a definição das políticas públicas e os serviços de fiscalização e controle, está apenas o subsídio para a Educação Básica, tido como propriedade exclusivamente estatal (V. Quadro 4).

¹³ De acordo com Bresser Pereira (2006, p.11), *governança* é a capacidade financeira e administrativa de transformar em realidade as decisões do governo.

ELEMENTO	SETOR DO ESTADO	FORMA DE PROPRIEDADE
Subsídio para a Educação Básica	Atividades Exclusivas	Estatal
Educação e saúde	Serviços não exclusivos	Pública não estatal
Definição de políticas públicas	Núcleo estratégico	Estatal
Serviços de fiscalização e controle	Núcleo estratégico	Estatal

QUADRO 4. **Elementos definidos na Reforma do Estado** [setor e forma de propriedade ideal].
Fonte: Quadro construído pela autora a partir de informações do PDRAE.

Nas informações destacadas no Quadro 4, em relação ao setor e à forma de propriedade ideal na Reforma, ressalta-se que a oferta dos serviços educacionais passa a ser considerado como um serviço não exclusivo do Estado, podendo ser de propriedade pública não estatal, entretanto, a definição de políticas públicas que tal oferta deve considerar, os subsídios orientadores, formas de acompanhamento permanecem como atividades exclusivas e de propriedade estatal. Dessa forma, a alteração que se processa é pela diminuição a responsabilidade da prestação do serviço à sociedade; porém, a orientação de como deverá sê-lo, bem como sua avaliação encontra-se centrado na figura estatal.

A definição das dimensões de problemas e estratégias assim como suas devidas alterações revela o perfil da reforma empreendida: a retirada do Estado das obrigações para com as políticas sociais expressados pelos seus objetivos globais.

Em relação à redefinição do papel do Estado subjacente à política educacional, materializada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, produzido pelo MARE, Peroni (2000) considera que seus efeitos se expressam por meio de dois movimentos: “de contradição Estado mínimo/Estado máximo que se apresenta nos processos de centralização-descentralização dos projetos de política educacional e no conteúdo dos projetos de descentralização” (PERONI, 2000, p.12).

As constatações da autora sobre o Plano que institui a reforma são de que o movimento de centralização/descentralização da política educacional se traduz pela descentralização do financiamento e centralização do controle, cuja estratégia assim expressa:

Verificamos que, por um lado, o governo federal, com essas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes, principalmente mediante parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino. Definir-se o que vai ser ensinado em todas as escolas do País e ter-se o controle, por meio da avaliação institucional, tornam-se aspectos estratégicos neste período particular do capitalismo [...]. (PERONI, 2000, p. 12).

Salienta, ainda, Peroni (2000) que o Plano de reforma propõe a descentralização, em sentido amplo; entretanto, as alternativas apresentadas no seu conteúdo contrariam tal perspectiva, uma vez que esse conteúdo não comporta a participação da população na gestão pública, nem no controle social. Portanto, considera que

[...] a proposta de descentralização apresentada pela União consiste-se (*sic*), em todos os sentidos, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais. Portanto, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital. (PERONI, 2000, p. 12).

Seguindo esse ordenamento, as políticas públicas formuladas para a área da educação, na década de 1990, preconizam a consolidação do processo de descentralização, orientando vários encaminhamentos que definem um novo modelo de gestão da educação assentado sob outra forma de organização administrativa.

Assim sendo, verifica-se que também a gestão da educação é atingida por esse redimensionamento que configura uma propensão à observância instável do princípio constitucional da gestão democrática, fator que, segundo Ferreira (2006), é que assegura àquela o caráter democrático e funciona enquanto um dos elementos fundantes da administração da educação.

A Constituição Federal, de 1988, estabelece que a organização da educação brasileira seja pautada por princípios que assegurem também a oferta do ensino com garantia de padrão de qualidade (Art. 206, inciso VII), com vistas a possibilitar o desenvolvimento pleno da pessoa para assumir de forma efetiva o exercício da cidadania, conforme determina o artigo 205.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, da mesma forma, assegura, no Art. 3º, inciso IX, que a oferta do ensino obedecerá a princípios orientadores e dentre estes explicita a garantia de padrão de qualidade: “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]; IX – *garantia de padrão de qualidade.*” (BRASIL, 1996. Grifos nossos)

O Plano Nacional de Educação defendido pela sociedade civil apresenta uma definição de qualidade para a educação com base em uma política social que atinja a maioria da população expresso da seguinte forma:

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. [...]. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência, com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição das prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional. (FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública, 1997, p. 8).

O Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, ao estabelecer diretrizes e metas a serem cumpridas por todos os entes federados, apresenta como um de seus objetivos prioritários a melhoria da qualidade do ensino, em todos os níveis, e destaca a formação e a valorização do magistério, o financiamento e a gestão como diretrizes básicas, consideradas como requisito à constituição de um direito social e humano – exercício pleno da cidadania – e reafirma a qualidade do ensino como indispensável para assegurar tal exercício, constituído como um compromisso da Nação. Assim, pontua a relevância de tais diretrizes no contexto das definições do Plano:

A melhoria da qualidade do ensino, indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e a inserção nas atividades produtivas que permita a elevação constante do nível de vida, constitui um compromisso da Nação. **Este compromisso, entretanto, não poderá ser cumprido sem a**

valorização do magistério, uma vez que os docentes exercem um papel decisivo no processo educacional. (BRASIL, 2001, p. 60. Grifos nossos).

Financiamento e gestão estão indissolúvelmente ligados. A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação. (BRASIL, 2001, p. 68).

[...] uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais. (BRASIL, 2001, p. 71. Grifado no original).

Apesar do destaque dado às diretrizes para a valorização profissional, o financiamento e a gestão da educação como responsabilidade da União, o Plano estabelece entre os objetivos e metas que é necessário “definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica” e, ainda, enfatiza a necessidade da promoção do autêntico federalismo e do aprimoramento do regime de colaboração, retomando, portanto, o pacto federativo e a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino ancorados no regime de colaboração recíproca (CURY, 2008).

Enquanto a proposta da sociedade civil defende a qualidade da educação assentada em valores fundamentais de solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania, que implicam o desenvolvimento da consciência moral, de um agir a partir de padrões éticos e que tem como consequência a inclusão social, a formação de cidadãos aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, ou, como definem Valente e Romano (2002, p. 98), “[...] o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica”, o Plano aprovado, em 2001, preocupa-se tão somente em expressar uma estratégia reformista da política do capitalismo que se postula a uma mudança por meio de remoção de “defeitos específicos” para fins de desestabilizar a base de sustentação das reivindicações ancoradas em um projeto democrático (VALENTE; ROMANO, 2002).

Na definição de políticas educacionais nacionais que defendam uma educação favorável à consecução de objetivos voltados para a promoção da cidadania, o Ministério da Educação (MEC) os operacionaliza por meio de fundos e programas mediante argumento de atender ao princípio da qualidade social. Esse atendimento, para o MEC, se assenta sobre os eixos de inclusão educacional, democratização da gestão, redefinição da política de

financiamento e formação e valorização profissional, constituídos como pilares de uma Educação Básica com qualidade social e tratados como de importância fundamental para a garantia do princípio de qualidade, em observância aos quais as políticas objetivam assegurar a conquista da cidadania.

Como objeto dessa política nacional que pressupõe o compromisso com a garantia da educação com qualidade, o Ministério da Educação, em paralelo ao Plano Nacional de Educação, operacionaliza um plano de governo – Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sem vínculo com as metas e diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (ARAÚJO, 2009). A efetivação do PDE se dá por meio de programas, cujos objetivos estão direcionados para a seguinte perspectiva:

A razão de ser do PDE é cumprir o que determina a Constituição Federal: um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Para isso é preciso erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades pessoais, sociais e regionais. O bem de todos deve ser promovido sem qualquer forma de discriminação e exclusão.

O PDE tem por objetivo superar o maior entrave à consecução desses objetivos, que é a extrema desigualdade de oportunidades, para que cada brasileiro e cada brasileira *tenham acesso à educação de qualidade*. (BRASIL: MEC, 2000, p. 6-7. Grifos nossos).

Representando a missão do Ministério da Educação de promover o fortalecimento institucional e a gestão educacional, a Secretaria de Educação Básica, por meio da Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional e da Coordenação Geral de Sistemas, tem como uma das atribuições “Criar mecanismos de articulação entre União e os sistemas de ensino visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica”.

Essa criação representa a expectativa de organização de uma política local que atenda à pretensa qualidade social da educação e aos princípios da política nacional de educação definida pelo Ministério de acordo com o desenho de gestão por este formulado e defendido, em que os Municípios são inseridos como entes federados, integrantes do regime de colaboração.

Essa expectativa, que tem como referências o princípio constitucional da gestão democrática e a visão estratégica formulada pelo Ministério, é veiculada como sinônimo de fortalecimento da participação e do controle social municipal, conforme revelam as justificativas de integração apresentadas pelo PDE e pelo documento orientador de capacitação de Conselheiros Municipais de Educação:

Para que o mandamento constitucional e ético de oferecer educação a todos seja cumprido, as instâncias territoriais têm de agir de forma integrada. Não se pode pensar e administrar a educação no Brasil sem considerar a integração entre União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. (BRASIL: MEC, 2000, p.7).

Nesse processo de participação e controle social das políticas públicas inscrevem-se os Conselhos Municipais de Educação. Esses constituem espaço de discussão efetiva da política educacional nas suas diferentes fases. Deles espera-se a afirmação de seu caráter deliberativo, de modo a avançar cada vez mais em relação a sua função consultiva e propositiva. (BRASIL: MEC, 2007, p. 34-35).

Dessa forma, a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, enquanto órgãos normativos e integrantes desse movimento de redimensionamento da educação em face das exigências contemporâneas, é tida como necessidade no reordenamento da gestão da educação, tendo em vista a ampliação do processo de participação e controle social das políticas públicas, conforme define o documento de orientação do MEC:

A educação básica brasileira passa por um momento histórico e singular em que traduzimos nosso compromisso social com a valorização equânime da educação básica em todas as suas etapas e modalidades na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Isso amplia a responsabilidade dos gestores educacionais e de toda a sociedade no controle dos recursos públicos destinados à educação. No escopo da gestão democrática educacional, estamos avançando, a parceria e o trabalho pioneiro, ousado e sério de cada conselheiro municipal de educação, na perspectiva de consolidar uma educação e uma sociedade plenamente democráticas, com impacto inequívoco e positivo na qualidade social da educação e, conseqüentemente, na qualidade de vida e em uma atuação cidadã da população brasileira (BRASIL: MEC, 2006, p. 13).

O respaldo apresentado pelo Ministério é de que tal política representa o empenho deste no fortalecimento de parcerias de atuação com os sistemas de ensino e

demais instâncias da sociedade civil na elaboração e na implementação de políticas públicas voltadas para a qualificação da educação.

O governo federal considera viabilizada essa parceria por meio de programas de fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, sob o discurso de incentivo à autonomia do poder local – o Município: mobilização deste na constituição de seus Conselhos Municipais e seus respectivos Sistemas de Ensino.

Todavia, para Verza (2000), tal efetivação não se configura como ato de legitimação da isenção do Estado de suas obrigações para com a população, uma vez que essa perspectiva não significa, segundo o autor, uma ruptura direcionada à independência, mas ao fomento indispensável à autonomia, demandado por uma atuação em perspectiva cooperativa, solidária e democrática que perpassa instituições e órgãos públicos, assim como os espaços do cotidiano. Tal desafio requer a gestão democrática enquanto preceito constitucional.

A gestão democrática enquanto um dos princípios constitucionais do ensino público, assegurado no Art. 206, da Constituição Federal, de 1988, reafirmado no Art. 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, para Cury (2005) se dá em virtude do reconhecimento do princípio federativo que repassa aos sistemas de ensino a definição de normas da gestão democrática e que, considerando a autonomia destes, reserva-lhes a competência em exarar a respectiva normatização do assunto.

Considera o autor que o existente sobre a matéria é substância necessária para sua efetivação, mas ainda não suficiente, pois necessário se faz um maior envolvimento dos “governados”, o que remete à necessidade de que a consciência desse princípio seja ampliada, a fim de representar uma possibilidade de avanço na educação escolar como instituição republicana (CURY, 2005).

Para o autor, esse princípio representa uma nova cultura de um Estado Democrático de Direito, de acordo com a forma de cidadania expressa pelo Art. 1º, da Constituição Federal, de 1988, forma esta ampliada e antagônica a processos de clientelismos. Torna-se evidente que, para Cury (2005), gestão democrática como princípio da educação nacional é

[...] a forma não-violenta que faz com que a comunidade educacional se capacite para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e possa também gerar “cidadãos ativos” que participem da sociedade como profissionais comprometidos e não se ausentem de ações organizadas que questionam a invisibilidade do poder. (CURY, 2005, p. 17).

Essa forma de gestão da educação envolve procedimentos, posturas e ações encadeadas, a saber: *elaboração de proposta pedagógica com a participação dos profissionais da educação*, nos termos dos artigos 12, 13 e 14, da LDB, organizada com vistas ao alcance do princípio constitucional da garantia do *padrão de qualidade*, como estabelecido pelo Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal, de 1988, e pelos artigos 74 e 75, da LDB, condicionado à devida *aplicação dos recursos financeiros*, conforme prescrições dos artigos 75 e 76, da LDB, e à *valorização profissional* como definido pelo Art. 206, inciso V, da Carta Magna. (Grifos meus).

Evidenciar questões sobre o financiamento da educação requer a incursão pelas várias dimensões que o integram: origem dos recursos, legislação, orçamento, fiscalização, valor de educação com qualidade, participação e controle social. Elementos esses que requerem articulação entre si para fins de tornar claros os aspectos que envolvem o financiamento e fortalecer estratégias em prol da melhoria da educação. Nessa perspectiva, considera-se a existência de um entrelaçamento entre financiamento e gestão, em que a materialização das dimensões do financiamento se faz por meio de alguma forma de gestão.

A vinculação de recursos para a educação brasileira é matéria de texto constitucional, desde a Constituição Federal, de 1934, (BRASIL, 1934) e da Lei de Diretrizes e Bases, de 1961 (BRASIL, 1961). Os percentuais de gastos previstos na Carta Magna, de 1934, eram de 10% para a União, 20% para os Estados e 10% para os Municípios, os quais permanecem até 1943 quando, por determinação dos Decretos-Leis nº 4.958/42 e 5.293/43, os percentuais para os Estados passam de 20 para 30% e para a União não há determinação de percentual de gastos (BRASIL, 1943; 1942).

Com a Constituição, de 1946, é retomada a previsão de percentuais para a União (10%), e ampliados os de Estados e Municípios para 20%. A LDB, de 1961, mantém os percentuais de Estados e Municípios e amplia o relativo à União para 12%.

Nova alteração sobre a vinculação se dá com a Emenda Constitucional nº 24 de 1983 (BRASIL, 1983), que estabelece percentuais de 13% para a União e 25% para Estados e Municípios. Mas a expressão maior de vinculação de recursos se efetiva com a Constituição Federal, de 1988, e, posteriormente, com a LDB, de 1996, que alteram os percentuais da União para 18% e de Estados e Municípios para 25%. Pinto (2000) descreve tal histórico da seguinte forma:

[...] a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, iniciada em 1934, revogada pela Constituição da ditadura do Estado Novo (1937) e retomada pela Constituição de 1946 (que em seu art. 169, aumenta para vinte por cento o comprometimento dos municípios e incorpora a expressão, atualmente em uso, ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’), para ser revogada novamente em 1967, já em plena ditadura militar. (PINTO, 2000, p. 43).

De acordo com Castro (2001), a Constituição Federal, de 1988, com vistas a assegurar o cumprimento do preceito constitucional da educação como direito social, constituiu a estrutura de financiamento da educação por unidade da federação ao estabelecer as fontes de financiamento responsáveis pela geração de recursos disponíveis para garantir os gastos educacionais. A responsabilidade pelo financiamento de cada ente federativo e composição das respectivas fontes é explicada por Castro (2001) da seguinte forma:

[...] a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus próprios recursos. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, [...] o regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração, e a ação supletiva e redistributiva da União e Estados [...] está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal dos Estados, DF e municípios. (CASTRO, 2001, p.13).

O texto da Constituição Federal, de 1988, trata nos artigos 211, 212 e 213, do uso dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas de educação, com a finalidade de torná-las universal e de qualidade; elas determinam a incumbência de cada

ente federado, assim como estabelecem que os sistemas de ensino de cada um deverão ser organizados considerando o regime de colaboração.

O texto original do artigo 212, da CF/1988, sofre alteração, em 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14, que criou e implantou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei 9.424/96 e, em 2006, por ocasião da Emenda Constitucional nº 53, que substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

A matéria tratada nas duas Emendas é a alteração no texto constitucional, tendo em vista o redimensionamento da composição e do percurso dos recursos educacionais nas esferas federal, estadual e municipal; a diferença entre os dois Fundos se expressa pela própria nomenclatura, em que o FUNDEF priorizava a utilização dos recursos para o atendimento ao Ensino Fundamental enquanto o FUNDEB vem ampliá-la para toda a Educação Básica.

Os dois Fundos têm em comum a não isenção dos Estados, Distrito Federal e Municípios da obrigatoriedade própria pela manutenção e desenvolvimento da Educação Básica, conforme determina o artigo 212, da Constituição Federal, de 1988, e a prescrição do acompanhamento e controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos advindos dos Fundos por Conselhos instituídos em âmbito federal, estadual e municipal, aos quais compete acompanhar a devida utilização dos recursos de forma a assegurar um padrão nacional de qualidade na educação pública.

Segundo Fernandes (2009), essa garantia consagra um novo papel para a União, em termos de qualidade no regime de colaboração, cuja observação é: “A Constituição de 1988 e as Emendas Constitucionais 14 e 53 foram unânimes em consagrar um novo papel da União, além de formulador de políticas gerais e de redistribuidor e suplementador de recursos: o de ‘garantidor de qualidade’” (FERNANDES, 2009, p. 30).

No que diz respeito à definição de competências e responsabilidades em matéria de financiamento da educação, Ednir e Bassi (2009) concordam com Fernandes (2009) no que tange ao papel da União e demais entes, em relação ao tratamento dado pelas Emendas

Constitucionais 14 e 53, por considerar que estas tornam mais nítidas as competências de cada um. Porém, no que se refere à Carta Magna, esses autores se distanciam, pois consideram que a redação do texto do Art. 211 era vago em relação às atribuições da União e dos Municípios e omisso a respeito dos Estados e Distrito Federal, e que a alteração trazida pela Emenda Constitucional 14 é que tornou mais nítidas as competências de cada um.

Os autores chamam atenção para um aspecto da Emenda Constitucional nº 53 relacionado à questão da cooperação entre as esferas. Para estes, o fato de a Emenda estabelecer que é preciso criar leis complementares, fixando normas para favorecer a cooperação entre as três esferas de governo por ocasião da organização dos seus sistemas de ensino, revela o distanciamento da união de forças voltadas para a questão da qualidade.

Além disso, esses autores consideram que essa necessidade apresentada pelo texto legal representa “[...] o reconhecimento de que União, Estados e municípios ainda estão longe de unir forças em prol da educação de qualidade para todos” (EDNIR; BASSI, 2009, p. 44). E, continuando, definem o que se faz necessário para favorecer a cooperação:

O primeiro passo nessa direção é, sim, definir muito bem as competências e atribuições de cada um. Mas só isso não basta. É preciso também saber como essas atribuições se reforçam, se articulam e contribuem, em cada nível, para melhorar a qualidade do ensino. E é preciso ter a vontade necessária para transformar esse saber em ações (EDNIR; BASSI, 2009, p. 44).

Estes são aspectos que, para Ramos (2003), revelam a estrutura da política de financiamento da educação brasileira, caracterizada por uma política de investimento que não consegue mudar radicalmente o perfil do ensino, posto que vem mediada por um discurso que prioriza a educação, mas que se operacionaliza por mecanismos não correspondentes. Partindo de tal consideração, afirma:

Não basta o poder público declarar a preocupação ou o comprometimento formal com a educação, é preciso assegurar os meios indispensáveis à consolidação de um sistema de ensino público, amplo, gratuito e de qualidade. Entre esses meios, incluem-se tanto os preceitos legais que determinam as fontes de recursos e os montantes a serem investidos quanto o controle social sobre o destino que se dá a esses recursos [...] de modo a assegurar uma forma

de gestão adequada aos interesses mais amplos da sociedade. (RAMOS, 2003, p. 227-228).

Apesar de reconhecer a importância de que se reveste o instrumento legal, este não pode ser entendido como o depositário suficiente para evitar a evasão dos recursos da educação, pois, sobre a estrutura de financiamento da educação, repousam tanto fontes de financiamento que dão segurança ao aporte de recursos como fontes que comportam elementos suscetíveis à instabilidade e à fragilidade da gestão educacional.

Verifica-se que à constituição de instituições colegiadas vinculadas à organização política assentada sobre o modelo federativo que se viabiliza sob a forma do regime de colaboração e à deliberação legal da Constituição Federal, de 1988, e da LDB, de 1996, atrelam-se alterações decorrentes da reorganização das políticas sociais reorientadas a partir da reforma do Estado, cujos redimensionamentos na gestão, focalizando a participação de diferentes sujeitos sociais, sofrem forte influência do discurso de descentralização proferido pela justificativa de tal reforma. Todavia, a realidade municipal, que não é estática, apresenta suas configurações próprias da materialidade desses encaminhamentos, objeto de discussão do próximo capítulo.

2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BARCARENA: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO SEM SISTEMA DE ENSINO

A apreensão e interpretação de ideias quanto ao conjunto de elementos que demandam à efetiva institucionalização de um sistema municipal de ensino, bem como a discussão sobre a importância e o papel de cada um desses elementos são necessários à compreensão deste enquanto instrumento de gestão municipal e, seus componentes, se apresentam indispensáveis tanto pelo âmbito da legislação, quanto do ponto de vista teórico-conceitual, permitindo, de certa forma, quase um chamado na perspectiva de que um sistema municipal de ensino implica um conjunto básico de elementos interligados, estando alguns expressamente mencionados nas normas da educação e outros decorrentes de cada realidade. Entretanto, a existência burocrática desses elementos não os assegura enquanto sistemas efetivos, ou seja, mesmo que instituídos e funcionando de acordo com o que preconiza a normativa legal, mas sem a articulação entre suas diferentes dimensões, não se pode considerá-los como viabilizadores de mecanismos de gestão em perspectiva democrática.

2.1 Aspectos históricos, culturais e demográficos

O Município de Barcarena está localizado na margem direita do rio Pará, pertence à região norte do Estado do Pará, à Mesorregião Metropolitana de Belém e à Microrregião de Belém. Limita-se, ao norte, com a Baía de Guajará e o Município de

Belém; a leste, com a Baía de Guajará e o Município de Acará; ao sul, com os Municípios de Moju e Abaetetuba, e a oeste, com a Baía do Marajó (IBGE, 2009).¹⁴

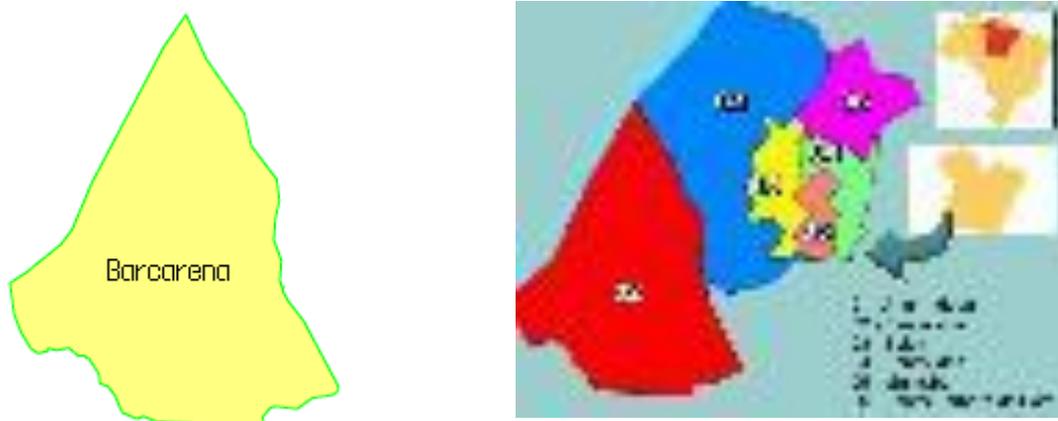


FIGURA 1. Imagem do Município de Barcarena e sua localização no Estado do Pará (tomada espacial).

De acordo com o IBGE (2009), o nome do Município se deve ao fato de ter ancorado, naquela localidade, uma embarcação muito grande de nome Arena, sendo esta designada de barca. O tempo consumiu a embarcação, deixando, porém, já pelo costume, o uso da expressão “barca Arena”, depois simplificado para Barcarena como a denominação para o local. A junção das duas palavras fez com que a cidade se tornasse conhecida como Barcarena, acabando por oficializar-se com esse nome.

Barcarena teve como berço a extinta povoação Mojuquara, mas seus primeiros habitantes foram os índios Aruans, catequizados durante o período da Colônia pelos padres jesuítas que, antes de 1709, se instalaram no lugar, em terras doadas por Francisco Rodrigues Pimenta; hoje, são estas ocupadas pelo patrimônio municipal, onde fundaram uma fazenda conhecida pelo nome de Geribirié e, mais tarde, como “Missão Geribirié”, local em que foi erigida a igreja de São Francisco Xavier, hoje Igreja Matriz do Município. O povoado, posteriormente, foi convertido em Freguesia de São Francisco Xavier de Barcarena¹⁵.

¹⁴ Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – www.cnm.org.br.

¹⁵ Fonte: *O Pará em números* – Barcarena. Disponível em: www.acertarcoop.com.br/para/barcarena.html. Acesso em: 26 nov. 2009, 22:08h.

Em registros da biblioteca do IBGE, consta que, em termos de formação administrativa, o Município surge da Freguesia criada com a denominação de São Francisco Xavier de Barcarena, em 1758. Nos quadros de apuração do recenseamento geral, de 1º de novembro de 1920, aparece como distrito do Município de Belém. Em divisões territoriais datadas de 31 de dezembro de 1936 e 31 de dezembro de 1937, assim como no quadro fixado para vigorar no período de 1939-1943, o distrito de Barcarena permanece vinculado ao Município de Belém. Foi elevado, novamente, à categoria de Município, com a denominação de Barcarena, pelo Decreto-Lei Estadual nº 4505, de 30 de dezembro de 1943, desmembrado de Belém, tornando-se constituída de dois distritos – Barcarena e Murucupi, ex-Conde, instalado em 03 de janeiro de 1944. Em divisão territorial datada de 1º de julho de 1960 e fixada no quadro para vigorar no período de 1944-1948, é reafirmada como Município constituído por dois distritos – Barcarena e Murucupi. Porém, por organização toponímica municipal, São Francisco Xavier de Barcarena passa a Barcarena e é elevado à categoria de Município, pela Lei estadual nº 494, de 10 de maio de 1997, constituída do distrito sede instalado em 2 de janeiro de 1898¹⁶.

De acordo com documento organizado pela Secretaria Municipal de Turismo - Inventário Municipal (BARCARENA, 2006a) fazem parte dos resquícios históricos a arquitetura religiosa presente no Município, como o Monumento de Nossa Senhora do Tempo, construído no final do século XIX, localizado às margens da Baía do Carnapijó – Santa essa que ganhou devotos em decorrência da crença de que abençoa as embarcações que por ali passam e acalma o tempo, razão pela qual é chamada, por ribeirinhos e navegantes, de Nossa Senhora do Tempo; o monumento em homenagem à Nossa Senhora do Livramento, espaço que servia como retiro para os missionários da Companhia de Jesus, no início da colonização do Brasil; a Igreja de São João, construída por missionários e indígenas, na Vila do Conde, bem como o túmulo de Batista Campos, localizado na Fazenda Madre de Deus, exemplos do patrimônio histórico e cultural mais destacados.

Ainda de acordo com o documento, em termos de manifestações culturais, realizam-se alguns eventos que expressam as características específicas do lugar e que, por si, atraem um número expressivo de turistas e visitantes a esse destino. Destacamos o

¹⁶ Fontes: *Acervo de Documentação Territorial do Brasil*. IBGE. <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>, acesso em 26/11/2009, 23:00h; *Portal City Brazil*. Disponível em: <www.citybrazil.com.br/pa/barcarena/historia-da-cidade> acesso em 20/01/10, 20:00h.

Festival do Peixe, realizado no Centro Cultural de Vila do Conde, no mês de julho, festividade que dispõe ao público uma diversidade de espécies de peixes e uma variedade de pratos da culinária barcarenense.

O Inventário também destaca que, nos meses de setembro a maio, considerado como período de baixa estação, realiza-se o Festival do Caranguejo, no parque Areia Branca, na Praia do Caripí; o Festival do Açaí, na praia do Cuipiranga, localizada na Ilha Trambioca; e a Festividade do Dia do Produtor. Também no mês de setembro, acontece uma festividade considerada como a mais popular do Município, que é o Festival do Abacaxi, realizado no Centro de Exposição Cultural “Maria Siqueira dos Santos Dias”, em que os principais atrativos são a culinária do abacaxi, a apresentação de grupos folclóricos locais e regionais e de bandas musicais, o concurso para eleição da “Rainha do Abacaxi” e a exposição do artesanato local.

Segundo o mesmo documento, até o fim da década de 1980, ainda era possível perceber a organização popular em torno de manifestações folclóricas antigas, advindas de tradições familiares que refletiam a identidade e a simplicidade do cotidiano regional. Porém, com a implantação do projeto industrial Albrás/Alunorte e dos impactos socioeconômicos gerados no Município, há a compreensão, por parte de alguns munícipes, de que diversos aspectos do cidadão barcarenense foram afetados, principalmente, no que diz respeito às expressões artísticas e culturais, redimensionadas pela mediação de múltiplas culturas, decorrentes da larga migração proporcionada pela instalação desses empreendimentos, como revela um trecho do Inventário Municipal: “Aqui, o caipira é substituído pelo luxo, presença marcante da “modernização” e do “progresso” na mentalidade do povo local.” (BARCARENA, 2006a, p. 81).

2.1.1 População e demografia

Em 2000, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE e a caracterização do perfil municipal apresentada pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, a população total do Município era de 63.268 habitantes, distribuídos em uma área total de 1.316,2 Km²,

o que corresponde a uma densidade demográfica de 48,1 habitantes/Km² e representa 0,11% do espaço estadual, 0,03% da Região Norte e 0,02% do território brasileiro. Apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁷ de 0,768, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2000)¹⁸.

O Quadro 5 comporta dados referente à evolução estimada da população residente no Município de Barcarena, no período de 2000 a 2008.

Indicador	ANOS								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
População	63.268	65.385	68.243	70.200	72.441	74.120	76.071	84.560	89.909

QUADRO 5. Estimativa da população residente no Município. Barcarena. 2000-2008.

Fonte: IBGE, 2008; 2007; 2002.

De acordo com o Quadro 5, a população do Município de Barcarena teve variação de 14,4%, no período de 2000 a 2004, e registrou aumento ainda maior, no intervalo entre os anos de 2004 e 2008, chegando à ordem de mais de 42%, o que representa uma variação total, no período, de 27,7%.

No que se refere à localização de domicílio, em 2000, o Município caracterizava-se por uma população predominantemente rural, área na qual residiam 56,11% do total de habitantes e concentrava o maior número de escolas.

¹⁷ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) responsável pela elaboração do cálculo e divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), se propõe a oferecer um contraponto ao indicador do Produto Interno Bruto (PIB), a partir da consideração desse índice como decorrente do equacionamento de três subíndices relacionados: educação, renda e longevidade. A manifestação das análises educacionais é resultante da combinação da taxa de alfabetização de adultos com a taxa de três níveis de ensino (fundamental, médio e superior). A de renda é medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local, a partir do uso da metodologia conhecida como “paridade do poder de compra” (PPC). E, a de longevidade resulta do reflexo das contribuições da saúde da população, medida pela esperança de vida ao nascer.

¹⁸ A metodologia de cálculo do IDH envolve a conversão das três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação desses índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano avaliado, partindo do pressuposto de que para dimensionar o avanço não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. (PNUD, 2000).

Na distribuição da população, segundo o sexo, o total de habitantes do sexo feminino era de 31.190 (49,3%) e do sexo masculino 32.078 (50,7%), totalizando 63.268 habitantes, número este que faz com que, em termos de representatividade populacional, o Município seja considerado de pequeno porte¹⁹, pois sua população está abaixo de 100.000 habitantes, representando 1,02% da população do Estado e 0,04% da população do País.

A Tabela 1 apresenta informações do ano de 2000, início da gestão que este estudo focaliza, referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), percentual de analfabetos de sete a quatorze (14) anos e com mais de quinze (15) anos, taxa de mortalidade infantil e renda média anual da população. Estes dados refletem indicadores sociais relevantes para projeções de estratégias governamentais em termos educacionais.

TABELA 1. Indicadores Sociais. Barcarena. 2000.

Estado/ Município	IDH	Analfabetos		Mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)		Renda per capita média anual da população
		07 a 14 anos	15 anos ou +	Até 01 ano	Até 05 anos	
Pará	0,723	24,1%	16,07%	33,05	35,60	R\$ 168,59
Barcarena	0,768	18,94%	12,24%	19,57	21,10	R\$ 175,26

Fonte: PNUD, 2000.

O IDH do Município, apesar de não se diferenciar de forma significativa da média estadual, encontra-se acima desta, mesmo com as taxas de analfabetismo e mortalidade infantil que comporta, a qual está associada ao subíndice da renda média *per capita* da população, cerca de 6,67% acima da média estadual, eleva o índice de desenvolvimento do Município tornando-o superior ao do Estado. Considera-se que o fator de elevação deva estar associado à questão de o Município sediar projetos e empresas que

¹⁹ As definições e formas de estabelecer o que seja um Município de pequeno, médio e grande porte são muito variadas. Há autores que consideram como Município de pequeno porte aquele que possui até 20.000 habitantes. O IBGE considera classes intermediárias entre esses níveis, como pequeno-médio e médio-grande. Para efeito deste estudo, o Município de Barcarena será classificado como um Município de médio porte, obedecendo a nomenclatura estabelecida com base na classificação adotada por Gomes e Mac Dowell (2000).

elevam a arrecadação financeira, estabelecendo projeção positiva sobre a renda *per capita* da população.

Os dados apresentados na Tabela 1 mostram que as taxas dos indicadores sociais do Município em relação às do Estado se revelam de forma positiva, pois os valores correspondentes ao IDH em termos de renda média *per capita* da população, mortalidade e analfabetismo geram índices para o Município de Barcarena que lhe possibilitam ocupar posição superior em termos de desenvolvimento humano²⁰, o que se mostra como um quadro promissor para a administração municipal.

Ao estabelecer relação entre a variação total da população, expressa no Quadro 5, e os dados contidos na Tabela 1, verifica-se que, no total da população de Barcarena registrado no ano de 2000, existia um percentual de analfabetos superior a 18% aglutinados na faixa etária de 7 a 14 anos, idade escolar do Ensino Fundamental obrigatório (Art. 208, inciso I, da Constituição Federal de 1988) que deveria ser atendida pela rede municipal de ensino (Art. 11, inciso V, da Lei nº 9.394/96-LDB). Ainda desse total populacional, mais de 12% eram de analfabetos com idade superior a 15 anos, idade escolar em que, no percurso regular de escolarização, deveriam estar frequentando o Ensino Médio, demanda da rede estadual de ensino, conforme determina o inciso VI, do artigo 10, da LDB, de 1996. Entretanto, como não escolarizados, tornam-se público da modalidade Educação de Jovens e Adultos, conforme estabelecem os incisos I, II e III, do parágrafo 1º, do artigo 5º, da mesma LDB. Somados os percentuais das duas faixa etárias, obtém-se um cômputo de 31,18% da população, no ano 2000, não atendida pela educação escolar obrigatória

2.2 Aspectos políticos

No plano político partidário do período que compreende a realização deste estudo, o Município de Barcarena esteve sob a administração do mesmo prefeito, o

²⁰ De acordo com o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, Barcarena, no ano de 2000, com o IDH de 0,768, está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8), o que faz com que ocupe a 1367ª posição entre os Municípios do Brasil e a 3ª posição entre os Municípios do Estado.

empresário Laurival Magno Cunha que, eleito em 2000, foi reeleito, em 2004, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), vindo a dirigir o Município por oito anos. Durante o exercício dessa administração o Município teve, também, uma única Secretária de Educação, a professora Ieda Coelho Mendes Magno, que esteve responsável pela coordenação da educação municipal, pelos mesmos oito anos.

A representação legislativa de Barcarena, no ano 2000, era de sete vereadores; em 2004, aumentou para dez (10), em decorrência do crescimento populacional²¹. O partido político que esteve na representação do executivo, nos dois períodos de governo, foi o PMDB. No Legislativo, no mandato que corresponde ao período 2000-2004, a representação se deu pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com dois vereadores; pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com um representante; pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ocupando também duas cadeiras; pelo Partido Progressista (PP), com um vereador; e pelo Partido Democrata (DEM), antigo Partido da Frente Liberal, ocupando uma cadeira na Câmara de Vereadores. E, na Legislatura 2004-2008, a representação legislativa se efetivou pelo PP, com três vereadores, pelo PMDB, e pelo Partido Social Liberal (PSL), pelo PSDB, com dois representantes cada sigla; e Partido Democrático Trabalhista (PDT), com um vereador.

Durante os oito anos que o estudo focaliza, o Município teve representação contínua, no executivo, do PMDB e, no legislativo, do PMDB, PP e PSDB. No primeiro mandato, os representantes dos partidos PMDB e PTB contaram com o mesmo número de parlamentares – dois, enquanto os demais partidos (PSDB, PP e DEM) ocuparam apenas uma vaga. Porém, no segundo mandato, o partido do executivo se manteve com o mesmo número da representação anterior, tendo o PP, partido do Executivo atual (2008 a 2011), ampliado de um para três o número de vagas ocupadas no Legislativo municipal.

De um mandato para outro, o quadro de parlamentares não se mantém de forma efetiva, pois, entre os dois períodos de governo, apenas quatro vereadores se mantiveram, consecutivamente, na composição do legislativo.

²¹ No período 2000-2004, a população de Barcarena teve uma taxa média de crescimento anual de 3,62%, passando de 63.268 habitantes, em 2000, para 72.441, em 2004, fator que, de acordo com o artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal, permite aumentar a representação da população no Legislativo.

O *slogan* de governo do prefeito Laurival Magno Cunha, para o período de 2000 a 2004, foi “A força do trabalho” e, para o período de 2004 a 2008, “A certeza do trabalho”. Para o período correspondente ao primeiro mandato, o Plano de Governo, registrado no Cartório do 1º Ofício, da Comarca de Barcarena, no Livro de Registro de Títulos e Documentos nº 6, folha 139, termo 171, em 1º de setembro de 2000, o então candidato a prefeito nomeia o Plano como “Compromissos de Laurivalzinho”. O documento divide-se em quinze (15) campos de atuação, em que as dez (10) ações previstas para a educação estão no item de número quatro, antecedida pelos compromissos para a área de saúde, de infraestrutura e geração de trabalho e renda.

Com relação ao período que corresponde ao segundo mandato, não foram encontrados registros de Plano ou Programa de governo nos arquivos da Prefeitura e demais órgãos municipais, tampouco no Cartório de Títulos e Documentos. Porém, sobre esse período, foi possível ter acesso às metas estabelecidas para o quadriênio 2006-2009 expressas no Plano Plurianual – PPA, publicado por meio da Lei nº 2.010/2005-GP, de 14 de dezembro de 2005, cuja base estratégica encontra-se assim descrita:

A proposta do Plano Plurianual de Barcarena, tem por base o planejamento estratégico e pesquisas de opinião pública com a população, onde se buscou aferir os anseios da sociedade.

O Plano Plurianual de Barcarena é um plano de Governo para o período de 2006/2009, através do qual se busca estimular a inovação, a eficiência, a eficácia e a responsabilidade na gestão dos serviços públicos, de forma a se obter um melhor aproveitamento na aplicação dos orçamentos anuais das Secretarias Municipais. (BARCARENA, 2005).

O planejamento organizado para ser executado em curto e médio prazos estrutura-se em estratégias expressas por meio de macroobjetivos, os quais direcionam os programas que, por sua vez, se desmembram em ações anuais pautadas por diretrizes que orientam para a transparência das ações governamentais, a promoção de políticas sociais tendo em vista a eliminação da exclusão social, a promoção do desenvolvimento voltado para a ampliação do trabalho e da renda e, em harmonia com a preservação do meio ambiente, o fortalecimento e aprimoramento da democracia participativa, por meio do incentivo à participação da sociedade nas instâncias de decisão da administração pública e a

valorização e potencialização do desenvolvimento do servidor como condição essencial para a administração pública de qualidade (BARCARENA, 2005).

Dentre as onze (11) orientações estratégicas gerais, estão descritos como compromissos para a área educacional a consolidação de uma gestão pública empreendedora, focada em resultados e aberta ao controle social, e a promoção da Educação Básica como base para o aumento do conhecimento e do crescimento individual da população.

O Plano assinala como “perspectiva que se vislumbra” para a área educacional, no período 2006-2009, os seguintes compromissos: “[...] a implementação de políticas públicas educacionais de cunho infraestrutural, didático-pedagógico, administrativo e de gestão educacional [...]” (BARCARENA, 2005, p. 64) e enfatiza, como prioridade, as de infraestrutura, destacando-se:

[...] ampliar o número de escolas-pólos para a nucleação das escolas da zona rural, e assim possibilitar a eliminação do ensino multisseriado; efetuar a ampliação e/ou construção de novas escolas para atender os alunos da educação infantil e do ensino fundamental; implantar quadras poliesportivas [...]. (BARCARENA, 2005, p. 64).

O Plano classifica tais ações como “algumas das principais ambições educacionais” caracterizadas como “desafios expressivos, porém, plenamente possíveis de serem conquistados”, por considerar que seu enfrentamento demanda “[...] responsabilidade, compromisso social, ética, criatividade e respeito aos anseios e necessidades da comunidade”. (BARCARENA, 2005, p. 65).

A proposição das estratégias e ações tem como base um diagnóstico, cuja consideração central é de que

O Município de Barcarena vem desenvolvendo um amplo e relevante conjunto de ações pedagógicas, administrativas e infraestruturais que tem possibilitado a conquista de um nível crescente de qualificação na esfera educacional. (BARCARENA, 2005, p. 65).

Segue assinalando as formas como as conquistas se evidenciam em realizações, bem como considera que estas se expressam por meio de

Ampliação constante do número de alunos matriculados em todas as etapas e modalidades de ensino; capacitação continuada e formação profissional dos educadores, inclusive em nível superior; ampliação/melhoria substancial do serviço de supervisão e orientação técnica e pedagógica nas escolas, ação que tem oportunizado o acesso e a permanência com sucesso dos alunos, e ainda contribuído para a redução do número de classes multisseriadas da zona rural. (BARCARENA, 2005, página 68).

Ressalta, também, o referido documento que “É importante destacar ainda, a implementação de programas e projetos alternativos voltados a valorização e crescimento profissional dos educadores, ao resgate da autonomia e ao sucesso escolar dos educandos”. Considera como reflexo dessa implementação a conquista de prêmios e títulos pelas escolas e Secretaria Municipal de Educação. (BARCARENA, 2005, p. 77).

O documento defende a perspectiva de que “O pressuposto de todo o trabalho é o da construção cotidiana de educação pública, democrática, de excelente nível de qualidade social e que contribua efetivamente com a edificação da cidadania da população barcarenense”. (BARCARENA, 2005, p. 80). E assegura que “[...] o governo municipal assume como estratégia o desenvolvimento do Município de forma consciente e segura, como nunca antes foi feito”. (p. 80).

Ainda dentro do que compreende o planejamento governamental do Município, o governo do prefeito Laurival Cunha, elaborou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PMBU), no ano de 2006, aprovado por meio da Lei nº 23, de 09 de outubro de 2006.

O Plano Diretor, considerado fundamentado na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Pará, na Lei Orgânica Municipal e na Lei do Estatuto da Cidade compromete-se a “[...] garantir o pleno desenvolvimento das funções administrativa, social e política do Município”, considerando que o cumprimento das funções sociais urbanas, na área da educação, compreende o acesso do cidadão aos serviços e seu atendimento, e a

valorização dos profissionais para fins de garantir a universalização da prestação dos serviços da área de educação, apresentado como um dos objetivos da política municipal.

Com o compromisso de garantir o desenvolvimento e ordenamento das funções sociais urbanas e viabilização da política municipal, entre os objetivos gerais, assume:

[...]

II - ampliar as oportunidades para os segmentos da população ora excluída do acesso ao emprego, à renda, ao conhecimento, ao adequado atendimento dos serviços de saúde, de segurança, ao meio ambiente saudável, à infra estrutura urbana, à moradia adequada e regularizada, ao lazer, **à participação nas decisões das instituições públicas de poder**, reduzindo assim as desigualdades sociais e regionais; (BARCARENA, 2006, p. 41. Grifos nossos.).

[...]

VI - aprimorar as instituições públicas locais conforme os princípios, direitos e deveres constitucionais da democracia, da moralidade, da eficiência, da transparência, **aperfeiçoamento a participação democrática dos habitantes da cidade na sua gestão e controle**, individualmente ou através das associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (BARCARENA, 2006, p. 42. Grifos nossos.).

E, dentre os objetivos específicos, compromete-se a: “assegurar a participação da população no planejamento e controle da execução das diretrizes do PDDU-BARCARENA” (p. 43).

Os direcionamentos para a área da educação estão contidos no capítulo que trata do Desenvolvimento Social, Seção III do documento, segundo o qual a universalização da educação, preconizada como compromisso social, será viabilizada por meio da adoção de programas de alimentação, transporte, livros, material, reforço e uniforme escolar, pela ampliação dos programas de artes, promoção do ensino de línguas estrangeiras, educação ambiental e informática, ampliação do acesso ao ensino médio e superior, implantação de uma rede de atendimento às crianças e suas famílias, desenvolvimento de programas de atendimento à juventude e manutenção das instalações e equipamentos dos prédios escolares.

Com relação ao aprimoramento da democracia, para fins de assegurar a participação da população no planejamento e no controle das ações da política municipal, o

PPDU faz referência ao Conselho Municipal de Educação, por meio da adoção de programa para sua criação e pela participação e acompanhamento da comunidade escolar nas decisões, por meio dos conselhos escolares e das associações de pais e mestres, porém, não faz alusão aos órgãos colegiados de controle social, ao plano municipal de educação nem ao sistema municipal de ensino, o que, nas áreas da saúde e assistência social, se apresenta como uma bandeira de defesa para a gestão, base para a aplicação de princípios de descentralização, participação da sociedade na elaboração de diretrizes, planos de gestão e controle social, apesar de o documento não deixar claro se a construção se pautou por essas observações.

No que se refere aos programas finalísticos do Plano, que se agrupam na função educação, as metas prescritas por etapas e modalidades de ensino tidas como compromisso central se pautam pela pretensão do desenvolvimento ou da promoção da qualificação do processo educativo.

Agrupadas na categoria “outros níveis de ensino” encontram-se as metas de aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação e a construção de prédios para funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação, Universidade, Escola Técnica e Instituto de Educação Superior.

No programa que corresponde à gestão da educação, foram previstas capacitação de recursos humanos para gerenciamento técnico-administrativo do Conselho Municipal de Educação, assim como a implementação efetiva da gestão escolar democrática e nos programas de apoio administrativo a manutenção de oito conselhos municipais.

Verifica-se que o Plano assinala a um conjunto de intenções como construção de prédios, aquisição de equipamentos e materiais para funcionamento do Conselho Municipal de Educação, inclusive a manutenção do órgão, capacitação de recursos humanos para garantir a implementação efetiva da gestão escolar democrática; entretanto, são ações que se restringiram à letra do Plano, pois não conseguiram alcançar efetivação no período em que as ações previstas deveriam se consolidar.

2.3 Aspectos financeiros

De acordo com o Inventário Municipal (BARCARENA, 2006a), as principais atividades produtivas do Município de Barcarena são: indústria, comércio, agricultura, pecuária, extrativismo, piscicultura, turismo, produção oleira e produção artesanal. No documento, registram-se uma diversidade de serviços e as principais atividades de cada setor.

O Inventário revela as empresas industriais que o Município sedia, as quais são responsáveis pela transformação de matéria-prima em mercadorias ou em insumos para criação de novos produtos; as empresas comerciais, que estabelecem negociação de produtos diretamente com o consumidor; e as de prestação de serviços, que oferecem serviços ao consumidor ou a outras empresas. Apresenta elementos que caracterizam a cidade como detentora de condições para se tornar um dos maiores polos industriais do Estado, pelo fato de estar envolta por empresas nas áreas de mineração e beneficiamento da bauxita para a produção do alumínio.

Dentre as grandes empresas mineradoras instaladas no Município, o documento destaca a Alumínio Brasileiro S/A (ALBRÁS) e as pertencentes à maior produtora e exportadora de minério de ferro do mundo, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) [assim designada e conhecida, até 2008, quando passou a ser chamada apenas de VALE]²², a saber, Alumina Norte do Brasil (ALUNORTE), Pará Pigmentos e Imerys Rio Capim Caulim. Esse contingente empresarial apresenta grande demanda por serviços e faz com que o Município incorpore, também, empresas na área de manutenções industriais.

O Inventário ressalta a Albrás como a maior indústria brasileira de produção de alumínio instalada no Município, com 435 mil toneladas/ano, empregando mais de 1.350 pessoas, gerando divisas superiores a US\$500 milhões/ano. A Alunorte, integrante do polo de produção de alumínio da Vale, juntamente com as empresas da Mineração Rio do Norte (MRN), localizada em Porto Trombetas, emprega 625 profissionais, sendo a grande maioria contratada localmente. A Pará Pigmentos S.A. opera no Estado do Pará com a extração e

²² Em 2008, a Companhia Vale do Rio Doce deixou de usar a sigla CVRD, passando a usar o nome Vale. Em assembleia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A. (Informações disponíveis em: <<http://www.vale.com/pt-br/conheca-a-vale/nossa-trajetoria/paginas/default.aspx>>)

beneficiamento do caulim, no Município de Ipixuna, e a secagem e embarque, em Barcarena. As duas unidades são interligadas por um mineroduto subterrâneo para o transporte do caulim (BARCARENA, 2006a).

Destaca, ainda, o documento que as empresas intervêm no Município, por meio de programas sociais com ênfase em saúde, educação, geração de renda e práticas ambientais, justificados como política de investimento social, cujas ações, no campo educacional, constituem-se de: Educação Ambiental – projeto resultante da parceria entre Pará Pigmentos e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), desenvolvido junto às escolas (aproximadamente seis), por meio de ações de Educação Ambiental, cursos e oficinas ministradas para professores e o Programa “Escola que Vale” (PEQV) – projeto de capacitação de professores da rede pública de ensino, fruto da parceria entre a Vale e o Centro de Educação e Documentação para Ação comunitária (CEDAC), tendo em vista oferecer maior capacidade de supervisão e planejamento sobre as atividades educativas no Município.

No campo empresarial, o Município conta ainda com a perspectiva de uma Associação entre a Vale e a empresa *Aluminum Corporation of China Limited* – (CHALCO), maior empresa chinesa na área de bauxita, alumina e alumínio para a construção da Refinaria Brasil China – ABC, para investimento conjunto numa refinaria de alumina no Brasil. O acordo inicia um novo estágio de cooperação entre as partes para desenvolver a construção de uma refinaria de alumina, em Barcarena, próxima às instalações da Alunorte.

O desenvolvimento irá fazer parte de outras operações relacionadas envolvendo mineração, transporte, navegação e desenvolvimento de portos, no Brasil, que, na fase inicial, demandará investimentos preliminarmente estimados em cerca de US\$ 1 bilhão. O interesse da Vale é pela expansão de seus investimentos no setor de alumina, por meio de investimentos estratégicos, com o objetivo de estabelecer um acordo de longo prazo, e o da Chalco é expandir internacionalmente suas operações para garantir o fornecimento de alumina para atender a crescente demanda na China (VALE, 2004).

Caso se consolide tal projeto, a empresa implantada no espaço industrial do Município de Barcarena ocupará área de 588ha situada entre as rodovias estaduais PA-483 e PA-481. A fase de implantação prevê a empregabilidade de aproximadamente 4.000 pessoas, sendo a origem da mão-de-obra assim distribuída: 75% provenientes de Barcarena e Abaetetuba; 10%, de Belém; e 15%, de outros estados (BARCARENA, 2006a).

Profissionais da Secretaria Municipal de Turismo consideram que, dentre as potencialidades econômicas de Barcarena, encontra-se a possibilidade de esta tornar-se um polo promissor para o desenvolvimento do turismo, pois, de acordo com registros do órgão, o Município está entre os 17 arrolados como prioritários, no Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará, por uma série de aspectos facilitadores da atividade turística, que vão desde as condições naturais, proximidade com a capital do Estado (distância de 14,65Km), como pelo patrimônio histórico e cultural que o Município reúne, por estar inserido em um espaço privilegiado de beleza amazônica, onde a riqueza natural faz com que seja considerado como possuidor de um dos fatores relevantes de geração de emprego e renda para a localidade (BARCARENA, 2006a).

Toda essa diversidade que Barcarena abriga responde pelo seu desenvolvimento econômico e influencia na receita orçamentária local, pois esta apresenta uma diferença significativa em relação aos outros Municípios da Microrregião e ao próprio Estado quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), fator relevante de movimentação das finanças municipais, pois, sendo um Município que sedia um dos maiores polos industriais do Estado do Pará, o setor da indústria contribui para a elevação dos potenciais econômicos, agrega vantagens em termos de arrecadação e soma significativamente na participação do Município para a composição do PIB estadual, como pode ser verificado nos dados da Tabela 2.

TABELA 2. Composição do Produto Interno Bruto [em Reais (R\$)]. Barcarena - 2002- 2006.

Composição do PIB em Reais (R\$)	ANOS				
	2002	2003	2004	2005	2006
(a) PIB (b+c+d+e)	1.812.553,43	2.190.126,22	2.830.085,19	2.806.957,46	3.566.140,08
(b) Agropecuária	8.499,13	8.291,59	8.005,29	9.408,66	12.043,38
(c) Indústria	1.153.964,00	1.376.416,00	1.819.156,00	1.666.977,00	2.207.040,00
(d) Impostos	271.905,10	352.182,20	402.798,60	447.895,20	512.077,00
(e) Serviços + (f)	378.185,20	453.235,43	600.125,30	682.676,60	834.979,70
(f) Adm. Pública	55.529,24	69.547,63	84.209,95	106.536,20	122.130,10
(g) PIB <i>per capita</i>	26.560,29	31.198,37	39.067,45	37.870,45	46.879,10
População	68.243	70.200	72.441	74.120	76.071

Fonte: IBGE, 2007; 2008.

A variação ocorrida no PIB e PIB *per capita* do Município de Barcarena, no decorrer de seis anos (2002 a 2006), revela que a indústria é o setor que mais soma para a composição do PIB municipal, com elevação progressiva no decorrer dos anos, acompanhando o crescimento populacional e não causando, portanto, diminuição no PIB *per capita*.

No que diz respeito ao movimento do PIB de Barcarena em relação ao do Estado, verifica-se um aumento significativo nos valores do período compreendido entre o ano base – 2000 – e o último ano disponível – 2006, em que o crescimento registrado é superior a 261%, como se verifica na Tabela 3, a seguir.

TABELA 3. Produto Interno Bruto – PIB. Estado do Pará e Município de Barcarena - 2000-2006 (Mil R\$).

ANO	PIB Pará	PIB Barcarena	Nº Índice 2000=100	% Partic. Estado	<i>Per Capita</i>
2000	18.914 bilhões	985,442 milhões	100%	5,2%	15.248
2001	21.748 bilhões	1.077,718 milhões	109,3%	4,9%	16.193
2002	– (*)	1.812,553 milhões	183,9%	7,0%	26.560
2003	29.754 bilhões	2.190,126 milhões	222,2%	7,2%	31.198
2004	35.562 bilhões	2.830,085 milhões	287,1%	7,9%	39.067
2005	39.121 bilhões	2.806,957 milhões	284,8%	7,1%	37.870
2006	44.375 bilhões	3.566,140 milhões	361,8%	8,0%	46.879

Fonte: PNUD, 2000.

(*) Dado não disponível

Considera-se que o crescimento significativo do PIB deve-se, essencialmente, à instalação dos projetos industriais e da oferta de serviços, em decorrência dessa instalação, elevando o percentual de participação no PIB estadual para o nível de 8%, apesar de que, no ano de 2005, diferentemente do movimento do PIB estadual, que registra crescimento constante, o PIB de Barcarena havia registrado uma queda de 0,99%, refletindo em diminuição na participação da composição do PIB estadual; em 2006, o PIB *per capita* municipal registrou 24,7% de aumento em relação ao ano anterior, atingindo uma elevação de 207,4% em relação ao ano base, reflexo do valor nominal registrado acima de R\$ 46 mil.

Com base em dados do IBGE, reportagem publicada pelo Jornal “O Liberal”, em 2007, mostrava que, em termos de PIB *per capita*, o Município de Barcarena estava entre os melhores do Estado, pois que ocupa a 72ª posição no comparativo com todos os Municípios do país, apresentando-se, inclusive, superior ao da capital Belém.

Revela a reportagem que, dentre os 30 (trinta) Municípios da Região Norte com maiores PIBs a preços correntes e os 14 (quatorze) do Estado do Pará, Barcarena é o que apresenta o segundo melhor percentual para a composição de toda renda produzida na Região Norte, o que faz com que esteja entre as 19 (dezenove) localidades paraenses que concentram a riqueza do Estado, entre os 22 (vinte e dois) Municípios com PIB superior à média calculada para a Região Norte e entre os 15 (quinze) acima da média registrada para o Brasil. É ainda o Município que mais agrega para o setor da indústria, no Estado, e o quinto no setor de serviços. E com relação ao PIB *per capita*, é o que tem exibido o melhor desempenho.

São números relevantes para a composição de um quadro econômico do Município, demonstrativo da situação financeira deste em relação aos demais entes federados, subsídio importante para a expressão de um quadro político local revelador tanto dos elementos constituintes da formação da receita municipal quanto da possibilidade de utilização desta última, o que conduz ao entendimento de que, em termos financeiros, a administração pública do período incorporava condições favoráveis para a oferta de serviços à população.

Com relação à movimentação financeira, os dados da Tabela 4, adiante, evidenciam a composição da receita total e as despesas executadas no Município.

TABELA 4. **Receitas e Despesas Orçamentárias Executadas, por fonte. Barcarena - 2000-2008.**

Ano	Receita Total (A)	Nº Índice 2000=100	Despesa	Nº Índice 2000=100	Receita Própria (B)	Nº Índice 2000=100	B: A %	Rec. Outras Fontes (C)	Nº Índice 2000=100	C: A %
2000	47.974.912	100,0	24.263.060	100,0	29.966.277	100,0	62,5	18.008.635	100,0	37,5
2001	51.701.985	107,8	67.186.472	276,9	10.946.360	36,5	21,2	40.755.625	226,3	78,8
2002	78.278.071	163,2	95.340.063	392,9	13.962.389	46,6	17,8	64.315.682	357,1	82,2
2003	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)
2004	72.335.091	150,8	88.504.868	364,8	12.999.884	43,4	18,0	59.335.207	329,5	82,0
2005	102.648.482	214,0	119.591.713	492,9	21.546.179	71,9	21,0	81.102.303	450,4	79,0
2006	114.826.907	239,3	145.359.740	599,1	28.797.737	96,1	25,1	86.029.170	477,7	74,9
2007	120.614.097	251,4	144.500.119	595,6	36.151.783	120,6	30,0	84.462.314	469,0	70,0
2008	130.363.899	271,7	163.065.362	672,1	37.232.737	124,2	28,6	93.131.162	517,1	71,4

Fonte: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009.

(*) não disponível

Os dados da Tabela 4 evidenciam que houve uma elevação na receita total do Município, no decorrer do período de 2000 a 2008, superior a 171%, cujo crescimento, na maioria dos anos, deveu-se à participação das receitas transferidas que alcançaram o nível de 417,1%, enquanto o percentual de aumento das receitas próprias teve máxima de apenas 24,2%, mantendo-se com déficit constante em relação ao ano-base até o ano de 2006, alterado somente, em 2007, quando atingiu 20,6% de aumento e, em 2008, quando subiu para 24,2%.

Em 2000, a participação da receita própria no total de receitas do Município representava percentuais superiores a 62%, enquanto as receitas transferidas representavam 37,5%; porém, ao longo do período, o movimento tornou-se inverso, pois, no ano que corresponde ao final da série observada, a participação da receita própria assume a casa de 28,6% e a da receita transferida eleva-se para 71,4%, o que evidencia que são as receitas transferidas que representam a principal fonte de recursos do Município.

No que diz respeito aos valores das despesas, verifica-se que, apenas no ano 2000, estas ficaram abaixo do total das receitas municipais. Em 2001, o percentual chegou ao total de 176,9% de aumento em relação ao ano-base, mantendo-se crescente na maioria do período, com exceção de variações ocorridas nos anos de 2004 e 2007.

O estudo realizado por Gemaque (2004), sobre os reflexos da política de fundos – especificamente do FUNDEF – na realidade educacional do Município de Santarém, torna

evidente que a situação de as despesas se apresentarem constantemente superiores às receitas revela o que autora denomina de “déficits na gestão orçamentária do Município”.

A autora, ao analisar os valores positivos revelados na situação daquele Município, considerou que se tratava de um efeito desencadeado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não se observa na realidade do Município de Barcarena, uma vez que, neste, os déficits são constantes, a partir de 2001, o que conduz ao entendimento de não ter havido esforço do executivo pela “higienização” das contas municipais, conforme prevê o parágrafo 1º, inciso II, do artigo 7º, da Lei 4.320/64.

A Tabela 5 comporta dados referentes a despesas nas diferentes funções de governo, ressaltando-se o percentual do gasto efetuado com a função educação, expressa na tabela juntamente com a função cultura.

TABELA 5. Despesas por Funções de Governo. Barcarena - 2000-2008. (em R\$ 1.000,00)

ANO	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Legislativa	—	—	—	—	—	—	—	—
Judiciária	—	—	—	705.914	—	—	—	—
Adm. e Planejamento	11.213.773	12.848.289	16.123.799	14.536.453	22.871.856	29.377.538	32.836.255	35.584.116
Agricultura	1.219.920	1.103.144	1.778.733	1.107.928	1.341.519	2.500.377	1.863.211	1.658.190
Energia e Recursos Minerais	—	750.884	3.920.229	2.565.049	1.884.241	573.406	1.402.910	1.993.847
Ind. Comercio e Serviços	—	173.836	337.281	376.061	411.027	2.386.532	704.600	489.815
Trabalho	—	—	—	—	—	65.195	41.107	56.637
Saúde e Saneamento	7.921.320	10.158.345	16.758.070	15.578.951	23.573.524	32.178.442	27.501.607	30.596.631
Habitação e Urbanismo	10.421.029	13.738.211	20.099.791	15.927.302	19.589.020	23.527.609	23.074.705	30.671.426
Assistência e Previdência	2.269.886	2.421.715	3.593.705	2.868.599	5.426.442	7.036.759	5.877.546	9.451.836
Transporte	2.069.013	3.861.672	2.702.209	5.876.673	5.638.509	378.359	1.184.263	535.468
Segurança Pública	—	—	—	—	—	—	—	—
Ed. e Cultura	17.592.018	20.040.935	29.398.861	28.214.651	38.302.677	45.479.853	47.809.759	42.663.497
Ed. Cultura % sobre total	33,4	30,8	31,0	32,2	32,2	31,7	33,6	27,8
TOTAL GERAL	52.706.959	65.097.030	94.712.678	87.757.582	119.038.815	143.504.071	142.295.964	153.701.464

Fonte: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009.

OBS: (—) Dado não disponível.

A área da educação é evidenciada, na Tabela 5, como a função que assume as despesas mais elevadas executadas pelo Município, com uma média de gasto, no período, de 31,5%. O segundo destaque para o âmbito das despesas de Barcarena é assumido pela função Administração e Planejamento, as quais representam uma média de gastos de 20%, no período, o que evidencia um considerável uso de recursos com o funcionamento da administração pública.

A educação, por ter um mínimo de recursos vinculados, como parece ocorrer na maioria dos Municípios paraenses, a exemplo de Barcarena, representa maior percentual de gasto, o que não consiste dizer que, necessariamente, o Município esteja gastando o mínimo de 25% de receitas obrigatórias, tampouco, que a área educacional se constitua como verdadeira prioridade do governo, pois, como adverte Castro (2001), “[...] boa parte dos recursos pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da educação.” (p. 19), que é um dos principais elementos da vinculação de recursos.

A Tabela 6 apresenta a receita total de impostos do Município, discrimina a composição da receita total da educação e a despesa total desta função.

TABELA 6. Receitas e despesas da função Educação. Barcarena. 2000-2008.
(em R\$1.000,00).

Anos	Receita Total de Impostos (A)	Receita Total da Educação	25% Rec. Impostos	Receita de Convênios	S.E Cota Municipal	Complem. FUNDEF FUNDEB	Despesa Educação
2000	47.974.908	13.494.483	11.993.727	— (*)	74.720	1.426.036	14.532.315
2001	51.701.985	14.053.049	12.925.496	— (*)	— (*)	1.127.553	19.814.203
2002	78.278.071	26.177.252	19.569.518	4.309.526	612.294	1.685.914	28.198.309
2003	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)
2004	72.335.091	26.750.142	18.083.773	7.331.301	— (*)	1.335.068	20.478.864
2005	102.648.482	30.534.307	25.662.121	3.037.942	532.753	1.301.491	30.104.987
2006	114.826.907	32.933.435	28.706.727	2.679.950	635.773	910.985	37.043.017
2007	120.614.097	38.347.278	30.153.524	2.522.657	657.427	5.013.670	41.587.953
2008	130.363.900	42.181.835	32.590.975	2.188.391	634.766	6.767.703	41.210.819

Fonte: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009.

(*) Dados não disponíveis

Os valores registrados na Tabela 6 possibilitam identificar que a receita de impostos obteve aumento positivo, no período, da ordem de 171,7%, registrando uma média de crescimento anual acima de 87%. Na mesma proporção, apresenta-se, também, o movimento dos recursos vinculados à educação, com exceção dos recursos de convênios que, nos anos de 2002 e 2004, somaram com 16,4% e 27,4%, respectivamente, para o total da receita de educação; e, a partir do ano de 2005, apresentaram retração significativa à formação das receitas, cuja diminuição verificada é de 9,9%, em 2005, para 5,1%, em 2008, o que perfaz uma média de diminuição anual, no intervalo de 2005 para 2008, de 7,4%, na composição da receita total de recursos da educação.

O salário educação, definido como um dos aportes compulsórios de recursos vinculados ao financiamento da educação básica pública, assegurado desde a Constituição de 1946 e mantido na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 212, § 5º, calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas (CASTRO, 2001).

Verifica-se, na Tabela 6, que a cota municipal da contribuição desse elemento, diferente da de receita de convênios, obteve aumento considerável, no período, na ordem 749,5%, com média de crescimento anual de 463% o que, em média, representou 1,2% na composição anual do total de recursos.

Outro incremento relevante na composição da receita da educação, no Município, foi o conjunto das complementações da União advindas do FUNDEF e, a partir de 2007, do FUNDEB (fundo instituído em substituição ao anterior). Considerando o período observado, os dados revelam um aumento da complementação da União, na ordem de 374%, perfazendo uma média de 171,1% de composição da receita, no período.

Em relação ao último ano de vigência do FUNDEF (2006), a complementação caiu em 30% em relação ao ano anterior (2005), porém, no ano seguinte (2007), já com a vigência do novo Fundo, o FUNDEB, a complementação subiu para 450% e, em 2008, chegou a 642% de aumento em relação ao último ano do FUNDEF.

Ao se focalizar atenção apenas nos percentuais de aumento, tende-se a considerar que ocorreu elevação da quantia de recursos novos, mas, ao relacionar tais

valores com o número de matrículas trazidas pela normatização do FUNDEB, desfaz-se a ilusão, pois se percebe que os recursos não são tão expressivos como a isso a primeira impressão induz.

Ao analisar os recursos advindos da vinculação de impostos próprios e transferidos, verifica-se que, pelo fato de serem recursos vinculados, representam a grande maioria da composição total para a educação. A receita de impostos representou uma média de crescimento, no período estudado, de aproximadamente 186,7% dos recursos totais para a área, cuja média de contribuição anual foi de 81,2%.

Entretanto, esta receita só torna-se expressiva em virtude da somatória de recursos transferidos ao Município, o que o caracteriza como um ente federado grandemente dependente, financeiramente, de receitas externas, apesar de possuir valor expressivo em termos de Produto Interno Bruto – PIB e de a maior composição deste produto advir do setor de indústria em decorrência dos projetos instalados em Barcarena.

A Tabela 7 expressa dados da categorização econômica das despesas realizadas, no Município, com a área da educação.

TABELA 7. Despesas com a educação por categoria econômica. Barcarena. 2000-2003.

ANO	CATEGORIA ECONÔMICA									
	Despesa Total	Despesas Correntes	% s/ Total	Per Cap. Corrente	Despesa Capital	% s/ Total	PerCap Capital	Despesa c/Pessoal	% s/ Total	PerCap Pessoal
2000	14.532.315	8.853.812	60,9	552	934.362	6,4	58	4.744.140	32,6	295
2001	19.814.203	11.909.717	60,1	676	944.273	4,8	53	6.960.212	35,1	395
2002	28.198.309	16.372.358	58,1	876	1.246.274	4,4	66	10.579.677	37,5	566
2003	26.411.495	15.440.252	58,5	698	1.200.858	4,5	54	9.770.384	37,0	441

Fonte: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009.

(*) Dados não disponíveis

Os dados da Tabela 7, referentes ao período de 2000 a 2003, mostram não ter havido variações expressivas nas categorias entre os anos. A participação das despesas correntes sobre o total variou de 60% a 58%, sendo a categoria que mais soma na

composição total das despesas. Isso se expressa nos valores *per capita* corrente, cuja média, em valores absolutos, correspondeu a R\$700 (setecentos reais), registrando aumento de 26,4%, no período.

Quanto às despesas de capital, a situação de Barcarena equivale à da maioria dos Municípios brasileiros, qual seja: o percentual de participação no total das despesas corresponde a uma média de 5,0%.

A Tabela 8 comporta dados referentes às despesas executadas, no Município de Barcarena, nos diferentes programas da função educação os quais evidenciam a distribuição dos recursos por etapas e modalidades de ensino.

TABELA 8. Despesas da Educação por programa. Barcarena. 2000-2008.

ANO	BARCARENA							
	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Ed. Infantil	494.877	497.146	1.137.536	1.899.637	919.298	2.231.315	3.808.451	3.076.247
Ens. Fund.	9.132.857	11.011.496	14.187.104	23.838.255	15.158.967	18.883.180	20.123.952	23.506.581
Ensino Médio	133.550	103.549	111.045	— (*)	— (*)	92.356	76.487	5.463
EJA	26.684	19.897	1.089.527	1.193.723	929.027	682.044	507.008	426.860
Ens. Superior	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	102.451	114.796	64.677	144.451
Ed. Profissional	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	26.012	24.084	16.040	7.098
Ed. Especial	201	5.227	8.644	28.609	— (*)	2.222	15.607	3.103
Outras	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	19.404.109	21.368.301	21.328.656	13.555.633
Total	9.788.170	11.637.315	16.533.656	26.960.225	36.539.864	43.398.298	45.940.879	40.725.436

Fonte: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009.

(*) Dados não disponíveis

Os dados contidos na Tabela 8 mostram que o gasto com o programa Educação Infantil atingiu 521% de aumento, no período observado, da mesma forma que as matrículas, na rede municipal, nessa etapa também registraram mais que o dobro de elevação, conforme se pode verificar na Tabela 15 (p.112). Assim, de 2.261 alunos registrados, no ano 2000, o número elevou-se para 4.594 em 2008.

O Ensino Fundamental concentra a maior parte dos gastos, uma vez que as exigências preconizadas pela legislação dos fundos – FUNDEF e FUNDEB – asseguram a esta etapa constante vantagem quanto à destinação dos recursos em relação a outras etapas e modalidades da Educação Básica, tornando perceptível a perspectiva de priorização do Ensino Fundamental presente no financiamento do ensino público.

Os gastos com Ensino Fundamental chegam a alcançar 57,7% do total, enquanto o percentual de aumento, no período, atinge 157,3%. Porém, no Ensino Médio, o desenho é de retração dos gastos: a diminuição no período chega aos 95,9%. Em 2000, representava 1,3% do gasto total e, em 2008, esse valor foi reduzido para 0,01%, assim como a oferta dessa etapa torna-se extinta da rede pública municipal, a partir de 2001, conforme pode ser verificado na Tabela 15 (p. 112).

A Tabela 9 aborda os valores gastos por aluno/ano nos diferentes tipos e modalidades de ensino, no Município de Barcarena, entre 2000 e 2008.

TABELA 9. Gasto-aluno por Programa. Barcarena. 2000-2008.

ANO	BARCARENA									
	Geral	Nº Índice 2000=100	Educação Infantil	Nº Índice 2000=100	Ensino Fund.	Nº Índice 2000=100	EJA	Nº Índice 2000=100	Educ. Especial	Nº Índice 2000=100
2000	1.275	100,0	218,88	100,0	813,18	100,0	11,69	100,0	1,58	100,0
2001	1.240	97,2	123,48	56,4	1.047,92	128,9	7,52	64,3	32,27	2.042,4
2002	1.379	108,1	256,09	117,0	1.255,94	154,4	392,06	3.353,8	56,50	3.575,9
2003	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)	— (*)
2004	1.565	122,7	394,52	180,2	1.840,22	226,3	350,68	2.999,8	193,30	12.234,2
2005	2.042	160,1	201,60	92,1	1.119,40	137,7	269,21	2.302,9	— (*)	— (*)
2006	2.255	176,8	468,67	214,1	1.314,34	161,6	— (*)	— (*)	44,44	2.812,7
2007	2.329	182,6	847,45	387,2	1.387,86	170,7	203,78	1.743,2	83,02	5.254,4
2008	1.787	140,1	669,62	305,9	1.539,70	189,3	178,45	1.526,5	11,98	758,2

Fontes: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009. INEP, 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008.

(*) Dados não disponíveis

Os dados da Tabela 9 mostram que a principal etapa responsável pela evolução de 40,1% no gasto-aluno total, no período observado, foi o Ensino Fundamental, alterado de 28,9%, em 2001, para 89,3%, em 2008.

No decorrer do período observado, o gasto por aluno geral, no Município, apresentou crescimento de 40,1%, com registro mais expressivo em 2007, quando o aumento alcançou o nível de 82,6%. Os dados revelam oscilação nos valores do gasto por aluno, no decorrer da série estudada, uma vez que, até 2004, o aumento não foi expressivo. Já no período de 2004 a 2007, apresentou crescimento de 60,1 pontos percentuais e, em 2008, sofreu diminuição em torno de 42 pontos percentuais, em relação o ano de 2007.

Ao observar o valor do gasto por aluno, por programa, verifica-se que 2004 foi um ano de maior elevação de gastos no Ensino Fundamental e na Educação Especial, pois, na Educação Infantil e na Educação de Jovens e Adultos, os gastos mais expressivos ocorreram nos anos de 2007 e 2002, respectivamente. Porém, em 2008, final do segundo governo do período observado, o gasto diminuiu em todos os programas, exceto no Ensino Fundamental, que teve o valor do gasto por aluno elevado em 18,6 pontos percentuais, em relação ao ano de 2007.

Verifica-se, ainda, que a modalidade Educação de Jovens e Adultos apresentou diminuição em torno de 35%, de 2000 para 2001; porém, em 2002, registrou o valor mais significativo do período (392,06). Este, entretanto, vai sofrendo diminuições gradativas, embora, no último ano da série observada, ainda apresente elevação superior a 1.500%, em relação ao ano-base.

A Educação Especial, no decorrer dos primeiros quatro anos observados, apresenta crescimento constante, cujo valor máximo foi registrado no ano de 2004 (193,30); entretanto, nos quatro anos finais da série, apresenta queda expressiva no valor do gasto-aluno da modalidade.

Verifica-se que existem diferenças expressivas em torno de valor estipulado a ser gasto por aluno, em cada etapa ou modalidade, bem como oscilações entre os anos observados e, ainda que, mesmo considerando o fator de diferenciação (valor multiplicado pelo número de matrículas para obtenção do valor a ser gasto por aluno em cada programa), o Ensino Fundamental se apresenta como privilegiado e a Educação Infantil, como a de menor fator entre as etapas.

Em relação às modalidades, embora no último ano da série (2008) tanto a Educação de Jovens e Adultos quanto a Educação Especial tenham apresentado a maior expressão em termos de diminuição no valor do gasto por aluno, os valores desse ano, em relação ao ano-base, representam percentual expressivo.

De acordo com Gemaque (2004), a análise dos dados referentes às receitas e despesas da função educação comporta a possibilidade de descrever a dinâmica dos recursos orçados à referida área, bem como evidenciar possíveis desdobramentos atrelados à implementação da política de fundos no Município. No caso que este estudo focaliza, considera-se que a observação desse aspecto também é relevante, uma vez que o período focalizado comporta sete anos de funcionamento do FUNDEF e, posteriormente, a transição, de 2007 para 2008, para o FUNDEB, em que a gestão e o financiamento da educação também precisam adequar-se para a devida operacionalização dos recursos na oferta do ensino público.

A Tabela 10 apresenta o montante total de recursos do FUNDEF e do FUNDEB aplicados em Barcarena; os percentuais estão calculados sempre com base no ano anterior, o que possibilita a comparação entre os valores dos Fundos e evidencia a dinâmica dos recursos durante os dois primeiros anos do FUNDEB.

TABELA 10. Recursos do FUNDEF e FUNDEB. Barcarena. 2000-2008.

ANO	BARCARENA		
	Fundef (a)	Fundeb (b)	Nº Índice Anual
	Total	Total	
2000	8.214.848	— (*)	100,00
2001	8.633.882	— (*)	105,1
2002	7.467.816	— (*)	86,4
2003	— (*)	— (*)	— (*)
2004	8.582.588	— (*)	114,9
2005	12.060.511	— (*)	140,5
2006	12.769.366	— (*)	105,8
2007	— (*)	14.093.862	110,3
2008	— (*)	17.136.958	121,5

Fonte: BRASIL. MF. FINBRA [Base de dados]. (Valores corrigidos a preço de maio de 2009, cf. IGP-DI/FGV). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessos em: nov. 2009.

Os dados evidenciam que, de 2000 a 2001, o crescimento dos valores da receita do FUNDEF não foi tão expressivo; vê-se, ainda, que, em 2002, o valor do FUNDEF teve retração da ordem de 13,5%, em relação ao ano anterior, e, em 2006, último ano de FUNDEF, o crescimento foi de apenas 5,8%, em relação a 2005.

Por conseguinte, o FUNDEB se pauta pela mesma lógica do Fundo anterior, prevendo, entretanto, a cobertura de toda a Educação Básica. Em Barcarena, de acordo com os dados, no primeiro ano do novo Fundo, o acréscimo de recursos foi de apenas 10,3% e, em 2008, de 21,5%.

2.4 Aspectos educacionais

A Educação Básica, no Município, é ofertada nas etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental e nas modalidades Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional. Há, também, a oferta de ensino profissionalizante, em unidades do SENAI, cursos de curta duração para formação de mão de obra, oferecidos pelo SEBRAE, e de formação continuada para os profissionais da educação, em parceria com o Ministério da Educação e empresas que o Município sedia.

Quando à Educação Superior, a oferta se dá pela Universidade do Estado do Pará (UEPA), que oferece o curso de Engenharia Ambiental, e pela Universidade da Amazônia (UNAMA), com cursos superiores de formação específica (Gestão em Órgãos Públicos; Gestão Empresarial e Desenvolvimento de Software) e, também, o curso de Pedagogia e de Formação de Professores.

A rede educacional do Município, em 2000, possuía um total de 121 estabelecimentos de ensino de Educação Básica, com um quadro funcional formado por 243 (61,9%) efetivos e 149 (38,1%) temporários, perfazendo um total de 392 profissionais, tanto docentes quanto funcionários técnicos e administrativos. Destes, 62 (15,8%) com formação superior e 330 (84,2%), com nível médio.

Em 2004, final do primeiro governo do Prefeito Laurival Cunha, o número de trabalhadores da rede pública municipal de educação havia se elevado para 934; entretanto, o percentual de formação superior desses não apresentava alterações: estes eram apenas 185 (19,8%). Tampouco, modificou-se a forma de ingresso, pois lidera a atuação sob a forma de contratos temporários, com 594 (63,6%) profissionais de ambas as categorias no quadro.

Em 2008, último ano do segundo mandato do mesmo governo, o quadro funcional da educação foi reduzido para 844 servidores na área educacional, assim como a contratação sob a forma temporária diminuiu para 261 (30,9%). Porém, com relação à formação, não se verificam alterações significativas, pois o número de profissionais com nível médio 572 (67,9%) ainda é o maior percentual da rede de ensino, conforme revelam os dados do Quadro 6.

ANO	CARGO/FUNÇÃO										CONDIÇÃO	TOTAL	TOTAL GERAL
	DOCENTE						TÉCNICO						
	Professor	Professor Lic. Plena	Professor Lic. Curta	Professor Ped.	Professor Aux.	Professor Est. Adic.	Pedagogo	Orient. Educaciona I	Adm. Escolar	Superv. Escolar			
2000		20	-	214	-	-	04	*	03	02	E	243	392
		28	2	116	-	-	03	*	-	-	T	149	
2001		17	1	222	125	-	-	*	02	02	E	369	649
		44	2	194	37	02	01	*	-	-	T	280	
2002	331	*	*	*	*	*	03	*	*	*	E	334	676
	339	*	*	*	*	*	03	*	*	*	T	342	
2003		20	1	186	112	01	-	-	-	-	E	320	716
		92	2	350	32	03	12	02	02	01	T	496	
2004		35	1	186	113	01	02	-	02	-	E	340	934
		122	2	412	36	01	18	03	-	-	T	594	
2005		40	-	176	117	01	04	-	02	01	E	341	883
		124	1	372	24	05	15	-	01	-	T	542	
2006		46	-	170	117	01	04	*	02	01	E	341	1015
		190	3	425	29	05	22	*	-	-	T	674	
2007		47	1	157	121	01	03	*	02	01	E	333	1015
		200	6	420	30	05	21	*	-	-	T	682	
2008		45	1	433	97	02	02	*	02	01	E	583	844
		161	3	38	03	-	55		01	-	T	261	

QUADRO 6: Número de professores e técnicos da rede pública municipal. Barcarena. 2000–2008.

Fonte: Setor de Recursos Humanos, da Secretaria Municipal de Educação de Barcarena: informações verbais a partir dos registros do SRH.

Legenda: E = efetivo; T= temporário (*) cargo não registrado; (-) dado inexistente

Os dados do Quadro 6 revelam que, nos dois primeiros anos da série histórica, o número de profissionais efetivos atuando na educação era superior ao de temporários, apesar de o número de temporários ter se expandido em 131 servidores. Porém, no período de 2003 a 2007, é expressivo o aumento no número de servidores temporários, chegando, em 2007, a ser mais que o dobro do número de efetivos. Situação que só se altera no ano de 2008, final do segundo mandato do Executivo, em que o número de efetivos torna-se superior; entretanto, o quadro de servidores ainda permanece com um número de temporários que corresponde a quase metade do número de efetivos.

Verifica-se que, durante a maior parte da gestão municipal, em oito anos de governo, se manteve um quadro funcional em que sobressaia a ocupação dos cargos da educação por servidores temporários, o que revela que a gestão da educação municipal priorizava essa forma de admissão para ocupação dos cargos públicos, contrariando o princípio constitucional que prevê o ingresso no serviço público por via de concurso público.

Os dados expressos no Quadro 6 evidenciam, ainda, que a valorização do profissional da educação, no que se refere à formação continuada, também não foi uma ação priorizada pelo governo municipal, no decorrer do período observado, pois o número de profissionais sem formação superior ainda é a maior expressão no quadro de servidores.

A Secretaria Municipal de Educação, durante o período que o estudo focaliza, assim como as secretarias de Turismo e de Agricultura, funcionavam em espaços alugados, no segundo andar de um prédio de três andares em que, na parte térrea, encontram-se instalados vários estabelecimentos comerciais, também em espaços alugados (padaria, açougue, papelaria, loja de tecidos, loja de materiais de construção) e, no terceiro andar, residências pertencentes a familiares de representante do Executivo.

A estrutura física do órgão compreende o Gabinete do/da Secretário/a, ao qual se vinculam um Setor de Planejamento e dois departamentos (de administração e de educação). O Departamento de Administração compreende os setores de recursos humanos, recursos materiais, de transporte escolar e o de assistência ao escolar (SEMAE). Ao Departamento de Educação vinculam-se os setores de arquivo e estatística, setor de projetos e programas

específicos de ensino e setor técnico-pedagógico, além de quatro coordenações (de Educação Ambiental, de Educação Especial, de Educação Física e de Ensino Religioso), conforme revela a Figura 2 que apresenta o organograma do referido órgão.

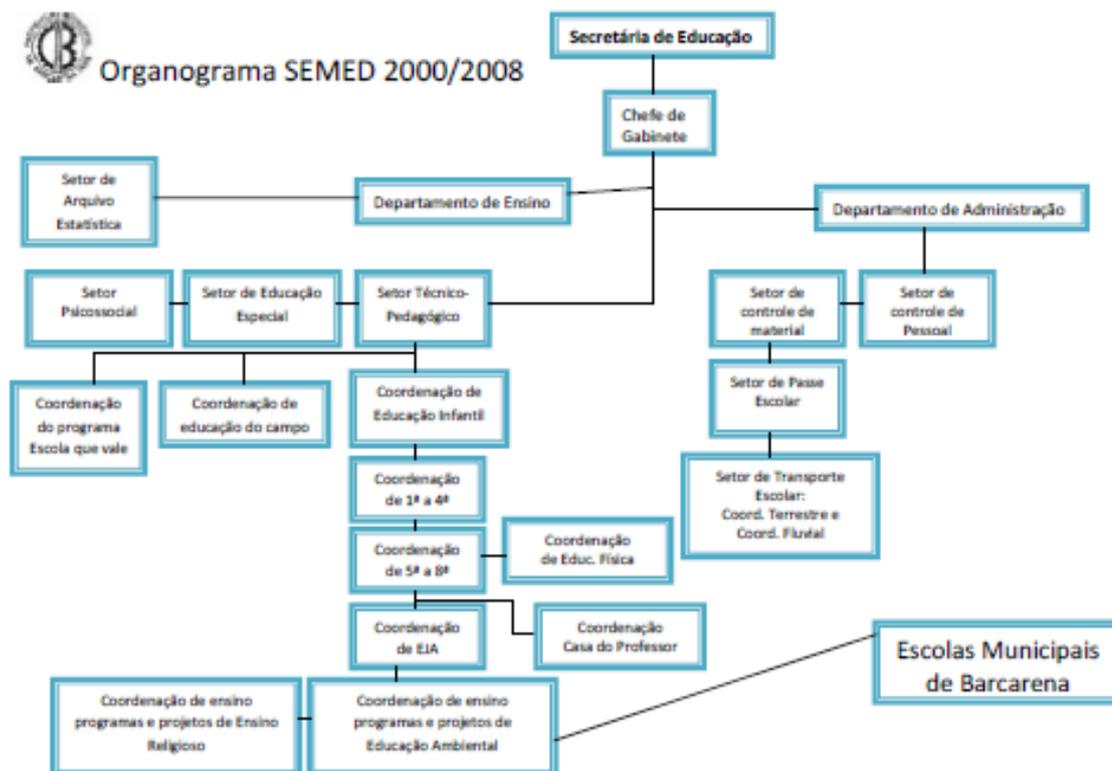


FIGURA 2. Organograma da Secretaria Municipal de Educação. Barcarena – 2002-2008.
Fonte: Figura construída pela autora a partir de informações extraídas do Regimento Interno do Órgão.

O Regimento Interno da Secretaria disciplina as competências de cada coordenação, setor e departamento, bem como especifica as atribuições dos respectivos diretores de departamentos e as relações de subordinação entre as seções, subordinando-se ao departamento de educação as coordenações e setores que o constituem; o Departamento subordina-se diretamente ao Gabinete do(a) Secretário(a), estabelecendo uma relação de comunicação vertical somente entre as seções de cada departamento, e destas para com a chefia geral, o que evidencia uma estrutura de relação entre os segmentos de extrema hierarquização.

A organização da educação municipal não se encontra estruturada em um Plano Municipal de Educação, nem se orienta por meio de diretrizes locais. É viabilizada a partir de orientações elaboradas pela equipe técnica da SEMED em consonância com orientações do Programa Escola Que Vale (PEQV), no que diz respeito às áreas de língua portuguesa e conhecimento matemático. A justificativa da Secretária de Educação do período em relação a esse fato é de que o Município desenvolveu discussões sobre a estruturação do plano municipal; porém, permaneceu no aguardo da aprovação do plano estadual para a efetivação de ações mais sistemáticas. Com isso, a condução da educação municipal tem seguido sob o norteamento dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), no aspecto teórico, e do PEQV, no aspecto didático.

De acordo com informações obtidas no sitio da Fundação Vale²³, a atuação do programa na realidade educacional do Município constituiu-se de implantação e manutenção, por quatro anos, de processo de formação profissional continuada para professores, coordenadores, diretores e vice-diretores das unidades escolares, na perspectiva de colaborar no desenvolvimento territorial da comunidade por meio de cooperação para a implantação de uma cultura profissional na rede pública de educação, responsável pela melhoria da aprendizagem dos alunos, tendo como foco a aprendizagem da leitura e da escrita, por considerá-lo como o conteúdo base para acesso aos demais conteúdos do conhecimento; aprendizagem de valores éticos e estéticos, considerados essenciais para a inserção social e para as relações interpessoais.

A metodologia adotada pelo programa abrange duas dimensões de atuação: as áreas de ensino de língua portuguesa, artes e matemática e o campo da gestão escolar. É centrado na formação dos educadores em atuação nas escolas dos Municípios em que a Vale S/A atua. Com proposição de intervenção situada na reflexão sobre a prática, orientada por formadores especializados, tem como finalidade possibilitar a instituição de uma cultura profissional de trabalho em grupo.

A formação em língua portuguesa se volta para a construção de uma perspectiva didática que considere práticas de leitura e escrita como objetos de ensino e os alunos como

²³ A descrição do objetivo, da metodologia e das dimensões que o programa atende foi extraída do sitio do Programa *Escola que Vale*. (Disponível em: <http://www.escolaquevale.org.br/pg_int_1.php?pid=31>. Acesso em: 08 dez. 2009.

sujeitos que podem atribuir sentido a tais práticas, reconstruir conhecimentos e participar ativamente de uma comunidade de leitores e escritores.

A prática de oficinas como instrumento de modificação da atitude dos professores é o foco da formação em artes, por privilegiar que a tomada de consciência de seu potencial criativo configura-se como condição necessária para repensar o trabalho pedagógico sob a perspectiva do desenvolvimento profissional. Além de considerar que propicia ampliação do universo cultural por meio da apropriação de técnicas e procedimentos utilizáveis em sala de aula, esta não chegou a ser desenvolvida no Município.

A formação em matemática ancora-se no pressuposto de que fazer matemática na escola implica oportunizar experiência viva no processo ensino aprendizagem, priorizando possibilitar que os alunos estabeleçam uma relação pessoal com a área, concebendo a relação com o conhecimento como uma aventura intelectual num terreno que importa tanto a imaginação, o talento, a curiosidade, como o rigor, a precisão e o compromisso.

E o campo da gestão prioriza a valorização e o reconhecimento da responsabilidade do diretor dentro do cenário educacional brasileiro como um dos primeiros objetivos da formação de diretores. Assenta-se em um ideal que busca promover a conscientização do profissional como agente social da comunidade escolar, de forma que suas ações correspondam aos propósitos educativos da rede de ensino. Defende a concepção do espaço escolar como um ambiente de respeito, aprendizagem, diálogo e solidariedade como forma de veicular a comunidade escolar como referência de convívio democrático e as aprendizagens pensadas e desenvolvidas como razão de ser da educação.

Na concepção da coordenadora do programa PEQV na rede ensino, a educação municipal segue os pressupostos da concepção construtivista de educação, pois considera que essa metodologia consolidou-se no Município a partir da formação dos PCNs oferecido pelo Ministério da Educação (MEC) e que, com o PEQV, proporcionou a articulação da formação teórica oferecida pelos PCNs com a formação didática oferecida pelo programa.

Declarações de membros da equipe formadora e integrantes das unidades de ensino participantes do programa no Município revelam importância na formação trazida pelo programa para a prática da gestão como pode ser observado nas falas abaixo:

Foi de suma importância para o meu aperfeiçoamento de minha função, criando artifícios para uma melhor administração, podendo assim mostrar um melhor trabalho em rede com os demais colegas de profissão, pois a oportunidade de juntos podermos esclarecer fatos e dados ainda não percebidos perante a rotina escolar, mostrando assim a verdadeira responsabilidade de um gestor. (Professora da rede municipal participante da equipe de formadores do PEQV. Fragmento extraído de Relatório da formação de gestores, elaborado em novembro de 2009).

A formação de gestores para mim foi de essencial importância, por inúmeros fatores; dentre esses, por possibilitar estudos e reflexões acerca de como os próprios processos gestores são exercidos, reafirmando ainda mais o conhecimento e a construção de novos referenciais em gestão escolar. E que esta não é uma atividade puramente técnica, e sim que está ligada a valores e à função social da educação. (Vice-Diretora da rede municipal participante da equipe de formadores do PEQV. Fragmento extraído de Relatório da formação de gestores, elaborado em novembro de 2009).

Os fragmentos também indicam carência de conhecimentos e a ausência de atividades de formação contínua, por parte da rede municipal, nesse sentido. Portanto, com a atuação do programa, tem-se a impressão de que um novo horizonte se abre para os profissionais da área, como mostram as falas de funcionários municipais de escolas participantes do programa e da equipe de formadores locais.

[...] anteriormente, era assim, cada escola tinha a sua linha de trabalho, não se tinha uma metodologia. Foi a partir da implantação do programa que nós passamos a ter; então, por aí, nós já começamos a observar a

questão da mudança, da diferença. A proposta pedagógica do Município foi conhecida a partir da implantação do Programa Escola que Vale; até então, cada um trabalhava do seu jeito. Antes, nós tínhamos orientações e formações, mas não uma linha de trabalho definida. (Grifos meus).

[...]

Quando chegou na escola, eles colocaram para nós que estávamos sendo inseridos no Programa Escola que Vale, que passaríamos por formações e a trabalhar a partir da linha desenvolvida pelo Programa, que é a concepção construtivista. A princípio, foi meio estranho; nós não conhecíamos, mas nós tínhamos um direcionamento dado por meio de orientações na própria escola, pela coordenação. Dessa forma, nós passamos a fazer parte da rede com uma única linha de trabalho, e aceitamos. [Professora da rede municipal participante da equipe de formadores do PEQV].

*O PEQV acabou sendo o carro chefe, posto que **não havia uma linha mestra**, em que o programa se encaixasse. O PEQV foi a linha mestra e nós é que fomos absorvendo isso. Vejo, então, que **faltou uma diretriz educacional na SEMED** que especificasse a trajetória de trabalho do período não só na questão de acompanhamento, mas também, no curso do desenvolvimento do programa. Havia muitos momentos em que as coisas eram tratadas a panos quentes e no final quando deveriam ocorrer às culminâncias para não sair feio o resultado eram mascaradas algumas coisas. (Diretor de escola participante do PEQV). (Grifos meus).*

Porém, a ação do programa na realidade educacional do Município de Barcarena, que se propunha como uma oferta do investimento social da empresa, realizado por meio da sua Fundação e desenvolvido pelo Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária (CEDAC), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, acabou por configurar-se como o principal orientador da organização da educação municipal.

O programa teve adesão do Município, em 1999; no período de 2001 a 2003, ocorreu a etapa de implantação, que abrangeu um total de seis escolas e 40 (quarenta) professores, com formação direcionada para a prática da leitura e escrita. No período de

agosto de 2003 a dezembro de 2005, ocorreu a etapa de expansão, que atingiu 12 (doze) escolas e 92 (noventa e dois) professores. Em 2006, iniciou-se a formação no campo da gestão escolar, alcançando 24 (vinte e quatro) escolas, 24 (vinte e quatro) diretores e 28 (vinte e oito) vice-diretores. No ano de 2007, foi inserida a formação em educação matemática, com participação de 21 (vinte e uma) escolas e 22 (vinte e dois) coordenadores pedagógicos²⁴.

O programa atinge as unidades educacionais da área urbana e apenas um estabelecimento da área rural, pois, na maioria das escolas desta última, o corpo funcional é composto apenas de professores, que por vezes assumem a função de docente, agente administrativo, responsável e até servente e merendeiro, uma vez que as turmas são multisseriadas, com número pequeno de alunos, forma de organização essa compreendida pelo poder público como insuficiente para a formação de um quadro completo de profissionais.

A oferta da Educação Básica pela rede pública municipal, em 2000, compreende um total de 16.037 alunos. O atendimento da Educação Infantil é de responsabilidade da esfera municipal, o do Ensino Fundamental é partilhado pelas duas esferas (estadual e municipal), e o Ensino Médio é atribuição da esfera estadual.

Apesar de o maior contingente de alunos concentrar-se na área urbana, é na área rural que se localiza o maior número de escolas, pois estas, em sua maioria, são formadas por espaços de no máximo duas salas de aula, servidas de profissionais que prestam serviços sob a forma de contratos, conjugando função administrativa, de docência, de gestão e de apoio, constituídas de turmas organizadas sob a forma multisseriada.

Mesmo após o governo ter feito opção pelo processo de nucleação das unidades escolares, no espaço rural, como forma alternativa de diminuir a organização multisseriada, ainda persiste um grande número de estabelecimentos de ensino localizados nessa área, fator que, de alguma forma, incorpora dificuldades à gestão da educação municipal, pois soma

²⁴ O número de escolas e de profissionais varia de acordo com o tipo de formação. A formação de língua portuguesa é realizada diretamente com o professor, a de conhecimento matemática é com o coordenador pedagógico e a de gestão com diretores e vice-diretores. As escolas que não possuem coordenadores pedagógicos não participam da formação de conhecimento matemático, as que não possuem diretores ou vice-diretores não participam da formação de gestão.

especificidades que se diferenciam da realidade do espaço urbano e que não podem ser ignoradas pelo poder público.

A evolução das matrículas na Educação Básica, nas etapas e modalidades oferecidas, no Município, pelas redes pública e privada, encontra-se descrita na Tabela 11, de acordo com a série histórica de 2000 a 2008 que o estudo compreende.

TABELA 11. Matrículas da Educação Básica por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.

ANO	Total	Nº Índice 2000 =100	Estad.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total
2000	28.479	100,0	9.430	100,0	33,1	16.037	100,0	56,3	3.012	100,0	10,6
2001	30.617	107,5	10.061	106,6	35,2	17.598	109,7	61,7	2.958	98,2	10,3
2002	31.598	110,9	10.099	107,0	35,4	18.670	116,4	65,5	2.829	93,9	9,9
2003	35.566	124,8	9.971	105,7	35,0	22.108	137,8	77,6	3.487	115,7	12,2
2004	35.063	123,1	10.404	110,3	36,5	21.321	132,9	74,8	3.338	110,8	11,7
2005	36.355	127,6	11.380	120,6	39,9	21.708	135,3	76,2	3.267	108,4	11,4
2006	37.724	132,4	11.547	122,4	40,5	22.538	140,5	79,1	3.639	120,8	12,7
2007	35.773	125,6	11.619	123,2	40,7	21.670	135,1	76,0	2.484	82,4	8,7
2008	36.422	127,8	10.370	109,9	36,4	22.512	140,3	79,0	3.180	105,5	10,8

Fonte: INEP, 2008.

De acordo com os dados da Tabela 11, as matrículas correspondentes à Educação Básica, no Município de Barcarena, no período de 2000 a 2008, incluindo todas as esferas administrativas, aumentaram na ordem de 27,8%. Como se pode conferir, os dados evidenciam uma pequena elevação no cômputo das matrículas sob a responsabilidade da esfera estadual (9,9%), no período, enquanto a esfera municipal tornou-se responsável pelo atendimento de 40% a mais do que atendia em 2000.

Demonstra-se ainda que, com exceção do ano de 2004, as matrículas na rede estadual do Município seguiam um pequeno e constante aumento; no entanto, em 2008, segundo ano de implementação do FUNDEB, as matrículas estaduais diminuíram cerca de 10,% em relação ao ano anterior (2007).

Como se verifica, o insignificante aumento das matrículas da rede estadual, no período, traduz-se na dinâmica de desresponsabilização desta esfera na oferta e na manutenção de novas matrículas, bem como é reflexo da política de municipalização do ensino implementada no Estado do Pará.

Esse movimento de liderança do Município sobre o atendimento da Educação Básica revela que, em termos de gestão, ocorre uma sobrecarga de responsabilidade sobre a esfera municipal, tornando visível a inoperância quanto ao regime de colaboração na oferta da educação em que os dois entes federados deveriam pactuar tal responsabilidade.

2.4.1 Educação Infantil

Nas tabelas 12 e 13, apresenta-se o quantitativo de matrículas na Educação Infantil que, constitucionalmente, encontra-se sob a responsabilidade da esfera municipal.

TABELA 12. Matrículas na Educação Infantil, por tipo de ensino e dependência administrativa. Barcarena – 2000-2008.

ANO	CRECHE				CLASSES DE ALFABETIZAÇÃO				PRÉ ESCOLA			
	Est.	Mun.	Priv.	Total	Est.	Mun.	Priv.	Total	Est.	Mun.	Priv.	Total
2000	*	*	*	*	204	1.116	203	1.523	142	1.145	539	1.826
2001	*	406	32	438	61	1.898	175	2.134	301	1.722	429	2.452
2002	*	558	28	586	86	1.689	163	1.938	152	2.195	431	2.778
2003	*	1.105	29	1.134	*	*	139	139	253	3.733	628	4.614
2004	*	1.326	62	1.388	*	*	*	*	253	3.489	560	4.302
2005	*	557	188	745	*	*	*	*	183	4.003	512	4.698
2006	*	633	236	869	*	*	*	*	*	4.128	692	4.820
2007	*	484	139	623	*	*	*	*	*	4.010	415	4.425
2008	*	545	161	706	*	*	*	*	*	4.049	529	4.578

Fonte: INEP, 2008.

(*) não ofertado

Durante todo o período observado, verifica-se que a esfera estadual não oferecia a Educação Infantil em creches, no Município de Barcarena, e, em classes de alfabetização apenas nos quatro primeiros anos da série, pois estas, a partir de 2004, foram incorporadas à pré-escola. Todavia, mesmo após a incorporação das classes de alfabetização pela pré-

escola, a rede estadual não aparece mais como responsável pela oferta dessa etapa de escolarização, ficando esta somente a cargo da esfera municipal, que assume o atendimento de forma bem expressiva sobre a iniciativa privada, principalmente, no âmbito da pré-escola.

TABELA 13. Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.

Anos	Total	Nº Índice 2000 =100	Estad.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total
2000	3.349	100,0	346	100,0	10,3	2.261	100,0	67,5	742	100,0	22,2
2001	5.024	150,0	362	104,6	10,8	4.026	178,0	120,2	636	85,7	18,9
2002	5.302	158,3	238	68,7	7,1	4.442	196,4	132,6	622	83,8	18,5
2003	5.887	175,7	253	73,1	7,5	4.838	213,9	144,4	796	107,2	23,7
2004	5.690	169,9	253	73,1	7,5	4.815	212,9	143,7	622	83,8	18,5
2005	5.443	162,5	183	52,9	5,4	4.560	201,6	136,1	700	94,3	20,9
2006	5.689	169,8	*	*	*	4.761	110,6	142,1	928	125,0	27,7
2007	5.048	150,7	*	*	*	4.494	198,8	134,1	554	74,6	16,5
2008	5.284	157,7	*	*	*	4.594	203,1	137,1	690	92,9	20,6

Fonte: INEP, 2008.
(*) não ofertado

Nas Tabelas 12 e 13, evidencia-se que a rede municipal de Barcarena atendia aproximadamente 67% das matrículas na Educação Infantil, a rede privada 22,1% e a estadual 10,3% do total das matrículas, em 2000.

De acordo com a Constituição Federal, de 1988, e a LDB, de 1996, a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil é da esfera municipal, assim como pela divisão de responsabilidade sobre o Ensino Fundamental com a esfera estadual. Com a implantação do FUNDEF, os Municípios incorporaram um quantitativo ainda maior de matrículas no Ensino Fundamental, que poderá ter ocasionado sobrecarga na manutenção de rede sob sua responsabilidade. Porém, no caso de Barcarena, ocorreu evolução significativa no atendimento da Educação Infantil, sem identificação de comprometimentos. Com isso, considera-se que, em matéria de responsabilidades constitucionais no que se refere à oferta, o Município tenha cumprido com as obrigações legais.

Ao considerar todo o período observado, os dados da Tabela 13 demonstram que houve um aumento de 57,7% nas matrículas da Educação Infantil, apesar de, em 2000,

existir no Município um total de 7.347 crianças na faixa etária de zero a seis anos que não frequentavam a escola²⁵.

O Município aumentou, no período, em 103,1% as suas matrículas, enquanto a rede estadual, em 2008, não registrou nenhuma matrícula nessa etapa. Porém, a rede privada reduziu em 7,1% seu quantitativo de matrículas. Esta dinâmica possibilita inferir que não é tão verídica, pelo menos na realidade de Barcarena, a assertiva de que a demanda por Educação Infantil costuma ser absorvida pela rede privada. Igualmente, que o FUNDEB não propiciou, de acordo com o observado nos dois anos de implementação que este estudo engloba, essa política de fundos, já que pode se constatar significativo incremento no atendimento de novas matrículas.

2.4.2 Ensino Fundamental

Na tabela a seguir (Tabela 14), apresenta-se o quantitativo de matrículas no Ensino Fundamental efetivadas em Barcarena, na etapa de ensino dinamizada com o FUNDEF.

TABELA 14. Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.

Anos	Total	Nº Índice 2000=100	Estad.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total
2000	17.808	100,0	5.023	100,0	28,2	11.231	100,0	63,0	1.554	100,0	8,7
2001	17.068	95,8	4.942	98,3	27,7	10.508	93,5	59,0	1.618	104,1	9,0
2002	18.125	101,7	5.238	104,2	29,4	11.296	100,5	63,4	1.591	102,3	8,9
2003	19.755	110,9	4.693	93,4	26,3	13.212	117,6	74,1	1.850	119,0	10,3
2004	19.489	109,4	4.642	92,4	26,0	12.954	115,3	72,7	1.893	121,8	10,6
2005	20.161	113,2	4.830	96,1	27,1	13.542	120,5	76,0	1.789	115,1	10,0
2006	20.958	117,6	4.688	93,3	26,3	14.367	127,9	80,6	1.903	122,4	10,6
2007	20.589	115,6	4.656	92,6	26,1	14.500	129,1	81,4	1.433	92,2	8,0
2008	21.278	119,4	4.156	82,7	23,3	15.267	135,9	85,7	1.855	119,3	10,4

Fonte: INEP, 2008.

²⁵ Fonte: IBGE. **Tabela 2975.** Pessoas residentes em domicílios particulares por grupos de idade, frequência à creche ou escola e classes de rendimento nominal médio mensal familiar per capita. SIDRA, 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=16&i=P&c=2975>>. Acesso em: 9 dez. 2009.

Os dados da Tabela 14 permitem identificar que há uma mudança na lógica de manutenção das matrículas, na Educação Básica, no Município de Barcarena, principalmente no Ensino Fundamental, as quais, como mostra a Tabela 14, passaram a ser paulatinamente mantidas pela rede municipal (a partir do ilusório discurso de que quanto maior o número de matrículas muito maior seriam os recursos recebidos pelos Municípios).

Desta forma, de 2000 a 2008, o Município de Barcarena aumentou mais de 35% sua participação nas matrículas do Ensino Fundamental, passando de 63,1% do total, em 2000, para mais de 71%, em 2008, confirmando a diminuição das matrículas estaduais. Vê-se que, em 2000, a rede municipal atendia 63% de matrículas no Ensino Fundamental, a esfera estadual respondia por 28,2%; e, em 2008, enquanto a rede municipal expandiu-se para 85,7% e a rede estadual diminuiu para pouco mais de 23%, o percentual de participação da rede privada manteve-se quase que inalterado, do começo ao final do período.

Percebe-se ainda que, em 2007, ano de implementação do FUNDEB, quando poderia ter havido um incremento no cômputo das matrículas, a esfera estadual e a rede privada diminuíram suas matrículas na ordem de (1,7%) e (24,6%) respectivamente. O aumento total das matrículas no Ensino Fundamental, em Barcarena, atinge a ordem de 19,4% no período, sendo impulsionado fortemente pela ampliação das matrículas na esfera municipal.

Vale considerar, porém, que, de acordo com dados da Tabela 1 (Ver p. 75), o Município de Barcarena, em 2000, possuía uma população de 63.268 habitantes, e destes, um total de 211 crianças (0,33%) na faixa etária de 7 a 14 anos²⁶ – faixa de escolarização obrigatória de 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental – não frequentava a escola.

2.4.3 Ensino Médio

No Ensino Médio, dados da Tabela 15 evidenciam o movimento das matrículas nas esferas estadual e municipal, sinalizando que, nos dois primeiros anos da série

²⁶ IBGE. **Tabela 2975**. Pessoas residentes em domicílios particulares por grupos de idade, frequência à creche ou escola e classes de rendimento nominal médio mensal familiar per capita. SIDRA, 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=16&i=P&c=2975>> Acesso em: 9 dez. 2009.

observada, a rede municipal, além da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, ofertava também o Ensino Médio, deixando de fazê-lo somente a partir de 2002, quando a esfera estadual tornou-se a única responsável, na rede pública, pela oferta dessa etapa de ensino (média de oferta de 90,5%) sem, contudo, alcançar o número de matrículas na Educação Básica equivalente ao da esfera municipal. Isto é, embora as matrículas no Ensino Médio tenham se tornado responsabilidade integral da esfera estadual, seu percentual de participação em relação ao total de matrículas da Educação Básica não se equiparou ao da municipal, apesar de ainda dividir com esta esfera a oferta pelo Ensino Fundamental.

No tocante a essa etapa, a Tabela 15 evidencia que o Estado mantém, a partir de 2002, média de oferta anual em torno de 90,4% das matrículas, sendo concorrente da esfera privada que responde com média de oferta de 9,5%, no período.

TABELA 15. Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa. Barcarena. 2000-2008.

Anos	Total	Nº Índice 2000 =100	Est.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total	Mun.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000 =100	% s/ Total
2000	3.330	100,0	2.792	100,0	83,8	135	100,0	4,0	403	100,0	12,1
2001	4.181	125,5	3.492	125,0	83,5	256	189,6	7,6	433	107,4	10,3
2002	3.891	116,8	3.480	124,6	89,4	*	*	*	411	101,9	10,5
2003	4.720	141,7	4.095	146,6	86,7	*	*	*	625	155,0	13,2
2004	5.231	157,8	4.615	165,2	88,2	*	*	*	616	152,8	11,7
2005	6.125	183,9	5.529	198,0	90,2	*	*	*	596	147,8	9,7
2006	6.547	196,6	6.002	214,9	91,6	*	*	*	545	135,2	8,3
2007	6.837	205,3	6.502	232,8	95,1	*	*	*	335	83,1	4,8
2008	6.030	181,0	5.553	198,8	92,0	*	*	*	477	118,3	7,9

Fonte: INEP, 2008.

(*) não ofertado

No que se refere às matrículas no Ensino Médio, de acordo com a Tabela 15, é preciso considerar, da mesma forma que no Ensino Fundamental, a influência do FUNDEF, pois a dinâmica das matrículas nesta etapa de ensino também sofreu grandes mudanças, em virtude das expectativas geradas pelo Fundo.

Como previsto na LDB, de 1996, e de acordo com a lógica estabelecida pelo FUNDEF, os Municípios deveriam responsabilizar-se pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental, e os Estados pelo oferecimento e manutenção do Ensino Médio e, concomitantemente com os Municípios, pelo Ensino Fundamental. Isto é claramente evidenciado na Tabela 15, em que o quantitativo de matrículas mantidas pelo Estado, no Ensino Médio, cresceu mais de 98%, no período de 2000 a 2008, e em que o aumento na participação total chegou a 8,3%, no período.

No entanto, ao verificar-se as matrículas no Ensino Médio sob a responsabilidade do Município, estas desaparecem, a partir de 2002, enquanto a esfera privada passa a ser a segunda maior mantenedora de matrículas nessa etapa, com uma participação, em média, de 9,8% do total de matrículas, embora com um registro de diminuição na ordem de 4,2%, no período em estudo, o que, em 2007, se deu em torno de 7%.

Todavia, embora a esfera pública ainda se apresente como detentora do maior volume de matrículas do Ensino Médio, no Município de Barcarena, registros do IBGE do ano 2000 informam que 3.425 jovens acima de 15 anos de idade (5,41% da população) não frequentavam a escola, naquele período, apesar de esta etapa de ensino ter sido veiculada como uma das etapas da Educação básica de atendimento prioritário na política educacional nacional e municipal, conforme declara o Plano Diretor do Município de Barcarena (BARCARENA, 2006).

2.4.4 Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos

A Tabela 16 apresenta o movimento das matrículas das modalidades Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos na rede pública e privada e nas esferas estadual e municipal.

TABELA 16. Matrículas na Educação Especial e na EJA. Barcarena. 2000-2008.

ANO	EDUCAÇÃO ESPECIAL				EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS			
	Estadual	Munic.	Privada.	Total	Estadual	Munic.	Privada	Total
2000	135	127	88	350	1.134	2.283	225	3.642
2001	126	162	81	369	1.139	2.646	190	3.975
2002	93	153	110	356	1.050	2.779	95	3.924
2003	87	142	93	322	843	3.916	123	4.882
2004	75	148	120	343	819	3.404	87	4.310
2005	43	155	116	314	795	3.451	66	4.312
2006	*	50	121	171	*	*	142	142
2007	12	188	162	362	784	2.488	*	3.272
2008	7	259	139	405	1.014	2.392	19	3.425

Fonte: INEP, 2008.
 (*) dado inexistente

Os dados da Tabela 16, que relaciona o cômputo das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da Educação Especial, evidenciam que o total de matrículas da Educação Especial, no período 2000 a 2008, ampliou-se em 15,71%, porém, com diminuição no atendimento por parte do Estado, na ordem de 94,8%. O Município aumentou seu atendimento em 103%, enquanto a rede privada também o aumentou em 57,9%.

No que se refere à EJA, a redução ocorre na esfera estadual, na ordem de 10,5%, e na esfera privada, em mais de 90%. Na esfera municipal, registra-se um pequeno aumento de 4,7%, no período, em decorrência, basicamente, de maior concentração da EJA nas séries do Ensino Fundamental, sob responsabilidade majoritária do Município. No entanto, ao verificar o movimento total das matrículas na EJA, identifica-se decréscimo da ordem de 6,33%.

Desta forma, pode-se inferir, a partir das tabelas anteriormente apresentadas, que o Estado acabou por reduzir vertiginosamente suas matrículas na Educação Infantil, fenômeno que tem em sua gênese a priorização do financiamento do Ensino Fundamental, por meio do FUNDEF, pois, de acordo com o que foi estabelecido pela EC nº 14/1996 e, anteriormente, definido na CF/88, e referendado na LDB – Lei nº 9.394/1996, o Estado deveria manter, majoritariamente, o Ensino Médio, o que, como explicitado na Tabela 15, vem se efetivando no Município de Barcarena. No entanto, isso não quer dizer que houve aumento real no atendimento das matrículas por parte do ente federado. Tal relação fica

clara nos estudos de Gemaque (2004), ao enfatizar que o Estado não aumentou seu quantitativo de matrículas na mesma proporção dos repasses de matrículas realizadas por esta esfera aos Municípios. A autora chama a atenção, também, para o fato de que os Municípios acabaram por se responsabilizar por um número de matrículas superior à sua capacidade de manutenção financeira.

2.5 A Política Educacional do Município de Barcarena: a gestão da educação sob análise

Como parte da caracterização do Município necessária à identificação da forma como está se materializando a gestão educacional na realidade estudada, tomam-se como relevantes, além do movimento das matrículas e de receitas e despesas com a educação, os indicadores vinculados à gestão da educação – seleção do quadro de gestores das unidades escolares; suporte pedagógico da Secretaria Municipal de Educação; composição e funcionamento de órgãos colegiados dos estabelecimentos de ensino (Conselhos Escolares); constituição de órgãos de controle e acompanhamento de recursos da educação (Conselho do FUNDEB); processo de criação do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino; e a definição de diretrizes e projetos educacionais.

No que se refere à gestão das Unidades Escolares, observou-se que ela é exercida por um(a) diretor(a) que, por meio de um cargo comissionado, assume a condução do estabelecimento. Trata-se de um cargo ocupado por pessoas selecionadas entre os sujeitos “de confiança” ou simpatizantes do partido que estiver assumindo o Executivo municipal.

Apesar do que destaca Paro (2007), a respeito do princípio da gestão escolar democrática na Constituição Federal, de 1988, e na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96), constata-se a inexistência de regulamentação que expresse os interesses democráticos definidos tanto na Constituição quanto na LDB, deixando-a a critério de Estados e Municípios. Vê-se a necessidade de os Municípios evoluírem, no sentido de ultrapassar formas hierárquicas de seleção de dirigentes escolares como a que se perpetua em

Barcarena, devendo essa escolha acontecer, como sugere Paro (2007), por meio de eleições legitimadas pelos sujeitos que fazem parte da vida da escola.

Não que a eleição de diretores seja a panaceia para as relações de mando e submissão que permeiam o cotidiano das escolas, como bem ressalta Paro (2007) ao alertar que “[...] a democratização da gestão não se reduz à instituição de eleições para diretor.” (p. 81); mas, certamente, se constituiu num importante passo nesse sentido, numa iniciativa salutar para a viabilização da participação nas decisões da escola. Além disso, ajudaria a romper com a prática de concentração das decisões na figura do diretor sob os ditames do Executivo e no fortalecimento da democratização da escola pública como argumenta Paro:

[...] é importante que todos aqueles interessados na democratização da escola pública, além de pressionarem os parlamentares para de fato o princípio constitucional, envidem esforços na elaboração de um projeto de regulamentação que realmente expresse os interesses democráticos (PARO, 2007, p. 75).

O corpo técnico-pedagógico segue orientação análoga à praticada para a seleção dos diretores, pois, do escasso número existente no Município, o percentual de contratados é sempre superior ao de efetivos.

Em se tratando dos órgãos colegiados dos estabelecimentos de ensino, inexistem dados, na Secretaria Municipal de Educação, que revelem a evolução da criação desses órgãos na rede de escolas durante o período observado.

Segundo informações verbais prestadas pela Secretaria Municipal de Educação, com base em registros atuais – 2009, o Município conta com de 33 (trinta e três) conselhos escolares ativos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), os quais somaram um total de R\$332.143,50 em recursos recebidos, em 2009, e 11 (onze), que foram criados e viriam a receber, em 2010.

A Secretaria de Educação, por meio do Departamento Administrativo, assume os custos pela regularização dos documentos, oferece orientação para a constituição e normatização do órgão colegiado, fornece um modelo padrão de Estatuto para as unidades de ensino e coordena a aplicação dos recursos a ser efetivada pelas Unidades Executoras.

Quanto às escolas que não possuem Unidade Executora (49 escolas, que somam 1.502 alunos e o valor total de R\$55.375,40), o recurso do Programa é enviado por intermédio da Secretaria, que realiza a aquisição dos materiais e a respectiva prestação de contas.

Além disso, 17 (dezessete) Unidades de Ensino da rede municipal, em razão de estarem enquadradas como escolas de rendimento abaixo da média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), foram atendidas pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e receberam, em 2009, recursos financeiros correspondentes a R\$341.500,00, aplicados de acordo com Plano de Trabalho que proporcionasse a melhoria do índice de rendimento dos alunos.

A Secretaria de Educação também oferece suporte técnico-pedagógico para a elaboração dos planos de ação dessas escolas, supervisiona a aplicação desses recursos e tem como meta a criação de um setor responsável pela realização de auditoria junto às unidades de ensino.

Com relação aos órgãos de acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação, a realidade que se apresenta é a existência do Conselho de Alimentação e do Conselho do FUNDEB, os quais atuam de forma prioritária sobre a apreciação dos gastos feitos, pelo Executivo, com os recursos da educação, porém, com severas limitações em razão da própria cultura de controle social existente no Município.

A Lei Municipal nº 1.936, de 30 de agosto de 2000, em observância ao que estabelecia a Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000, instituiu o Conselho Municipal de Alimentação Escolar com competência de acompanhar, fiscalizar e zelar pela aplicação dos recursos federais destinados a alimentação escolar dos educandos. A MPV nº 1979-19/2000, alterada pela Medida Provisória 2.178-35/2001, que também teve reedições e revogações, já assinalava a competência do Conselho de Alimentação. Finalmente, a Medida Provisória 455/2008 foi convertida na Lei nº 11.947, de 16 de junho 2009, que revogou vários artigos das Medidas Provisórias que a antecederam. Mas a lei aprovada, como a MPV nº 1979-19/2000 já preconizava, determina:

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. (BRASIL, 2009).

O artigo 18, da Lei nº 11.947/2009 também especifica os segmentos que deverão ter representatividade no Conselho, tornando explícito que os poderes Executivo e Legislativo terão, cada um, apenas uma representação, constituindo essa que sugere o caráter plural na composição do órgão.

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE. (BRASIL, 2009).

Entretanto, por meio de decretos de nomeação dos membros do colegiado, foi possível observar pessoas diretamente vinculadas ao legislativo municipal, ocupante de “cargo comissionado” e, ou, com vínculo de parentesco com membros do Executivo assumindo vaga de outros segmentos necessários à composição plural do Conselho.

Esta forma de ocupação de vaga, no colegiado, não é proibida pelo instrumento legal que normatiza a composição, as competências e o funcionamento do órgão; todavia, considerando que, entre as competências deste, consta a de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos e que a pluralidade do envolvimento dos segmentos diversos nas questões da educação pública representa, para Abranches (2006), a oportunidade de opinar e decidir as relações da educação, tida como parte de um “processo de aprendizado político”, tal organização do colegiado converge para a compreensão de que ações conjuntas voltadas para os assuntos públicos podem resultar no bem-estar coletivo. Não obstante, a inserção de um cidadão como representante de um segmento não governamental, mas comprometido de maneira profissional e familiar com o referido segmento, inviabiliza o que a mesma autora denomina de “aprendizado político e social de uma participação qualitativa na gestão do espaço público” (p. 102), por dois aspectos que sobressaem: um, pelo fato de a relação de parentesco e de comprometimento político partidário ser fator de intimidação na ação de fiscalização da aplicação dos recursos, uma das principais funções do órgão. Outro, e como consequência do anterior, é que a ocupação por um membro que possui comprometerimentos daquela natureza evidenciados pouco contribui para o efetivo controle social, o caráter institucional do colegiado. Com tais práticas, impede-se a participação de sujeitos que realmente possam contribuir para que a função fiscalizadora se estabeleça para dar vazão ao que Abranches (2006), define como “discurso participativo que concretiza-se meramente de inclusão formal, sem participação concreta” (p. 103), ou que pode ser entendido com uma forma particular de participação, mas não a que interessa a uma coletividade.

Verifica-se que o Município ainda se mostra frágil no entendimento de que o colegiado também envolve a formação política de quem é beneficiado pelos serviços

públicos, se este for concebido na perspectiva de expansão das possibilidades de participação coletiva. Do contrário, existirá como mero instrumento para garantia do recebimento de recursos públicos, uma vez que a Lei nº 11.947/2009 deixa atrelado o envio dos recursos aos entes federados ao atendimento das exigências necessárias ao acompanhamento do Programa, por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, conforme explicita o artigo 20:

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;

[...];

§ 1º Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa. (BRASIL, 2009).

No que se refere à organização, ao planejamento e à avaliação da educação, as informações obtidas é de que ações se efetivavam a partir de deliberações de equipe técnica da Secretaria de Educação com o conjunto de diretores municipais e os vereadores que constituem a Comissão de Educação do Legislativo.

Em visitas ao Município, foi constatada a existência dos seguintes documentos que regulamentam a política educacional e farão parte da base de análise deste trabalho:

— Lei Orgânica Municipal, promulgada em 5 de abril de 1990, que destina uma seção com 28 artigos para tratar do ensino público municipal;

— Lei Municipal nº 1.899, de 16 de outubro de 1996, que dispõe sobre a organização das atividades do magistério e a estruturação da respectiva carreira;

— Lei Complementar nº 002, de 1º de agosto de 1994, alterada pela Lei Complementar nº 006, de 22 de maio de 2002, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município;

— Regimento Unificado das Escolas;

A Lei Orgânica Municipal reafirma o Art. 205, da Constituição Federal, de 1988, e sustenta que a educação municipal é baseada nos princípios de democracia, dos direitos humanos e da liberdade de expressão. Define o valor mínimo de 25% que o Município deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme determina o Art. 212, da Constituição Federal, de 1988, e assegura a garantia de verbas à qualificação de mão de obra profissional existente no Município.

Ademais, declara que o ensino ministrado no Município obedecerá aos princípios constitucionais estabelecidos na Constituição Federal e reafirma o da valorização dos profissionais da educação (inciso V, art. 206, da Constituição Federal, de 1988), como acréscimo da lei municipal aos princípios constitucionais, o que remete ao entendimento de que a valorização profissional da educação era assumida como prioridade no Município de Barcarena.

Entretanto, outros artigos da Lei e dados estatísticos sobre a realidade municipal contrariam esse entendimento, quando, por exemplo, o Art. 170, da Lei Orgânica, estabelece que os cargos de direção das escolas são de livre nomeação e exoneração do Executivo; quando o Art. 173, da mesma lei, prevê que seja estabelecido o Plano Municipal de Educação e, até o momento, não conseguiu efetivar medidas nesse sentido e operacionaliza com diretrizes elaboradas por um único segmento representativo, que é o governo municipal; e quando aproximadamente 50% do quadro de docentes não possui formação em nível superior.

Essas situações se constituem de regulamentações e determinações que contrariam os compromissos expressos na Lei Orgânica, assim como a referência aos princípios constitucionais não expressos, como é o caso do princípio da gestão democrática do ensino público (inciso VI, art. 206, da CF/1988) que é declarado como princípio no ensino público municipal, no Art. 167, da Lei Orgânica, porém, as ações evidenciam que não há observância deste como orientação legal.

Com relação ao financiamento do ensino, a alusão feita na Lei Orgânica é sobre o valor mínimo de 25% a ser aplicado em sua manutenção e desenvolvimento. A Lei possui uma seção sobre a administração tributária e financeira do Município, que define os tributos municipais, uma seção sobre a constituição e utilização da receita e despesa municipal, e

uma sobre a elaboração e execução dos orçamentos, mas nenhuma destas contempla qualquer anúncio sobre a utilização dos recursos em matéria de educação, tampouco sobre o controle social destes.

No período de 2000 a 2008, não existia, no Município, um Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração; apenas uma lei de organização e estruturação da carreira - Lei 1.899/96, que dispõe especificamente sobre essas atividades, classificações das funções e dos cargos relacionados ao exercício do magistério. Esta Lei comporta aspectos sobre o disciplinamento dos cargos por grupos e subgrupos; os desdobramentos em categorias e referências²⁷ do grupo ocupacional do magistério; traz enunciados quanto ao desenvolvimento da carreira; trata sobre a jornada de trabalho, que pode ser de vinte até quarenta e oito horas por semana; do direito a dois períodos de férias (um de trinta e outro, complementar, de quinze dias); das condições de remoção; dos critérios da cessão e condições para ser beneficiado por licenças e vantagens pecuniárias (gratificação por função e por incentivo ao aperfeiçoamento) do servidor do magistério.

O provimento de cargos é normatizado pela Lei Complementar nº 02/94 – Regime Jurídico Único e Plano de Cargos e Salários, que, em 2002, foi alterada pela Lei Complementar nº 06/2002, passando a ser denominada, apenas, de Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Barcarena, a qual enfatiza que os cargos de Direção e Vice-Direção são cargos em comissão, portanto, de livre nomeação do Executivo, apesar de a Lei Orgânica, no artigo 170, fazer referência a eleições diretas encaminhadas pelo Conselho Escolar.

Os aspectos destacados são os que se constituem em valorização para os profissionais do magistério, nos documentos analisados, cuja garantia de cumprimento é neles assegurada por meio de igualdade de tratamento, estruturação da carreira, incentivo à livre organização, gestão democrática e outros direitos e vantagens não especificados.

²⁷ Para efeito da Lei Municipal nº 1.899, de 16/10/96, grupo ocupacional é o conjunto de categorias funcionais, segundo correlação e afinidade entre atividades que guardam relação entre si pela natureza e complexidade do trabalho a ser desempenhado; sub grupo é o agrupamento de categorias funcionais dentro do mesmo grupo de acordo com graus de dificuldade do trabalho e escolaridade; categorial funcional é o conjunto de cargos da mesma denominação e referência é a escala de vencimento que indica a posição de ocupante de cargo dentro do grupo.

Os pressupostos que norteiam a valorização dos profissionais do magistério, no Município de Barcarena, encontram-se restritos aos aspectos frisados nesse instrumento legal, uma vez que a instituição do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração ainda se encontrava, por ocasião de nossa pesquisa, em forma de anteprojeto de lei.

Com isso, considera-se se necessário o reconhecimento de que, ao princípio da valorização, encontram-se atrelados outros que precisam se consubstanciar para que a educação possa ser promovida, pensada e incentivada como direito de todos e dever do Estado, de forma que os princípios possam incorporar a importância que o termo comporta, conformem definem Adrião e Camargo:

[...] para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. [...] Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam. (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 65).

Verifica-se que definir princípios e diretrizes, estabelecer ações, objetivos e metas como referência para as ações não se constitui em garantia de direitos. Estes são importantes passos a partir dos quais, como confirmam os autores, decorrem outras orientações. Entretanto, além de referência, precisam ser validados, e esta não se efetiva somente no campo da prescrição.

O Regimento das Escolas da Rede Municipal de Educação, de Barcarena, foi alterado por meio da Resolução CEE nº 387, de 20 dezembro 2007, para atendimento das prerrogativas da Lei nº 9.394/1996. Criado em 2001, constitui-se como um documento unificado para os estabelecimentos da área urbana, que estabelece, de maneira padronizada, finalidades, caracterização, filosofia, objetivos, organização institucional e didática, projeto pedagógico, currículos e programas, e regime de funcionamento para as instituições escolares.

As determinações contidas no documento alcançam somente as unidades educacionais da rede que se localizam na área urbana, deixando em descoberto as da área rural. A estas garante uma estrutura administrativa composta de diretor, corpo pedagógico – administrador, orientador e supervisor educacional –, secretaria, conselho de classe e conselho escolar, cujas atribuições respectivas se encontram previstas no Regimento. Define, o documento, os intervalos de elaboração do projeto político-pedagógico e os objetivos a que se destina, define que a organização didática se fundamenta na Lei 9.394/1996 e em instituições e diretrizes emanadas da Secretaria Municipal de Educação, conforme assim explicita o documento:

Art. 47 – A Organização Didática fundamentada na Legislação vigente, Lei nº. 9.394/96, e em instituições e diretrizes emanadas da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), será definida no projeto político-pedagógico elaborado anualmente objetivando direcionar as atividades administrativas e pedagógicas.

Art. 48 – O Projeto Político-Pedagógico anual compreenderá os seguintes aspectos:

I – orientação geral, na qual serão traçados as diretrizes gerais para análise e programação das atividades da escola;

II – avaliação e análise dos trabalhos desenvolvidos no ano anterior pela comunidade escolar com vista à identificação de dificuldades e deficiência objetivando medidas minimizadoras;

III – programação dos trabalhos anuais.

Parágrafo único – A programação dos trabalhos anuais incluirá:

1 – normas e providências referentes a seleção de conteúdos dos trabalhos: orientação pedagógica e educacional, verificação do rendimento escolar, recuperação promoção de alunos e atividades complementares;

2 – cronogramas de reuniões ordinárias do Conselho Escolar, reuniões de orientação pedagógica, períodos de aulas, convocações de caráter cívico social, provas, férias e demais atividades. (BARCARENA, 2007a, p.13-14).

O documento assegura que a organização didática, a ser definida no projeto político-pedagógico, se fará fundamentada na LDB e em diretrizes emanadas da Secretaria Municipal de Educação. Busca respaldar-se, ao seguir o que determina a LDB, afirmando que as escolas obedecerão ao que esta determina sobre a organização didática, pois a Secretaria de Educação não possui diretrizes para o ensino municipal. Estabelece, o Regimento Unificado, que tal organização será definida no projeto político-pedagógico e,

para tanto, traça os aspectos a serem considerados em sua elaboração, os quais serão contemplados por diretrizes, avaliação e análises da programação dos trabalhos anuais.

Assim sendo, restringe-se a viabilização da escola como um espaço de formação da cidadania fundamentada no princípio da gestão democrática do ensino público, conforme estabelece a Constituição Federal (Art. 206, VI), a LDB 9394/1996 (Art. 3º, VIII), e a progressão da autonomia como contribuição para o exercício da democracia, como prescrito na LDB 9394/1996 (Art. 15) e no Parecer CNE/CEB nº 9/2009. Estes dois últimos instrumentos legais registram, respectivamente:

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 (BRASIL, 1996).

O papel social da escola, a natureza do trabalho que ali se desenvolve e sua significativa contribuição para o exercício da democracia fundamenta e exige a gestão democrática da escola, através da democratização da escolha dos dirigentes, implementação e livre funcionamento dos conselhos de escola e demais instâncias de participação de toda a comunidade na concepção e implementação do projeto político-pedagógico coletivamente construído. (BRASIL: MEC, 2009, p.20).

Ao considerar iguais os vários estabelecimentos de ensino, torna-os aliados de perseguir a ação da cidadania nas suas práticas organizacionais e pedagógicas tão bem expressas nos documentos legais e nada fáceis de serem efetivadas.

A apresentação, descrição e análise de elementos relacionados aos aspectos históricos, financeiros e educacionais do Município de Barcarena evidenciam características da política educacional, com ênfase na organização da gestão da educação sem sistema de ensino constituído, aspectos que favorecem a compreensão de que a não constituição do colegiado, na realidade do Município, apresenta fragilidades de diferentes naturezas e gera consequências.

3 SISTEMA DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE BARCARENA: LIMITES E DIFICULDADES NA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Um dos desafios de relevância para a educação brasileira envolve a democratização. No que tange à gestão dos entes federados, requer, além de descentralização e participação, a efetiva autonomia em termos de planejamento, financiamento, gestão colegiada e controle social para que se consolide conforme assegura a Constituição Federal de 88 no que diz respeito aos municípios constituírem sistemas próprios. É uma problemática não equacionada por diferentes fatores agregados e arraigados na organização do sistema educacional que entrava que a gestão democrática como condição da qualidade sociocultural da educação não seja garantida.

3.1 Sistema Municipal de Ensino: referenciais teóricos para sua institucionalização

A discussão sobre a institucionalização de Sistema Municipal de Ensino está atrelada, em termos de organização, à perspectiva de organização da educação de forma sistêmica, ou seja, compreendida enquanto um conjunto de elementos que, apesar de possuir partes estruturadas com relação interdependente, formam um todo dotado de autonomia e com uma finalidade (BORDIGNON, 2009).

Esta forma de organização decorre da compreensão sobre a possibilidade de aplicação dos fundamentos conceituais de sistema, em Ciências Sociais, à organização da educação, cujos princípios fundantes, de acordo com Bordignon (2009), são *totalidade*,

sinergia, finalidade ou intencionalidade, autonomia, organização e normatização, os quais, na compreensão do autor, estabelecem os parâmetros para sua organização.

No que diz respeito à aplicabilidade desses fundamentos à organização da educação no Brasil, Bordignon (2009) considera que a primeira aparição se dá com a Constituição Federal, de 1934, cuja matéria legal revela a necessidade de conceber a educação com visão de totalidade e como fundamento de um projeto nacional de cidadania, tendo como elemento motivador a defesa empreendida pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em busca de uma “coerência interna e unidade na multiplicidade” como base para a política educacional.

Para o autor, a expectativa de organização sistêmica defendida pelos Pioneiros não logrou êxito com a Constituição Federal, de 1934, em razão do advento do Estado Novo. Reafirmou-se, com a Constituição Federal, de 1946, tornando-se efetiva, somente em 1961, com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 26 de dezembro de 1961). Entretanto, com a ruptura política do período de 1964 a 1985, a utopia permaneceu em compasso de espera por mais duas décadas.

Foi com a Lei nº 5.692/1971 que se abriu a possibilidade de os conselhos municipais de educação incorporarem competências, embora delegadas pelos conselhos estaduais, pois os Municípios, nesse momento, ainda não possuem autonomia para constituir sistema de ensino próprio.

A garantia para os Municípios constituírem seus sistemas municipais de ensino como entes federados dotados de autonomia se efetiva, de forma legal, com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996, preconizando o estabelecimento do pacto federativo por meio do regime de colaboração, o que, na compreensão de Bordignon (2009), representa a base de um processo de gestão que se firma por pressuposto democrático e valoriza a participação popular como mecanismo fundamental ao exercício da cidadania, conforme registra:

A nova Constituição viabiliza, assim, a realização do fundamento democrático do exercício da cidadania, dotando o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida, por meio de processos de gestão pública com participação popular. (BORDIGNON, 2009, p. 33).

Ao considerar esse aparato legal, Bordignon (2009) defende a ideia de gestão da educação municipal organizada sob a forma de sistema, como base para uma nova configuração de relações de poder entre os entes federados.

Ao partir do pressuposto de que “a construção do Sistema Municipal de Educação constituirá processo de diálogo entre pessoas e instituições”, o autor acima citado apresenta dois elementos como necessários ao processo de construção de sistema, que priorizem a orientação do processo educacional no Município e não como mero ato legal burocrático, a saber, *a definição de referenciais* como “a concepção de educação”, “a dimensão de nacionalidade”, “o contexto regional”, “a realidade local”, “a experiência acumulada pelo município” e “a autonomia do sistema municipal” e, como fundamentação e orientação para a construção do sistema, *a incorporação dos princípios* “sistêmico”, “democrático”, “instituinte” e “do município que educa”, a fim de que este se constitua como novo espaço de poder social²⁸.

Definida a coerência entre os princípios e referenciais destacados, o autor argumenta que o processo de criação do sistema organizado de forma a contemplar ampla participação democrática deve conter as etapas de decisão de instituir o sistema, a elaboração do anteprojeto de lei, a aprovação da lei e a implementação do sistema, cuja efetivação consiste em o Município assumir autonomia em sua esfera de responsabilidade, conforme revela Bordignon:

A aprovação da lei não significa o encerramento do processo de construção do Sistema Municipal de Educação; antes, indica o seu efetivo começo. Com a criação do Sistema, o município assume a autonomia normativa no seu âmbito de responsabilidades educacionais e, assim, deve definir as normas próprias. A lei cria o Sistema e estabelece seus princípios e diretrizes gerais. A partir dela devem ocorrer os desdobramentos da efetiva **implementação** [...]. (BORDIGNON, 2009, p. 48. Grifado no original).

Como se verifica, o autor respalda-se no aparato legal que assegura aos Municípios a possibilidade de institucionalizarem sistema de ensino próprio, mas amplia a garantia legal ao estabelecer referenciais e princípios para a criação deste, ao articular a

²⁸ Os referenciais e princípios defendidos pelo autor quando da construção do Sistema Municipal de Ensino constituem-se na teórica e normativa que representa a realidade local e sua articulação com o nacional e o regional.

autonomia conferida pela Constituição Federal, de 1988, e pela LDB, de 1996, à crença no poder local como mecanismo de consolidação do regime de colaboração e do pacto federativo, mecanismo esse viabilizado por uma nova lógica, gerada a partir da articulação entre sistemas, planos e conselhos como protagonistas de suas experiências. Sobre essa nova lógica, Bordignon (2009) esclarece:

A nova lógica requer uma articulação de ações conforme a caracterização de redes: num sistema aberto e dinâmico, a partir do compartilhamento de códigos como malha de múltiplos fios, sem que um dos nós possa ser considerado principal ou central. Os códigos a construir os elos da articulação serão estabelecidos internamente num processo instituinte aberto e dinâmico, regulado pela experiência. A articulação sistêmica em rede dos atuais sistemas não se constituiria num supersistema centralista, mas no princípio unificador a conciliar e dar coerência ao nacional com o local. Ao mesmo tempo, se constituiria em rico espaço de poder local para o exercício pleno da cidadania. (BORDIGNON, 2009, p. 122).

Todavia, tal agenda merece considerações. Bordignon, na obra mencionada, aposta na garantia legal que assegura aos Municípios constituírem sistema de ensino próprio e na autonomia destes para viabilizar a ampliação do poder local e a consolidação da participação social nas deliberações das políticas educacionais. Estes são aspectos fundamentais a se considerar na organização da educação. Todavia, também são medidas fruto das reformas da educação no contexto municipal, em que o repasse de responsabilidades para os Municípios não deve ser entendido somente como vantagens.

Apesar de reconhecer que a garantia salientada pelo autor inaugura uma nova forma de organização da educação, necessárias se fazem a compreensão e a prática de que deve aquela refletir a necessidade de cada Município e não somente as determinações das esferas superiores, pois sua organização comporta apostar no Município como lugar privilegiado para organização e deliberação sobre o ensino, mas, também, alertar sobre as fragilidades do Município enquanto ente federado, nem sempre com um regime de colaboração concretizado com o sistema estadual, conforme observa Nardi (2009, p.60):

[...] deter-se às condições internas e externas dos municípios, expressão de favorecimento ou dificuldade quanto à opção pela organização de um sistema de ensino próprio, parece-nos ser uma importante atitude que exige a consideração de todo um quadro político e social, do qual a educação, mais precisamente o ensino formal, faz parte.

Barcellos (2006) defende que a criação do Sistema Municipal de Ensino deve se constituir como ponto de partida para a caracterização da educação local e de seus problemas, em que a aplicação do dispositivo legal e do caráter dos princípios da gestão, neste preconizado, deverão ser os instrumentos essenciais para a construção de diretrizes da educação e a base das práticas de gestão da educação municipal, como compreende o autor:

[...] o processo legislativo que leva à elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino é o espaço social de lutas pela apropriação de bens educacionais e serviços, por professores, técnicos e sociedade organizada e por isso constituem uma forma de luta pelo poder. (BARCELLOS, 2006, p. 203).

Assim sendo, a relação é de conquista, com base na necessidade que se apresenta na realidade municipal e ancorada no aparato legal. O respaldo trazido pela Constituição Federal, de 1988, e reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases, 1996, acompanha o processo legislativo local, mas não se constitui em sua única referência, pois sua produção, como compara Barcellos (2006), assemelha-se “a um rito”, ou “a um jogo parlamentar”, em que a legislação produzida ganha contornos, se efetiva e se legitima, representa ideais e interesses de grupos diversos.

3.2 Sistema Municipal de Ensino: referenciais empíricos da realidade municipal.

Ao considerar que a perspectiva de criação do Conselho Municipal de Educação e de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino possa representar, para a realidade municipal, autonomia nos processos decisórios, ampliação da participação da sociedade e democratização nas tomadas de decisão, a não institucionalização de Sistema de Ensino, na realidade de Barcarena, configura-se como a opção do Município pela forma de gestão da educação assumida, cujos encaminhamentos traduzem suas determinações em relação à política educacional.

Lima (2009) considera que democracia e democratização se inserem no espaço de disputa em que o Estado se instaura para representação das classes sociais²⁹. Para o autor,

A democracia, quando realizada apenas no aspecto político, incluindo a liberdade e excluindo a igualdade, fragiliza-se. Afinal, a democracia não se efetiva no capital, pois sua concepção não é ampliada para as perspectivas de igualdade, da soberania popular e da socialização dos meios de produção, o que requereria democratizar as relações sociais e econômicas. Já a democratização aparece como um meio de instrumentalizar o acesso ao poder, às informações, à socialização das tomadas de decisões. (LIMA, 2009, p. 481).

Considerando o sentido defendido pelo autor, a democratização se sustenta pela defesa e pela construção de elementos de participação nas tomadas de decisão, cuja concretização “[...] reside na possibilidade de uma efetivação de uma ação democrática direcionada ao ‘controle social da administração pública’” (p. 483).

Verifica-se, portanto, que a democratização possui uma relação interdependente com a participação e o controle social. Estes se configuram como aspectos necessários à construção e à efetivação de uma perspectiva diferenciada de gestão que tem como base a ação democrática, conforme descreve o autor:

O controle social corresponde a uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que influenciem no plano decisório governamental, quanto ao planejamento e financiamento dos serviços públicos. Isto na gestão da educação, vai se traduzir por meio de avaliações institucionais, dos colegiados escolares, dos projetos político-pedagógicos e dos conselhos da educação. (LIMA, 2009, p. 484/485).

Mendes (2009) considera que a apropriação de conceitos e estratégias como participação, autonomia e parceria na educação “[...] tem servido para desconfigurar o caráter público e retirar a responsabilidade do Estado para com a educação da população.” (p. 246).

²⁹ Para Lima (2009), o Estado se constitui como um espaço diferente do conjunto da sociedade, ou seja, o Estado representa “[...] o caráter da classe (dominante)” (p. 481) e distancia-se de uma organização a serviço de todos.

A autora destaca que a referência a “parceira” alcança a liberdade de definir a rotina da escola sob o título de aliada no provimento, às camadas populares, de uma educação de melhor qualidade e que a “ajuda” se torna bem aceita pela comunidade escolar, que a vê como vantagem diante da ausência do poder público, sem perceber que está legitimando uma prática de penetração não desprovida de interesses privados na esfera pública.

A observação da autora sobre a educação pública, nesse sentido, assume a seguinte argumentação:

A educação, ao invés de ser tratada como um direito fundamental de todos e, dessa forma, ser cobrada do Estado a garantia desse direito, passa nessa perspectiva a depender da ajuda privada. Por outro lado, o tratamento dispensado tanto à educação quanto a outras áreas do setor social assume uma configuração de despesa ou gasto público. O equívoco desse entendimento está no fato de não alcançar a compreensão de que todo o recurso “investido” na educação de uma população resulta em benefícios para a sociedade. (MENDES, 2009, p.247).

A autora argumenta que, embora seja de conhecimento dos governantes que investimento em educação se reflete em benefícios para a sociedade, a sociedade está longe de usufruir dessa prática.

Ao verificar a forma como tem sido conduzida a educação municipal, no Município de Barcarena, considera-se que a estratégia de parceria não se diferencia do perfil evidenciado por Mendes (2009), pois a oferta da educação nesse Município, no período de 2000 a 2008, em parceria com instituições governamentais e não governamentais, embora direcionada para várias dimensões do processo ensino-aprendizagem – o que sugere um entendimento de que há preocupação da gestão em buscar estratégias diferenciadas para viabilizar o processo de ensino na rede municipal –, a autonomia para tomar seus próprios direcionamentos torna-se comprometida, uma vez que as diretrizes e os objetivos partem da instituição parceira e não são submetidos à apreciação dos sujeitos sociais.

A postura da Secretaria de Educação na definição das ações para a educação municipal, em parceria com instituições privadas e o Ministério da Educação, sem diagnóstico das necessidades locais expressas em um Plano Municipal de Educação (PME), construído pelos diferentes sujeitos, conforme prevê o princípio da gestão democrática do

ensino público registrado no Art. 206, VI, da Constituição Federal, de 1988, é de tomar decisões e fazer encaminhamentos sobre o ensino a partir de um grupo de sujeitos considerados “habilitados” para tal, em que se ignora a possibilidade plural contida na deliberação procedida por diferentes segmentos sociais.

O Município faz adesão ao desenvolvimento de projetos e programas para a rede de ensino, atrelando-a a uma política educacional viabilizada e financiada pelas idealizações do Ministério da Educação e dos convênios estabelecidos com empresas ali instaladas, o que revela fragilidade na autonomia municipal em matéria de deliberar sobre a política educacional local e um perfil de gestão que operacionaliza ações a partir de recursos assegurados pela União ou por empresas parceiras de pouca ou nenhuma participação da comunidade nas decisões relativas à política educacional do Município, conforme acusa a síntese da dimensão “Gestão Educacional”, do Relatório Público do Plano de Ações Articuladas (PAR), construído a partir do diagnóstico da situação educacional na rede municipal, dimensão essa cujas ações programadas tornam-se reveladoras de fragilidades na educação municipal.

A dimensão “Gestão Educacional” do PAR, do Município de Barcarena, divide-se em cinco áreas que se constituem de um total de 20 (vinte) indicadores³⁰, os quais, por ocasião da elaboração do diagnóstico municipal, recebem pontuação que varia de 1 (um) a 4

³⁰ A **Área 1: “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”** comporta nove indicadores: “1 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE); 2 - Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME); 3 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; 4 - Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos, de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola; 5 - Critérios para escolha da Direção Escolar; 6 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE); 7 - Plano de Carreira para o Magistério; 8 - Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; e 9 - Plano de Carreira dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. A **Área 2: “Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada”** constituiu-se de três indicadores: 1 - Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos; 2 - Existência de atividade no contraturno; e 3 - Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC. A **Área 3: “Comunicação com a Sociedade”** comporta quatro indicadores: 1 - Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares; 2 - Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas; 3 - Relação com a comunidade/Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário; e 4 - Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar; a **Área 4: “Suficiência e estabilidade da equipe escolar”** vem constituída de dois indicadores: 1 - Quantidade de professores suficiente; e 2 - Cálculo anual/semestral do número de mudanças e substituições de professores; e a **Área 5: “Gestão de Finanças”** está composta de dois indicadores: 1 - Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação; e 2 - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB. (Cf. MEC. *PAR – Plano de Ações Articuladas. Relatório Público. Apresentação*. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: 25 set. 2009).

(quatro), atribuída de acordo com o modo como se apresenta a realidade do indicador, no Município, conforme expressa a parte introdutória do “Guia de Ações”:

Quando o município faz o diagnóstico da situação educacional, a equipe técnica local pontua os indicadores propostos no instrumento de campo. Essa pontuação segue critérios cuja descrição corresponde a 4 níveis:

Critério de pontuação 4 – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador, não são necessárias ações imediatas;

Critério de pontuação 3 – a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador;

Critério de pontuação 2 – a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC;

Critério de pontuação 1 – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Para cada indicador pontuado 2 ou 1, o MEC apresenta um ação para ser cadastrada. Cada ação apresenta um conjunto de subações que, pelo entendimento do Ministério, pode contribuir para implementar essa ação e melhorar, assim, a situação do indicador. (BRASIL: MEC, 2008, p. 2).

As fragilidades de gestão educacional, no Município de Barcarena, apontadas pelo documento, se caracterizam, principalmente, por ausências ou presenças de situações que contrariam a observância do princípio de gestão democrática e a participação dos diferentes segmentos sociais na tomada de decisões.

A não existência de Conselho Municipal de Educação inviabiliza a representação e a participação dos segmentos sociais nas deliberações sobre a educação, desconsidera tanto a diversidade de saberes e de representação da pluralidade de vozes sociais quanto a expressão das aspirações da sociedade e o exercício da mobilização e do controle social que o colegiado também deveria incorporar para a viabilização da gestão democrática, conforme analisa Bordignon:

O caráter de mobilização e controle social constitui novo desafio atribuído aos conselhos de educação, especialmente os municipais. Nascidos do espírito e do desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas, os conselhos municipais de educação assumem essas novas funções, que faziam parte da tradição dos conselhos. Essas funções situam os conselhos

no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais. [...]. A função de controle social coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade. (BORDIGNON, 2009, p. 76-77).

A forma como foram construídos os projetos pedagógicos das Unidades de Ensino, a partir de uma matriz elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, desencadeia uma padronização para a rede de escolas, rejeita a possibilidade de consideração das especificidades de cada uma e impede que o Colegiado Escolar, junto com a equipe gestora, seja o organizador da elaboração da proposta.

Inexistem critérios para a escolha das direções das escolas, que se operacionaliza com a ocupação do cargo a partir das indicações políticas proferidas pelos representantes do Legislativo e do Executivo, não considerando a opinião dos sujeitos da comunidade escolar relevante para a escolha do diretor da instituição de ensino.

Não existe Plano Municipal de Educação ou qualquer outra forma de avaliação e acompanhamento da educação ofertada, revelando ausência de planejamento do órgão responsável pela educação municipal, assim como de objetivos para o ensino oferecido.

Um Plano Municipal de Educação prevê que a definição de ações deve estar associada a objetivos que se pretendem alcançar, traduzidas aquelas por meio do planejamento, pois neste se definem as ações, os objetivos, os princípios e intenções que o orientam e as formas de alcançá-los. Na ausência do PME, a definição de ações assume a forma de improvisações, com visão fragmentada e parcial da realidade e voltada para o atendimento de situações emergenciais com finalidades paliativas, não se constituindo em um projeto de educação municipal para tornar efetiva a cidadania, conforme prevê Bordignon:

O Plano Municipal de Educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo. (BORDIGNON, 2009, p. 92).

A fala da Secretária de Educação, quando entrevistada sobre a forma de direcionamento da educação municipal, revela a ausência do Plano, de diretrizes e de participação dos diferentes segmentos sociais:

Além da Secretaria, nós temos três vereadores responsáveis pela educação, na Câmara, que fiscalizam os serviços, acompanham, trazem ideias. Nós temos um trabalho em equipe de capacitação continuada, e nossos professores participam da avaliação, os diretores, assim como os técnicos, também. Todos participam da avaliação para que nós possamos encaminhar o que está certo, o que está bom, o que não está. (Secretária Municipal de Educação 2000-2008).

Em relação ao Sistema de Ensino, a Secretária declarou haver um amplo interesse do Município pela constituição do colegiado.

Tem um interesse muito grande. Durante esses oito anos foi discutido bastante e o último momento foi o encaminhamento da minuta de lei para a Procuradoria, no final do mandato [2008]. [...]. Eu acho que o interesse é grande porque foi uma das primeiras coisas que o governo que hoje está fez. (Secretária Municipal de Educação 2000-2008).

Ao falar sobre planejamento e avaliação da educação municipal, a Secretária assegurou que todos os segmentos participavam da avaliação para que as definições sobre o ensino fossem encaminhadas; porém, enfatizou vereadores, professores e técnicos nesse processo, considerando-os como representantes de todos os segmentos.

A forma como o ensino se desenvolve – por adesão a projetos com empresas, sem diretrizes definidas em um plano municipal, com avaliações e ações pensadas a partir do olhar de alguns privilegiados ou sob definições do Ministério da Educação – suscita a indagação acerca da forma como se dá a participação dos sujeitos dos diferentes segmentos sociais ou mesmo dos que são citados pela Secretária. Constitui-se ela de ações de apreciação e deliberação coletivas ou de atendimento a chamadas hierárquicas em que ganha

relevo apenas a prática de legitimação das ações do executivo? E ainda, essa é a forma que se prevê para a constituição do Sistema de Ensino?

Relativamente, é necessário considerar os desafios que comporta a viabilização de um processo de institucionalização de Sistema de Ensino para a realidade municipal em que se somam, além do desafio da oferta de uma educação básica com qualidade e da renovação de práticas institucionais de gestão da educação, os desafios da formação de uma cidadania compatível com um modelo de sociedade assentada na democracia, comprometida com a participação e o controle social, se entendida conforme menciona Souza (2006, p. 16) sobre o conceito de cidadania previsto no artigo 205, da Constituição Federal, de 1988.

Se entendermos neste conceito de desenvolvimento da cidadania a plena capacidade de fruição de direitos e convívio social, que é um direito consagrado na própria constituição, é a expressão legal da democracia, a fruição deste direito é a garantia da cidadania, o que sugere que a cidadania compreende o verdadeiro sentido da democracia.

Um Conselho Municipal de Educação – órgão público destinado à garantia do direito constitucional da cidadania (CURY, 2006), por meio da função normativa desse colegiado, fará aproximar a organização da educação municipal aos parâmetros legais da educação nacional a fim de aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar, ou seja, sua competência consiste em exercer papel ativo nas diretrizes e ações que dizem respeito à educação e no fomento à participação, de forma a estabelecer a articulação entre a legalidade e legitimidade, o que, para Cury (2006), se produz por meio de três veios: o do direito, o do estudo dos problemas educacionais e o da relação entre ambos, e não somente por deliberação exclusiva do Executivo por meio de atos administrativos que violem o princípio da gestão democrática inerente à função do colegiado.

O Município não criou o Conselho Municipal de Educação nem o Sistema de Ensino. A Secretária Municipal declara que foram realizados momentos de discussão, no período focalizado neste estudo, com a intenção de constituição do órgão, porém, não se constata registros de encaminhamentos nessa direção. A declaração da Secretária a esse respeito é a seguinte:

Nós realizamos Fóruns, discussões com toda a categoria, inclusive com a Câmara de Vereadores, com todos os segmentos: professores, diretores, SINTEPP, Conselho do FUNDEB e montamos um Projeto de Lei que foi encaminhado para a Procuradoria do Município para que fosse analisado e viabilizado a criação do Sistema de Ensino. (Secretária Municipal de Educação 2000-2008).

Entretanto, o depoimento do Conselheiro do FUNDEB contraria essa afirmação da Secretária, fazendo alusão, sim, a debates sobre a importância da criação do Sistema de Ensino, porém, em momento anterior ao período de 2000 a 2008, destacando inclusive que o tema foi “barrado”, ou seja, não alcançou incentivo para se concretizar:

Nós já tivemos, no Município, um movimento de grande impacto que foi a instituição das jornadas pedagógicas, ainda na gestão da Professora Dalva. Naquele momento, nós tivemos muito debates sobre a criação do Sistema porque se percebia a importância para a educação. Entretanto, foi barrado. Mas em umas quatro ou cinco jornadas, esse tema foi debatido. Agora, não se conseguiu organização, força para que se efetivasse o sistema. Desde essa época, se tinha a intenção pela criação do Conselho Municipal de Educação e até hoje não se tem [o Conselho]. Segundo a atual gestão, há uma minuta de lei tramitando na Câmara de Vereadores, mas não foi algo que tenha tido uma mobilização, um incentivo em cima disso; é até uma coisa tratada, de certo modo, muito burocrático, aqui. (Conselheiro do FUNDEB).

Indagada sobre dificuldades e vantagens acerca da organização do Sistema de Ensino para a educação municipal, a Secretária destacou que o fato de não possuir sistema próprio acarreta ao Município dificuldades na regularização de sua rede escolar e salientou como vantagem a definição da aplicação dos recursos de forma coletiva.

Dificulta demais. O fato, por exemplo, de nós dependermos de técnicos vindos de Belém pra fazer a fiscalização das documentações, da

infraestrutura das escolas demorava demais, era muito complicado [...] o documento estava tudo certo, mas até quando eles chegavam sempre faltava alguma coisa porque já estava defasado. Eu acho que, se nós tivéssemos o nosso sistema, isso não aconteceria, com certeza, e nós teríamos, assim, um ganho muito maior, teríamos um processo melhor, fluiria muito melhor. [...] Tem muitas vantagens, mas a maior é a aplicação dos nossos recursos naquilo que realmente é necessário, já que todos os segmentos da educação, no Município, estarão envolvidos: pais, professores, alunos, sociedade civil organizada, sindicatos. O que vai acontecer, o olhar coletivo [...]. A verba é aplicada muitas vezes somente com um olhar. Esse olhar de todos, democraticamente, vai fazer com que seja viabilizado o que há de melhor para a educação. Eu sinto que o principal é essa aplicação de recursos que vai ser administrado pela Secretaria e pelo Conselho, como parceiros, e aplicados em lugares e situações que realmente necessitam de aplicação. Eu acho que isso é o principal, e as outras vantagens é ter um Sistema próprio, não precisar de terceiros, da disponibilidade de outras pessoas para vir aqui no Município credenciar, autorizar, fiscalizar as nossas escolas. (Secretária Municipal de Educação 2000-2008).

A declaração da Secretária indica que, embora a institucionalização do Sistema de Ensino não tenha se concretizado, havia interesse para isso. Entretanto, ao falar sobre os fatores que dificultaram o processo, no período em que esteve à frente da Secretaria de Educação, sua declaração foi a seguinte:

Eu acho que o que é necessário, por exemplo, é que o governo veja com bons olhos que o que vem, vem para ajudar. Então, o que tem que ser feito é a sensibilização ao governo, tanto Executivo quanto Legislativo, de que o Conselho vai vir cada vez mais pra dar educação de qualidade e melhorar a aplicação de recursos no nosso Município. Minha visão é essa. Porque muita coisa está emperrada por conta de não pode isso, não pode aquilo. Existem inseguranças: quem é que vem pra cá? A população organizada vai vir, vai atrapalhar [...]. Infelizmente, muita coisa foi

emperrada por conta disso. (Secretária Municipal de Educação 2000-2008).

Nesses depoimentos, são apresentados aspectos que evidenciam contradições acerca da criação do Conselho e da institucionalização do Sistema de Ensino mercedores de destaque. Inicialmente, foi dito que o Município tem interesse, realizou ações nesse sentido, possui condições objetivas de institucionalizar, o que favoreceria a definição da aplicação dos recursos. Em seguida, afirma a Secretária ainda carecer de sensibilidade do governo para isso, pois este não se sente seguro para partilhar decisões.

O depoimento da entrevistada sinaliza no sentido de uma compreensão de que a forma de proceder dos dirigentes do Município de Barcarena, ao assumirem a gestão pública, tem sido pautada por ações predominantemente político-partidárias, alicerçadas em interesses individuais e, ou, de grupos, sem demonstrar compromisso com a coletividade. Talvez, por isso, as discussões levantadas pelos profissionais da educação, por ocasião dos eventos e jornadas pedagógicas, não tenham conseguido produzir os resultados idealizados, acabando por serem “barrados”, como salientou o Conselheiro do FUNDEB.

Foi constatada a existência de previsão orçamentária vinculada à da implantação do Conselho Municipal de Educação, no PPA do Município. Entretanto, a meta definida pode ser considerada como uma ação municipal para a implantação do colegiado que se resumiu, apenas, ao cumprimento de uma formalidade legal de justificativa no orçamento, pois não foi identificado nenhum debate público, nenhuma divulgação sobre o sentido político e sobre necessidade de mobilização da sociedade para constituir o colegiado de forma a assumir uma de suas funções básicas, que é o controle social efetivo sobre as ações do Estado local, tampouco a existência do prédio. Assim, considera-se que, se a previsão orçamentária saiu do papel, alcançou destinação indefinida.

Embora Barcarena seja possuidor de uma arrecadação diferenciada da maioria dos Municípios do Estado e tal fator possa ser compreendido como favorável, em termos de capacidade financeira para assumir a estruturação de um sistema de ensino, e ainda que esta forma de organização da educação tenha sido considerada pela Secretária como vantajosa para a educação municipal, existem dificuldades que conduzem a fragilidades para a

efetivação e ao questionamento sobre estratégias que devem ser adotadas no caso de o Município optar pela constituição de seu sistema de ensino.

Os questionamentos decorrem de fatos como a forma de constituição do quadro funcional; a compreensão declarada pela Secretária Municipal sobre a expectativa do governo acerca da atuação do conselho e do sistema, que suscita insegurança em termos de definições do colegiado, atribuições de papéis e responsabilidades dos conselheiros; a forma de escolha dos gestores das unidades de ensino, em que prevalece o critério de vinculação político-partidária; a forma de elaboração das propostas pedagógicas das escolas; a inexistência de diretrizes educacionais municipais ou plano municipal de educação, bem como de política de formação continuada para professores da rede pública municipal e de plano de carreira para os servidores municipais.

No que diz respeito ao aspecto técnico-administrativo, a maioria do corpo funcional do Município constitui-se de profissionais que ocupam cargos públicos sob a forma de favorecimento político em troca de fidelidade partidária. Na hipótese de constituição do sistema de ensino, poderiam ser esses os funcionários que formariam o quadro técnico de assessoria ao colegiado.

Ao considerar que tais funcionários, ao ingressarem sob essa condição na rede pública, têm sua permanência atrelada a condições estabelecidas por ocasião da contratação, ou seja, enquanto se mantiverem fiéis aos interesses do grupo contratante. Na atuação de um colegiado, seus membros não poderão atuar com postura única, isto é, somente favoráveis aos interesses do Executivo, pois, como órgão fiscalizador, haverá momentos em que o posicionamento poderá, ou precisará, ser contrário. E assim sendo, a manutenção do cargo ocupado não se torna mais garantida. Com isso, um sistema composto por um quadro de assessoria fragilizado por tais limitações não oferece condições de estruturar-se na perspectiva de ruptura com a reprodução das estruturas administrativas existentes.

Trechos da entrevista com o Conselheiro do FUNDEB deixam clara essa forma de ocupação dos cargos públicos, no período de 2000 a 2008:

[...] é muito forte a questão de contrato aqui. É o mecanismo utilizado inclusive numa questão de política de manutenção do que se denomina

de currais eleitorais dos vereadores e prefeitos que assumiram. [...] só foi realizado o primeiro concurso público, no Município de Barcarena, em 1994. Em 2006, novamente, foi realizado um concurso, mas o número de vagas sempre foi muito pequeno em relação à necessidade real. Então, se fazia o concurso para se cumprir, de certo modo, a lei; no entanto, se deixava uma margem para manter a política de contratação. O último concurso que aconteceu agora teve uma chamada mais maciça e foi realizado no final do governo anterior; fez uma chamada um pouco mais ampla, mas, mesmo assim, nos surpreende, no início do ano, uma quantidade enorme de contratos posto em prática novamente. A área de educação, por ter um movimento financeiro maior, acaba sendo muito visada para essa prática: todo mundo tenta fazer o seu curral. A política de contrato é muito forte aqui! (Conselheiro do FUNDEB).

O depoimento do Conselheiro confirma os dados do Quadro e contraria a propaganda do governo exposta no PPA 2006/2009, quando declara que a implementação de programas e projetos alternativos voltados para a valorização e o crescimento profissional dos educadores, para o resgate da autonomia e o sucesso escolar dos educandos constituiu-se, na gestão anterior, como reflexo de ações realizadas, as quais inclusive, segundo o documento, lograram ao Município a conquista de prêmios e títulos pelas escolas e Secretaria Municipal de Educação.

Contraria também o diagnóstico do Plano, cuja consideração é de que Município empenhou-se no desenvolvimento de amplo e relevante conjunto de ações pedagógicas, administrativas e infraestruturais, que possibilitaram a conquista de um nível crescente de qualificação na esfera educacional e a defesa de que tais conquistas se evidenciam em realizações expressas por meio de ampliação constante do número de alunos matriculados em todas as etapas e modalidades de ensino, capacitação continuada e formação profissional dos educadores, inclusive em nível superior, ampliação/melhoria substancial do serviço de supervisão e orientação técnica-pedagógica nas escolas, as quais oportunizaram o acesso e a permanência com sucesso dos alunos e, ainda, contribuíram para a redução do número de classes multisseriadas da zona rural.

Em relação à definição de prioridades na aplicação dos recursos para a área da educação, nas necessidades fulcrais do ensino público, a tendência adotada pelo Município é de deliberação vertical, em que as decisões não se dão por meio de processo democrático e participativo; são fruto de decisão de gabinete que ignora as diversas vozes da sociedade e privilegia número reduzido de sujeitos – como exemplo, o processo de implantação do PEQV nas escolas do ensino fundamental da rede municipal e a adesão as metas do PAR em que os principais sujeitos para quem as ações estavam sendo decididas desconheciam a tramitação, passando a conhecê-las no momento de efetivá-las. Vê-se que solicitar e possibilitar a participação dos segmentos envolvidos, como ação fundamental e de respeito aos princípios democráticos, representam prática pouco difundida na realidade do Município de Barcarena, como evidencia a fala do Conselheiro do FUNDEB sobre a adesão ao PAR.

Aqui aconteceu uma coisa interessante: quando o Município, no final do governo passado, fez a adesão ao PAR, foi discutido a nível de Secretaria, com alguns técnicos, não houve participação do Sindicato e do Conselho. Nós só ficamos sabendo disso, eu pessoalmente, quando estive representando o Conselho em um encontro promovido pelo Ministério da Educação, acho que em Salinas, em junho, foi quando fomos tomar conhecimento, e o próprio governo que entrou também foi tomar conhecimento que Barcarena tinha aderido [a] algumas ações do PAR. Na prática, não houve uma discussão com a categoria, com o Sindicato, com o Conselho, foi uma coisa discutida lá, e acabou não se refletindo em melhorias. E, inclusive, Barcarena, por exemplo, deixa de conquistar algumas ações porque eles não conseguiram nem se cadastrar para fazer parte. Então, efetivamente, eu não vejo... [já] que foi muito restrito. Se você me perguntar quais foram as ações do PAR [a] que o Município aderiu, hoje, eu não saberia lhe dizer; e até na própria Secretaria de Educação atual, não sei se eles já conseguiram se situar, pois até lá havia dificuldade de entendimento. Acho que é de conhecimento de uma ou duas pessoas, isso aí. (Conselheiro do FUNDEB).

E ao ser indagado sobre as perspectivas de melhorar o ensino, no Município de Barcarena, a declaração do Conselheiro é contundente:

Em primeiro lugar, é conseguir que haja uma forma de gestão, aqui, de cumprimento das leis, porque, aqui, nem sempre o que a lei diz tem sido cumprido, e existem mil formas de burlar e, às vezes, de adiar o que a legislação prevê. Então, teria que ter muita pressão mesmo; aí, a própria categoria dos profissionais da educação teria que estar mais consciente disso para pressionar, a fim de que pudesse ser cumprido, porque não basta as coisas estarem em nível de legislação, elas precisam ser cumpridas de forma prática. (Conselheiro do FUNDEB).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2007) consideram que “[...] os processos de gestão assumem diferentes modalidades, conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação à sociedade [...]” (p. 323). Os autores, também, distinguem as concepções entre *técnico-científica* e *sociocrítica*, esta última desdobrando-se em diferentes formas de gestão assentadas sob a perspectiva democrática (autogestionária, interpretativa e democrático-participativa). Estas, segundo os autores,

[...] têm, em comum, uma visão de gestão que se opõe a formas de dominação e subordinação dos indivíduos. [...] consideram essencial levar em conta o contexto social e político, a construção de relações sociais mais humanas e justas e a valorização do trabalho coletivo e participativo. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 326).

Os autores asseguram, ainda, que as instituições, para garantir ordenamento e funcionamento, possuem uma estrutura de organização interna, assegurada em documento-base (regimento), que pode ser representada graficamente sob a forma de organograma – “desenho que mostra as inter-relações entre os vários setores e funções de uma organização ou serviço.” (p. 339). O organograma, exposto sob a forma de desenho geométrico, evidencia a concepção de organização e gestão que a instituição defende e assume.

A forma de concepção e atuação na gestão da educação é visível no organograma da Secretaria de Educação que, considerando as definições tratadas por Libâneo, Oliveira e Toschi (2007), é caracterizada como uma organização departamentalizada horizontalmente, evidenciando a hierarquia entre as funções. A estrutura é reveladora das ações do órgão e do trabalho neste desenvolvido de forma isolada, sem

relação entre coordenações e departamentos. Essa postura é aplicada, também, do órgão para a rede de escolas e os sujeitos sociais, pois, como já explicitado, a Secretaria define um regimento unificado para garantir a homogeneização da rede de escolas e elabora uma matriz de proposta pedagógica organizada sob a mesma perspectiva.

O Regimento Unificado (BARCARENA, 2007a) também reflete esse perfil, pois, ao definir o intervalo de tempo em que o projeto das escolas deve ser elaborado, os aspectos que devem ser considerados e a definição desses aspectos de forma a contemplar apenas a organização da programação das atividades das escolas, esse documento normativo não oferece oportunidade para que estas últimas se constituam como espaço de contribuição para o exercício da democracia e de formação da cidadania. Considera-as enquanto unidades iguais, em que a organização da programação das atividades torna-se elemento fundamental para a garantia do que preconiza o Art. 2º, do citado Regimento: uma “[...] educação esclarecedora, baseada nos princípios da democratização, integração, solidariedade que se constituem em instrumentos de valorização e reafirmação do homem como sujeito de sua própria história.” (BARCARENA, 2007a).

O compromisso filosófico de formação do homem integral que o documento enfatiza está distante de se coadunar com a perspectiva de “unificado”, enquanto síntese do diverso, mas vincula-se ao atendimento unificado enquanto uniforme e único e que, portanto, desconsidera leituras de determinações concretas da realidade das escolas como ponto de partida para a organização destas, do conhecimento e dos processos formativos.

Desta forma, a possibilidade de as escolas organizarem suas decisões por meio da discussão com a comunidade, aprovar um documento orientador a partir da mobilização, de deliberações, torna-se alijada, e a autonomia – fundamento da gestão assentada sobre a base democrática, embora relativa – não encontra espaço para viabilizar a participação – fundamento da autonomia – e assegurar a gestão em perspectiva democrática.

Inferese-se que a modalidade de gestão assumida na realidade do Município de Barcarena se fundamenta nos princípios da concepção técnico-científica, uma vez que a estrutura definida evidencia a organização como uma realidade objetiva, técnica, com direção centralizada em poucos sujeitos, revelando que as finalidades políticas e sociais da educação não se encontram assentadas em compromisso com a transformação social.

As análises dos documentos e das entrevistas com os sujeitos envolvidos com o fenômeno educacional permitem considerar que a democratização da gestão do Município encontra-se comprometida, cuja identificação se dá sob diferentes aspectos. A ausência de diretrizes para a educação municipal, cuja definição é realizada por instituição privada, desencadeia descompasso da ação pública, que se torna afetada em termos de percepção do limite entre o público e o privado e incorpora fragilidades na estrutura de gestão educacional, evidenciadas por meio de ausências ou comprometimento de indicadores da gestão da educação, tais como eleição de diretores, elaboração do Regimento Escolar, criação de Conselho Municipal de Educação, estruturação de Plano Municipal de Educação, organização de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, definições da educação na Lei Orgânica Municipal, elaboração do Plano Plurianual (PPA), implantação do Sistema Municipal de Ensino.

O Conselheiro do FUNDEB, ao ser indagado sobre a existência de diretrizes para a educação municipal, considerou a existência desse documento atrelada a definições contidas no PPA, mas avalia essa prática somente para cumprimento burocrático:

A nível de documento, tem diretrizes, mas são documentos que não costumam ser divulgados, são aqueles PPAs...Parece que são apenas para cumprir exigências burocráticas junto ao governo federal, aos órgãos de financiamento. É muito nesse sentido, porque, na prática, não chega a se cumprir, é mais discurso mesmo. [...] O projeto que nós temos, que eu considero que tem mais visualização, porque a Secretaria de Educação do Município de Barcarena é assim: eu acho que, por falta de ter um projeto próprio, construído com ênfase, ela acaba indo muito na onda dos projetos que aparecem; o projeto que eu vejo que conseguiu estar mais presente foi o projeto da “Escola que Vale”, que é um projeto vindo da Vale do Rio Doce e ingressado e assumido pela rede municipal, sendo o que teve maior impacto, mas com um direcionamento daquilo que a Vale do Rio Doce pensava sobre a educação e [a] que o Município acabou aderindo – eu acho que pela fragilidade da falta de um projeto mesmo, de uma espinha dorsal, de uma filosofia do que seria a proposta de educação para a rede municipal de Barcarena. (Conselheiro do FUNDEB).

Ao ser interpelado sobre as consequências do ingresso de parcerias na educação municipal, como o PEQV, o Conselheiro avalia:

Eu acho que o “Escola que Vale” acabou direcionando. A própria Secretaria acabou se adequando àquilo que o “Escola que Vale” trazia, por falta de um projeto efetivo, discutido, pensado, sistematizado, por falta até de uma sequência, porque o que se tem aqui é que, a cada governo, se tem um grupo de pessoas à frente da Secretaria Municipal de Educação, até porque a Secretaria de Educação daqui não é formada, ou muito pouco é, por profissionais de carreira. Queiramos ou não, acho que isso contribui, porque se fica alguém, o projeto deixado tende a ir pra frente. (Conselheiro do FUNDEB).

Com o comprometimento de parte significativa da política educacional, torna-se favorecida a penetração de padrões diversos de gestão no Município, uma vez que o sistema educativo, sem identidade própria, torna-se suscetível a iniciativas “salvadoras” de natureza governamental ou não-governamental (PEQV, PAR), em razão da ausência de definições, por parte dos municípios, de suas necessidades e prioridades e da forte presença patrimonialista determinante do espaço público, fazendo com este seja concebido como pertencente a apenas grupos privilegiados que ocupam o poder de tempos em tempos.

Considera-se que, para que a gestão possa ser concebida com caráter democrático, seja necessário que, em sua efetivação, alguns elementos sejam priorizados, como: que a ocupação dos cargos se efetive por meio de processos de ampla participação dos diferentes sujeitos que fazem parte da situação gestonária, que seja possibilitada apreciação de diferentes propostas de gestão para que a escolha pela representação se efetive a partir do reconhecimento da melhor opção, mas que os sujeitos que elegem estejam cômicos de que a existência de diferentes perspectivas e linhas de ação política é necessária ao processo de decisão. Tais elementos, aqui considerados fundamentais para a democratização da gestão da educação, se apresentam de forma tímida na realidade da gestão educacional do Município de Barcarena.

Essa postura se estende, também, à aplicação e ao controle dos recursos, em que as deliberações partem de grupos selecionados, o Legislativo só possui atuação de

concordância, a participação dos segmentos é freada e o controle social não é facilitado pelo corpo administrativo, conforme se pode observar em diversas falas do Conselheiro do FUNDEB.

Com relação à participação dos segmentos no controle social, o Conselheiro declara:

Aqui, em Barcarena, não se tem a tradição dos governos permitirem a participação dos Conselhos, tanto é que a maioria dos Conselhos tem a presença de pessoas que são cooptadas pelo governo. Em alguns Conselhos, os coordenadores são pessoas diretamente ligadas ao governo municipal, de uma forma ou de outra, até, muitas vezes, por questão salarial. [...] Tivemos vários embaraços para funcionar, no início, principalmente com a presença da Procuradoria que quis controlar e dizer como o Conselho deveria agir e atuar, e nós interpretávamos de outra forma. Tivemos momentos muito fortes de disputas, inclusive para eleger a coordenação. Foi eleita a partir de todo um processo de disputa em que eu era um candidato que representava o lado mais dos movimentos sociais e uma candidata que era diretora de escola e que representava o interesse do governo, porque sendo diretora, era indicada pela prefeitura. Foram três vezes que eu tive que ser eleito, porque sempre era questionado pela Procuradoria que eu não tinha legalidade em virtude de ser professor e, ao ser readaptado, passei a ser técnico da rede, [...]. Como também sou técnico na rede estadual e, nesta sou técnico de fato, a gente conseguiu garantir, por vias legais, que eu tinha direito mesmo de representar a categoria, mas foram três vezes que eu tive que passar por processo eleitoral para poder garantir isso. (Conselheiro do FUNDEB).

A inviabilidade do controle social exposta pelo Conselheiro não se coaduna com os “Compromissos de Laurivalzinho” expostos no plano de governo (2000-2004) denominado “A força do trabalho”, em que a “Modernização dos métodos e procedimentos administrativos pela informatização dos serviços públicos, objetivando mais rapidez, transparência e eficácia nas tarefas e um maior controle dos gastos públicos” é prescrita

como estratégia para a administração municipal; tampouco com o propósito do orçamento participativo que o plano defende de que “As comunidades de forma organizada e democrática decidirão a propriedade das obras dentro de um orçamento que levará em conta o número de habitantes e o grau de necessidades de cada bairro. O povo fiscalizará a aplicação do dinheiro público”, apresentados como compromissos assumidos.

Sánchez (2002), ao caracterizar o perfil e a natureza do orçamento participativo, define-o como:

[...] a concretização dos princípios de: 1) decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa; 2) a decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura; 3) *accountability* ou de *prestação de contas e transparência* para a efetivação do controle social das decisões; e 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo se *auto-regulamenta*. (SÁNCHEZ, 2002, p. 44. Grifos no original).

Trata-se de uma estratégia de planejar a utilização de recursos públicos, especificando em que, para que e em quais momentos serão aplicados. Constitui-se em atividade de caráter público que se faz a partir de deliberações coletivas, em que a transparência e o controle social são suas bases de sustentação.

No que diz respeito aos orçamentos públicos, o artigo 165, da Constituição Federal, de 1988, define o plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e as leis orçamentárias anuais (LOA) como instrumentos integrados necessários à elaboração do orçamento, que se constituem em subsídios necessários ao planejamento das ações do poder público.

O Plano Plurianual (PPA) de Barcarena para o período de 2006-2009 assume, como objetivo, o detalhamento do Orçamento Participativo, comprometendo-se com a definição do que, para que e quanto utilizar de recursos para o período. Entretanto, o detalhamento prescrito não foi observado na LDO nem na LOA.

Dessa forma, considera-se que o compromisso com a realização de um orçamento na perspectiva participativa, embora confuso, é defendido no programa de governo para a gestão do período em que o PPA foi elaborado; entretanto, não conseguiu atender aos componentes necessários, em termos da estruturação que a Carta Magna prevê, nem consolidar os princípios de um orçamento participativo, como defendido por Sánchez (2002).

Algumas metas da área de Educação previstas no programa de gestão para 2000-2004, no que tange, por exemplo, à viabilização da implantação de Escola Técnica e Universidade, são evidenciadas no PPA 2006-2009, em que é especificado o quantitativo de recursos a ser utilizado para a realização de cada uma, como: construção de Escola Técnica e Universidade, no valor de R\$246.000,00; construção, implantação e manutenção de Instituto de Nível Superior, no montante de R\$ 340.350,00; construção e manutenção de prédio para o Conselho Municipal de Educação, na quantia de R\$ 50.000,00; e construção e manutenção de prédio para a Secretaria Municipal de Educação, com valor definido em R\$ 395.820,00.

Do total de metas explicitadas, em termos de construção, nenhuma foi efetivada no Município, pois as informações prestadas por funcionários da Secretaria de Educação e representantes dos segmentos sociais são de que inexistem prédio próprio para funcionamento dos órgãos listados nas metas, e dados extraídos do *website* IBGE-Cidades, relativos a número de matrículas, docentes e estabelecimentos de ensino no Município de Barcarena, não revelam a existência, na rede pública municipal, de estabelecimentos de ensino como Universidade, Escola Técnica ou Instituto de Ensino Superior e, conseqüentemente, de docentes e discentes a esses vinculados.

Verifica-se a intenção em torno da implantação de Escola Técnica e Universidade, prevista no Plano de Governo, foi ousadamente projetada no PPA 2006-2009, inclusive com previsão de custos, mas não realizada na realidade do Município. Entretanto, pelas formas de publicização da aplicação de recursos e de atos utilizadas pelo Executivo e pelo Legislativo municipais, considera-se inviável o acompanhamento e o controle social da utilização ou não dos recursos.

Para garantir o compromisso da “transparência e modernização dos métodos e procedimentos administrativos”, segundo informações da Assessoria de Comunicação,

efetivavam-se, no período observado, o uso de serviços de som e publicidade conhecidos, no local, como “Rádio Poste” (reprodução em caixas acústicas fixadas em postes), Rádio Comunitária FM, serviço de publicidade de carros sons, revista “Pará Mais” e “Boletim Informativo da Prefeitura” como os veículos de comunicação utilizados, no Município, para divulgar as ações da gestão municipal, sendo visível, nos meios impressos, a divulgação do slogan e a projeção da imagem do governo do período.

Tais medidas estão pretensamente subsidiadas pelo que preconiza a Constituição Federal, de 1988, no seu artigo 37, acerca dos princípios que devem ser observados nas atividades da administração pública, bem como o § 1º, do inciso XXII, do mesmo artigo, quanto à publicidade dessas atividades:

Artigo 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

[...]

XXII ...

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Considera-se que a gestão municipal, ao utilizar-se de meios de comunicação para divulgar as ações do governo, em que a projeção da imagem deste assume relevância maior que a informação, a transparência torna-se comprometida, bem como a viabilização da participação da população e a possibilidade do controle dos gastos públicos, ou seja, a publicização de caráter parcial fragiliza a transparência da gestão administrativa, desconsidera a normativa em relação à publicidade dos atos e não favorece processos democráticos.

Entretanto, os planos de governo comprometem-se com a participação popular, a representante do órgão da educação confirma a participação dos diferentes segmentos no planejamento e avaliação das ações, porém, documentos e deliberações contrariam os discursos, assim como as vozes de sujeitos sociais.

No que diz respeito aos marcos da política municipal em termos de ação do Executivo e Legislativo municipais, o Conselheiro denuncia:

Aqui, em Barcarena, é difícil, porque até os registros para que se perceba o que seria uma política, uma bandeira de luta por parte da gestão, inexistem. Acaba se indo muito na onda do modismo, aquilo que se fala muito, acaba se reproduzindo a nível municipal. Falou-se, durante anos, em gestão democrática no sentido, por exemplo, de garantir eleição direta para direção de escolas municipais; até hoje, não é uma realidade. A questão da valorização dos profissionais, no sentido salarial, [sobre isso] sempre se falou e, até hoje, não é uma realidade. Eu diria que é difícil identificar uma bandeira de luta mesmo, uma proposta efetivada a nível de Município. Acaba não tendo, indo muito mais pelo modismo do momento dos discursos que aqui são veiculados. (Conselheiro do FUNDEB).

O pronunciamento do Conselheiro revela que a realidade política da gestão de Barcarena é permeada por instabilidades. A fala mostra que as atividades da gestão não se processam por meio de definições fundamentadas na realidade local, mas em discursos que alcançam pouca materialidade para o atendimento das necessidades da população.

A definição de Libâneo, Oliveira e Toschi (2007) – de que a gestão comprometida com a formação de sujeitos críticos e participativos e alinhada com a transformação das relações sociais conforme possibilitado pela participação dos segmentos sociais nos órgãos colegiados – considera a participação instrumento fundamental para viabilizar a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários na gestão, assim concebida pelos autores:

A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 328).

Para os autores, a participação fundamenta-se no princípio da autonomia que, para a realidade da educação municipal, constitui-se em uma política global de definição de diretrizes para o sistema de ensino em articulação com a sociedade e demais níveis da administração pública e do ensino e de controle local da aplicação dos recursos, a fim de assegurar salários, condições de trabalho, formação continuada, condições de oferta dos serviços educacionais, ou seja, corresponsabilidade partilhada, tendo em vista alcançar os resultados das atividades às quais se destina a ação educativa.

Tendo como base o pressuposto apontado e a avaliação do Conselheiro acerca da participação dos segmentos em deliberações sobre políticas públicas e controle social e sobre a autonomia do Município na definição das políticas educacionais, considera-se que a postura adotada pela gestão municipal reflete uma situação exposta por Jacobi (2008), de que os colegiados de gestão dos bens públicos ainda possuem pouca interferência na democratização da gestão, conforme revela a análise do Conselheiro:

Em relação à participação na educação, acho que muita coisa ainda precisa avançar – a quebra de um traço quase cultural da não participação, inclusive quando é chamado para estar presente, a própria categoria não consegue perceber isso. Fica restrito a apenas um pequeno grupo e os de sempre, com pouca força e, às vezes, sendo até mal visto pela própria categoria. [...] Em relação à autonomia, precisa também em muito avançar; tem vindo a reboque sempre. O fato de não ter Conselho, de não ter Sistema gera a dependência da esfera estadual para estar viabilizando muita coisa. Então, Barcarena precisa avançar bastante nesse aspecto. [...] E com relação ao controle social, uma coisa está ligada à outra, não há como separar, se a gente tiver aspectos positivos em participação e autonomia, nós certamente teremos aspectos positivos no controle social. Mas há uma falta de respeito que se soma em um problema grave no Município, que é a inexistência do poder Legislativo, pois este é um poder totalmente cooptado, é uma tradição deste Município. Hoje, se for verificar o que a Câmara propõe, não há nada, tem-se apenas um poder Executivo que determina como tudo deve ser, e a Câmara de Vereadores acaba não atuando, não fiscalizando, não

exercendo seu papel. Não há interesse inclusive de estar no Conselho de fiscalização. (Conselheiro do FUNDEB).

Compreende-se que é necessário que o sistema de ensino se organize da forma mais adequada à realidade municipal e que, para tal empreendimento, não existem fórmulas prescritas, pois cada Município deverá viabilizar a organização que mais lhe convier, de acordo com sua demanda. Entretanto, sua composição, sua estrutura e suas funções não podem ser comprometidas por vinculações contrárias aos interesses da sociedade.

Estes são fatores que podem ser considerados comprometedores para a constituição de um colegiado assentado enquanto órgão de Estado e não de governo³¹, com caráter plural e democrático e, conseqüentemente, para uma gestão da educação em perspectiva democrática.

³¹ Bordignon (2009) situa a natureza do colegiado como órgão que pode se constituir a partir de dois enfoques diferentes: órgãos de governo ou de Estado. Os órgãos de governo têm um caráter transitório, organizado para período determinado, e os de Estado se organizam e atuam para além da transitoriedade dos governos e de suas intenções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações político-sociais ocorridas na história recente do país projetam-se sobre diversos setores sociais, imputando-lhes novos ordenamentos fundamentados em diferentes alterações e redefinições tendo em vista o delineamento das ações das instituições sociais e políticas, cuja consolidação demanda aplicação e veiculação de conhecimentos e informações, assim como novas formas de gestão.

A reforma do Estado idealizada por Bresser-Pereira e posta em prática a partir dos anos de 1990, em âmbito brasileiro, constituiu-se em uma reforma com impacto relevante sobre a gestão do Estado, como enfatiza seu idealizador, no plano de reforma. O redimensionamento da gestão altera a forma de tratamento do Estado sobre os setores dos serviços prestados à população, ancorado pelo discurso de se fazer necessária a diminuição da ação do Estado.

As propostas que encaminharam a Reforma e que apontaram para a descentralização das políticas públicas são colocadas no centro do debate, veiculando a necessidade pela adoção de novas formas de gestão dos serviços públicos sintonizados com a visão democrática, cuja exigência se pauta pela participação da sociedade na definição dos serviços públicos.

A estratégia de descentralização propugnada alardeia o fato de permitir a organização de instituições com atuação mais próximas do cidadão, como é o caso dos Conselhos Municipais de Educação e Sistemas Municipais de Ensino, para fins de produzirem melhorias na qualidade dos serviços oferecidos, cuja base argumentativa se pauta por favorecer a redistribuição de poder que acena para um novo modelo de administração do sistema educacional.

A alteração na gestão do espaço público traz em seu bojo novas formas de organização dos serviços, dentre os quais é significativa a alteração na saúde e na educação, que deixam de ser atividades exclusivas do Estado e passam a ser enquadradas como públicas não estatais. Com isso, o Estado desobriga-se da oferta desses serviços e os delega à iniciativa privada.

Essa modificação atinge, também, a forma de administrar e fiscalizar a oferta dos serviços à população em que novas estruturas ingressam para o contexto da responsabilidade e a novos sujeitos são tuteladas atribuições pela gestão e controle dos recursos públicos.

A configuração da educação que sustenta as novas estruturas de administração e sujeitos com responsabilidades alteradas encontra respaldo no texto constitucional, de 1988, e na LDB, de 1996: aquela se insere no novo espaço de poder – o Município como ente federado – agora dotado de autonomia e competência para legislar em matéria educacional, sob o princípio da gestão democrática.

Esse novo ente federado assume responsabilidades compartilhadas, sem estruturas hierárquicas, por meio do regime de colaboração com as esferas federal e estadual. Não somente administra recursos advindos destas esferas e a estas presta contas, como incorpora competência para operacionalizar a criação, a aplicação e o controle de recursos no âmbito de sua instância de poder.

A forma de organização no âmbito de sua atuação também se amplia, pois, por meio do exercício da autonomia conferida pelo aparato legal, a gestão do espaço e dos serviços, sem desconsiderar a legislação nacional, poderá ser construída com base em sua realidade, considerando o atendimento da demanda local.

Assim como a organização, o financiamento estruturar-se-á considerando a realidade do Município, o controle social dos recursos aplicados assume nova feição e, dentre as novas estruturas e o novos sujeitos, os Conselhos Municipais enquanto órgãos colegiados são apresentados, também, como responsáveis pela atribuição consultiva e fiscalizadora.

A discussão empreendida a partir de evidências relacionadas às dimensões política, financeira e pedagógica da realidade municipal e suas implicações na gestão da educação, com o intento de descrever a política educacional efetivada no Município, enquanto uma experiência de gestão de educação sem sistema de ensino, considera que a não institucionalização do sistema de ensino na realidade do Município de Barcarena relaciona-se a fatores de natureza diversa – embora com maior prevalência daqueles de natureza política, os de natureza técnica e econômica também são relevantes.

No contexto em que se expressa a gestão da educação municipal de Barcarena, considera-se que o padrão de gestão escolar, pautado pela forma de acesso ao cargo de diretor fundamentada no clientelismo político-partidário, registra ausência de instrumentos relacionados à democracia e à participação que viabilizem a gestão assentada sobre a base da autonomia, reafirmando a manutenção de práticas políticas atreladas ao vínculo pessoal.

Não foram identificados indícios de que a promoção das políticas públicas, na forma expressa no Município, implique melhorias na qualidade da oferta dos serviços educacionais prestados à população. Ao contrário, utilizar-se de estratégias dessa natureza, em que o descumprimento legal assume relevância maior, somente realça o que Lima (2009) considera como um fetiche de democracia.

No que diz respeito ao aspecto técnico, a institucionalização do sistema de ensino, no Município, torna-se frágil em razão de a natureza do colegiado³², se constituído enquanto órgão de Estado, exigir que a prática de seus membros e assessores esteja voltada para a observância ao princípio constitucional de gestão democrática, que se concretiza por meio de transparência, impessoalidade, autonomia, participação, trabalho coletivo, representatividade e competência, contrastando com realidade do Município: em termos de suficiência da equipe para a composição do quadro técnico do órgão, não atende as tais prerrogativas, haja vista que sua composição atende a critérios nada afeitos aos princípios constitucionais previstos para o ingresso no serviço público.

³² “Um órgão colegiado, no caso da administração pública, é aquele que decide um assunto ligado ao exercício de uma função pública, nos limites de sua atribuição legal [...]. Num órgão colegiado, ao contrário de uma ação pessoal, a atuação é conjunta, pluripessoal. Aí não prevalece a vontade individual do chefe, de um membro ou do secretário.” (CURY, 2005, p. 11).

No que se refere ao aspecto financeiro, a realidade que se apresenta é de que o Município apresentou crescimento significativo em termos de receitas, embora estas se constituam, em sua maior parte, de receitas transferidas, conforme dados da Tabela 4. Esse poderá ter sido um fator favorável à gestão municipal no que tange à possibilidade de realizar gastos com a área da educação como função com despesas mais elevadas executadas pelo Município, conforme ficou evidenciado na Tabela 5.

Todavia, no aprofundamento sobre o detalhamento do investimento, é possível perceber que os gastos mais expressivos das contas municipais não se destinam à área educacional e sim à máquina administrativa, desencadeando, com isso, investimento financeiro em área não prioritária. E, mesmo na área educacional, os gastos são realizados de forma pouco organizada, uma vez que o Município priorizou o atendimento ao Ensino Fundamental, etapa que pode ter a responsabilidade dividida com a esfera estadual, e evidenciou negligência em relação ao atendimento à Educação Especial, conforme pode ser verificado nos dados da Tabela 16, em que a não cobertura pela esfera pública gera índices de crescimento na oferta pela iniciativa privada.

Torna-se perceptível que o processo de institucionalização do sistema municipal de ensino não se encontra destacado de uma lógica municipal historicamente construída, em que uma conjuntura favorável à consolidação de mudanças não é levada em consideração.

Desse modo, o contexto sociopolítico estrutural não oferece condições para a institucionalização de uma perspectiva organizacional dessa natureza, visto que a gestão municipal revela imprecisão quanto à compreensão da forma de direcionamento da coisa pública e, no que se refere às condições estruturais, a unidade federada não dispõe de aparato material e não material adequado e suficiente à efetivação de um projeto dessa envergadura.

De outra banda, percebeu-se imprecisão na compreensão e na ação dos sujeitos acerca dessa atribuição pelo ente federado municipal, apesar de as ações do Ministério da Educação mostrarem forte movimento de incentivo à implantação de Conselhos Municipais, no final da década de 1990, em que o processo é amparado por um discurso justificador, que argumenta em favor da democratização dos governos locais, da otimização da gestão

municipal, da possibilidade de descentralização e participação da comunidade na condução das políticas públicas dos Municípios.

Passadas mais de duas décadas, desde que se iniciou esse movimento em prol da democratização da educação e dos espaços de deliberação coletiva, não foi possível perceber uma expectativa de que essa empreitada possa ser condicionante de significativa melhoria na prestação do serviço público municipal, em Barcarena, pois a atuação política do Executivo e do Legislativo municipais não é condizente com uma perspectiva emancipadora do cidadão no que se refere a ideais e horizontes de gestão democrática mediante a ação do Conselho e do Sistema de Ensino, de forma que se julgou não haver coerência no discurso da representante do Executivo municipal com os encaminhamentos e as práticas políticas de deliberação identificados sobre a educação.

É sabido que, em alguns Municípios, existem legislações avançadas no que se refere à constituição e ao funcionamento de seus Conselhos Municipais de Educação e Sistemas de Ensino³³, embora muitos ainda careçam de vontade política por parte do Executivo municipal respectivo para fortalecer e estruturar os colegiados enquanto instâncias de deliberação sobre os rumos da educação e de controle social sobre as ações do Executivo municipal, como no caso de Barcarena.

Todavia, ainda é utópica a expectativa de o Conselho Municipal de Educação e o Sistema Municipal de Ensino se constituírem em instituições suficientemente fortalecidas para atuar com nível de ação ideal à promoção da participação, na perspectiva de democratizar a gestão municipal da educação, em Barcarena, por considerar-se que a existência de contradições no processo de compreensão de democratização institucional representa um significativo entrave, uma vez que a concepção de democracia que determina a prática política, no Município, oscila de acordo com interesses de grupos, evidenciando uma cultura política subjetiva de indivíduos e grupos que contrasta com o sistema teórico-conceitual de democracia preconizado e defendido na legislação atual.

Em contrapartida, os sujeitos representativos da administração municipal esforçam-se para legitimar a postura política praticada, que se baseia em referenciais estabelecidos para a constituição de órgãos colegiados de caráter plural. O esforço

³³ Sobre esse aspecto ver Lesbaupin (2000).

empreendido chega a confundir a tentativa de uma definição das estratégias de gestão da educação pretendida para a gestão municipal e a constituição do Conselho Municipal de Educação e do Sistema de Ensino, pois a cultura política vigente – caracterizada pela falta de transparência, pela centralização, pela troca de favores entre Executivo e Legislativo, pelo clientelismo, pela meritocracia condicionada à fidelidade partidária – se considera defensora da participação da população em processos decisórios, não se sabendo se por falta de conhecimento sobre a real dimensão da participação ou se por estratégia de manter uma prática representativa mascarada por discursos de participativa.

Com a reforma do Estado como elemento motor da década de 1990, em atendimento ao ideário neoliberal, foram previstas medidas gerenciais visando possibilitar eficiência e eficácia à administração dos sistemas educacionais, dentre as quais a descentralização é destacada como transferência, aos Municípios, de responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental, reforçada pelo processo de municipalização da educação sustentado sob o prisma de estabelecimento de autonomia para os sistemas municipais e unidades escolares.

No caso de Barcarena, em termos de oferta, a rede estadual priorizou o atendimento ao Ensino Médio, e a rede municipal assumiu, gradativamente, todo o Ensino Fundamental, mesmo sem a adesão ao processo de municipalização do ensino. O governo municipal, talvez seduzido pela expectativa do FUNDEF e, posteriormente, do FUNDEB, aceitou mais responsabilidades que a esfera estadual, passando a atender elevada demanda de Ensino Fundamental, sem acompanhar, proporcionalmente, a oferta de outras etapas e modalidades da Educação Básica de responsabilidade prioritária da esfera municipal, conforme prevê a distribuição de competências assinalada pela Constituição Federal, de 1988, e a LDB, de 1996.

No contexto da descentralização da gestão da educação, os Conselhos Municipais de Educação e os Sistemas de Ensino são apresentados, no discurso dos governantes, assim como no conteúdo da legislação, como instituições eficientes de planejamento, de formulação de política pública, espaço coletivo de estudo e análise do atendimento da demanda escolar, de fiscalização de recursos e regulamentação dos procedimentos de gestão e funcionamento dos sistemas educacionais.

Concebidos como peça fundamental ao funcionamento da engrenagem que responde pela tendência de alicerçamento das políticas estaduais e municipais nas diretrizes e nos princípios da administração gerencial desenhada por Bresser-Pereira, defendida e incentivada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, deverão tais institutos colaborar para a formulação de encaminhamentos que atrelam a vinculação de recursos financeiros à exigência da implantação de Conselhos Municipais de Educação, Sistemas de Ensino e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Tais medidas vêm assentadas sob forma de exigências, em que o ente federado municipal vê-se acompanhado por condicionalidades de liberação de recursos vinculadas à implantação dos colegiados.

Desta maneira, ousa-se considerar que tais incentivos e ordenamentos configuram-se como práticas gerenciais previstas para o sistema de ensino, em que o discurso da participação do usuário na solução de problemas pontuais de forma mais satisfatória para atender a demandas específicas é configurado como elemento de desconcentração e flexibilização da gestão educacional; todavia, são apenas, e sobretudo, elementos de ordenamento da política neoliberal assentada em práticas que enfatizam aspectos técnicos disseminadores do redimensionamento das funções do Estado, que utiliza a participação dos segmentos sociais como estratégia de gestão, desvinculada de ênfase política.

A base referencial dessa forma de gestão sustenta-se na racionalização e na focalização dos gastos para a execução dos serviços públicos básicos, tendo em vista a redução de custos para o Estado em consonância com princípios econômicos estabelecidos a partir de uma relação harmoniosa com a ideologia neoliberal difundida de que somente os princípios do mercado poderão garantir a qualidade dos serviços e em cuja base ideológica a educação é tida como um bem privado, uma mercadoria que o indivíduo pode obter por meio do mercado e dela se apossar sob a forma de investimento e de esforço pessoal.

Sob esse prisma, assentam-se tendências que convergem para a concepção da educação como mercadoria adquirida no mercado e não mais como um direito público do cidadão, um bem social capaz de produzir a emancipação individual e social, conforme defende a Constituição Federal, de 1988.

Em relação harmoniosa com essa forma de gestão, a participação se desenha sob o prisma de colaboração, de gerenciamento da qualidade, de cidadania efêmera (o dia da escolha do representante) e não de garantia dos direitos fundamentais, como o de participar ativamente nos destinos de sua localidade, nem de exercício constante da cidadania. Isto é, não atrelada a uma intencionalidade política transformadora.

Na realidade do Município de Barcarena, em que se considera que a participação se dá por eventos estanques e se faz baseada na matriz referencial acima abordada, em que a prática política elitista, que governa com base no favorecimento, no clientelismo, sem regras claras e sem ações efetivamente públicas, persiste a indagação sobre a possibilidade de o colegiado realmente poder se constituir em mecanismo de politização e de exercício da cidadania, além de espaço pedagógico de formação de cultura política alternativa, numa perspectiva de institucionalização de prática política onde o Estado esteja a serviço de projeto democrático para a sociedade.

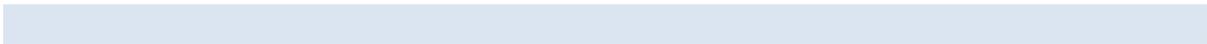
A intenção deste estudo, consubstanciada na busca de evidências teóricas e empíricas que revelassem fatores relacionados à não institucionalização do Sistema de Ensino na realidade do município de Barcarena, no período compreendido entre 2000 e 2008, determinou que as ideias aqui defendidas se fortalecessem por meio de leituras e discussões sobre o tema em epígrafe, como também mediante inúmeras contribuições de sujeitos envolvidos com o fenômeno educacional que, articuladas a uma leitura crítica das inferências possibilitadas pelo problema de pesquisa, e contribuíssem para evidenciar elementos da prática política e arranjos institucionais, muitas vezes obscuros e subjacentes às relações entre o Estado e a sociedade civil.

Obviamente, inúmeras lacunas são evidenciadas no processo de construção e análise. Todavia, o esforço empreendido na organização das informações dispostas se pautaram pelo compromisso político-social de possibilitar uma maior visibilidade dos aspectos inerentes à implementação da demanda legal que assegura autonomia ao ente federado municipal, inaugurada com a Constituição Federal, de 1988, e reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1996. Comportou, também, a pretensão em instigar inquietações que favoreçam discussões acerca de diretrizes políticas para o vasto campo educacional das realidades municipais do Estado do Pará, bem como o debate sobre

as consequências da democracia e os indicativos de princípios e valores da cultura política hegemônica que orienta a prática da gestão municipal da educação hodiernamente.

Os resultados obtidos com a investigação permitiram inferir que, para a institucionalização do Sistema de Ensino na realidade de Barcarena, necessário se faz que a gestão municipal se disponha a romper com o caráter de base patrimonial arraigado na prática governamental, pois não há garantia de democratização somente mediante a criação do Sistema de Ensino ou de outros elementos que compõem a estrutura educacional sem um processo de construção da administração pública assentado no coletivo. A demanda imediata requer: autonomia para construção de uma política educacional que atenda à realidade municipal; mecanismos que viabilizem a participação da sociedade nas deliberações e nos órgãos de acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação, por meio das diversas categorias representadas; superação da concepção do espaço público como patrimônio privado; e formação de equipe técnica habilitada a realizar os encaminhamentos da educação municipal.

A demanda constitui-se num desafio, uma vez que é muito forte a presença de conflitos e disputas de poder entre representações da sociedade civil e do Executivo e do Legislativo municipais, o que se constitui como um fator positivo a ser entendido como possibilidade para a construção da política educacional ancorada na diversidade de opiniões, pois evidencia que os diferentes segmentos da sociedade civil existentes no Município apresentam interesse de participação. Alguns se mobilizam mais ativamente, outros em menor proporção, mas existe a necessidade de que sejam reconhecidos como sujeitos sociais e de que a formação teórica, pedagógica e política seja também compreendida como elemento fundamental à participação social nas ações de mobilização para organização do Sistema Municipal de Ensino e de reconhecimento daquilo que é um direito que precisa consolidar-se.



REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2006.

ABRÚCIO, Fernando. L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. Disponível também em:
<http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 15 mar. 1999.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007; p. 63-71.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo A. de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Líber, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v.23, n. 80, p.25-48, set. 2002.

BARCARENA (Prefeitura Municipal de). **Lei nº 2.020, de 9 de maio de 2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do FUNDEB e dá outras providências. Barcarena (PA): [S.n], 2007.

_____. **Lei nº 23, de 9 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PMBU. Barcarena (PA): [S.n], 2006.

_____. **Lei Municipal nº 2.010/2005-GP, de 14 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA. Barcarena (PA): [S.n], 2005.

_____. **Lei Municipal nº 1.936, de 30 de agosto de 2000**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências. Barcarena (PA): [S.n], 2000.

_____. **Lei Municipal nº 1.899, de 16 de outubro de 1996.** Dispõe sobre a organização das atividades do magistério do 1º grau e outros graus de ensino, bem como estruturação das respectivas carreiras, e dá outras providências. Barcarena (PA): [S.n], 1996.

_____. **Lei Complementar nº 006, de 22 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município. Barcarena (PA): [S.n], 2002.

_____. **Lei Complementar nº 002, de 1º de agosto de 1994** [alterada pela Lei Complementar nº 006, de 22 de maio de 2002]. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município. Barcarena (PA): [S.n], 1994.

_____. **Lei Orgânica Municipal**, promulgada em 5 de abril de 1990. Barcarena (PA): [S.n], 1990.

_____. **Inventário Municipal 2006.** Barcarena (PA): [S.n], 2006a.

_____. **Plano de Governo** – Compromissos de Laurivalzinho – 2001/2004. Barcarena, 2000. Barcarena (PA): [S.n], 2000.

_____. **Ante Projeto de Lei.** Dispõe sobre a Instituição do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação pública do município de Barcarena, bem como sua gestão e dá outras providências. Barcarena (PA): [S.n.], 2009.

_____. Secretaria de Educação. **Regimento Interno da SEMED.** Barcarena (PA): [S.n], 2002.

_____. **Regimento Unificado das Escolas Públicas.** Barcarena (PA): [S.n], 2007a.

BARCELLOS, Jorge. Executivo e Legislativo na constituição do sistema municipal de ensino. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração.** Ijuí: Unijuí, 2006; p. 83-107.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 15 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia: Centro de Estudos Estratégicos, 1999. Coleção Constituições Brasileiras, v. 7.

_____. (Constituição, 1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro: Sala das Sessões da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 08 dez. 2009.

_____. (Constituição, 1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 08 dez. 2009.

_____. (Constituição, 1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 13.09.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 14 dez. 2009

_____. (Constituição, 1967). **Emenda Constitucional Nº 24, de 1º de dezembro de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 05 dez. 1983. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm Acesso em: 14 dez. 2009

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. [Conversão da Medida Provisória nº 455, de 2008]. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. [Conversão da MPV nº 339, 2006]. 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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; 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. [Mensagem de veto]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 21.6.2007; retificada no D.O.U. de 22.6.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 13 fev. 2010

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 10.01.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 10 out. 2008.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. [Regulamento. Mensagem de Veto]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 26.12.1996. [Parcialmente revogada por legislação posterior]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424compilado.htm>. Acesso em: 13 fev. 2010

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. [LDB]. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Publicada no *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23.12.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. [atualizada/compilada até Lei nº 12.287/2010]. Acesso em: 13 fev. 2010

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [Mensagem de Veto]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23.3.64 e Retificada em 9.4.64. [Alterada por legislação posterior]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 06 jan. 2010

_____. **Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 27.12.1961. [Mensagem de Veto]. [Revogada pela Lei Nº 9394, de 1996, exceto pelos artigos 6º a 9º]. [Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024compilado.htm>]. Acesso em: 06 jan. 2010

_____. **Medida Provisória nº 1979-19, de 2 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 3 jun. 2000 - Edição extra. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/MPv/Antigas/1979-20.htm>>. [Reeditada até a MPV nº 2.100-27, de 2000, alterada pela MPV 2.178-35, de 26/07/2001; convertida na Lei nº

11.947, DE 16/06/2009, que revogou os artigos 1º a 14 da MPV que diretamente lhe deu origem.]. Acesso em: 06 jan. 2010.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 25.4.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 06 jan. 2010.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 27.2.67 (suplemento). Retificado em 8.3.67 e Retificado em 30.3.67 e Retificado em 17.7.67. [Alterado por legislação posterior]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 06 jan. 2010.

_____. **Decreto-Lei 5.293, de 1º de março de 1943.** Declara ratificada o Convênio Nacional de Ensino Primário. *Diário Oficial da União*. Seção 1, 03 mar.1943 , p. 3115 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5293-1-marco-1943-415364-norma-pe.html>>. Acesso em: 12 dez. 2009

_____. **Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942.** Institue o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. *Diário Oficial da União*. Seção 1, 14 nov. 1942 , p. 16657 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 dez. 2009

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 05 mar.2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 9/2009.** Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Aprovado em 2 de abril de 2009. Homologado. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 29/5/2009, Seção 1, Pág. 41. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. _____. _____. **Parecer CNE/CEB nº 30/2000.** Interessado: União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e Outros. Assunto: Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Aprovado em 12 de setembro de 2000. Homologado. Despacho do Ministro em 5/10/2000, publicado no Diário Oficial da União de 6/10/2000, Seção 1, p. 25. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf> Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em 18 abr. 2008.

_____. _____. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Guia Prático de Ações. Brasília: MEC, [http] 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/guia_de_acoes.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. _____. SIMEC. **Plano de Ações Articuladas – PAR.** Termo de Cooperação Técnica nº 13.375 que entre si celebram o Ministério da Educação - MEC e o Município de Barcarena/Pa, representado pela Prefeitura Municipal de Barcarena. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico//principal.php>>. Acesso em: 25 maio 2009.

_____. _____. Secretaria de Educação Básica (SEB). Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho. Guia de Consulta. Brasília: MEC: SEB: Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/guia_consulta.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2009.

_____. _____. _____. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.** Brasília: MEC: SEB, 2006.

_____. _____. _____. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.** Brasília: MEC: SEB, 2005.

_____. _____. _____. **Conselhos Escolares.** Democratização da escola e construção da cidadania. Brasília: MEC: SEB, 2004.

_____. _____. _____. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho.** Guia de Consulta. Brasília: MEC: SEB: Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, 2004a.

_____. _____. _____. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**. Caderno de Referência. Brasília: MEC: SEB: Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, 2004b.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Relatório de Gestão Fiscal**: manual de elaboração. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003 – Anual. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRGF3.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2010.

_____. _____. Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil – FINBRA** [Base de Dados]. Brasília: MF. Documentos eletrônicos. Disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso (vários): nov. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIN, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999; p.67-116.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1-164, dez. 2001.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

CORRÊA, Paulo Sérgio de Almeida. A reforma do Estado dos anos 90 e suas implicações para as políticas públicas educacionais na Região Amazônica. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 3, n. 2, p. 45-77, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber, 2006; p. 113-129.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, p.168-200, set. 2002.

_____. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.41-67, jan./jun. 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2001, p.77-95.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos (Org.). **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Peirópolis; Ação Educativa, 2009.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Sistema Municipal de Ensino e Conselho de Educação: o olhar sobre um município. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006; p. 221-234.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1989, v.1.

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 107-112.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 295-316.

FERNANDES, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. **Retratos da Escola/ESFORCE**, Brasília, v. 3, n. 4, p.23-38, jan. jun./2009. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/images/pdf/revista_retratosdaescola_04_2009.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2010

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.

FINANCIAMENTO da educação no governo Lula. **Insumos para o Debate**, São Paulo, v.1, n.1, jan. 2009.

FINANCIAMENTO da educação no Brasil. **Em Aberto**. Brasília, v. 18, n. 74, dez. 2001.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA (FONDEP). **Plano Nacional de Educação** – Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte-MG, 1997. (Consolidado na Plenária de Encerramento do II Congresso Nacional de Educação - II CONED). Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/arquivo/PNE/pnebra.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

GADOTTI, Moacir. **Sistema Municipal de Educação**: estratégias para sua implementação. Brasília: MEC/SEB, 1994. (Série Inovações, 7).

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação – o Fundef na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches**. 2004. 363f. Tese (Doutorado em Educação)—Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais: a produção da pesquisa no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). **Política e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001; p. 113-126. (Série Estado do Conhecimento, 5).

GOMES, Gustavo Maia. MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: O que é Mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: IPEA, fev. 2000. Texto para Discussão, 706.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/default.shtm>. Acesso em: 06 nov. 2010.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003_2007/default.shtm>. Acesso em: 06 nov. 2010.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2002/default.shtm>>.

Acesso em: 06 nov. 2010.

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). **Censo Demográfico 2000.**

Amostra – Educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2000; 2001. Disponível em:

<<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/defaultcd2000.asp?o=6&i=P>>. **Acesso em:** 06 nov. 2010.

_____. **Acervo de Documentação Territorial do Brasil - BARCARENA.** Rio de Janeiro:

IBGE, [2009?]. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>;

<http://biblioteca.ibge.gov.br/dtbs_detalhes.php?id=4371>;

<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/para/barcarena.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2009

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2011.**

[Documento eletrônico]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acessos (vários): maio 2008.

_____. **Demonstrativo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) Federal.**

Brasília: INEP, 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-mde-demo_mde_federal> Acessos em: dez. 2008.

_____. **Despesas em Educação por Natureza – Federal.** Brasília: INEP, 2000; 2001;

2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-despesas_publicas-p.n._federal.htm>.

Acessos em: dez. 2008.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2000.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, educação e controle social: introduzindo tema. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE).** Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marly E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

MENDES, Valdelaine. **Democracia participativa e educação: a sociedade e os rumos da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2007.

NARDI, Elton Luiz. Sistemas Municipais de Ensino e o Regime de Colaboração entre Estados e Municípios: por onde vamos? In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006; p. 57-81.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

PARÁ (Governo do Estado do). Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 333, de 11 de março de 1999**. Estabelece normas gerais para implantação do regime instituído pela Lei Federal nº 9.394/96 que fixa diretrizes e bases para a educação nacional. Belém: CEE, 1999.

PARO, Victor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007, p. 73-81.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p.101-106.

PERONI, Vera Maria V.. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90**. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), 23. 2000.

Caxambu. *Anais Eletrônicos*. Rio de Janeiro: ANPED, 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0508t.PDF>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

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

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 25 maio 2009.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago. 2008.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), 31. 2008. Caxambu. *Anais Eletrônicos*. Rio de Janeiro: ANPED, 2008. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/5trabalhos_encomendados/trabalho%20encomenda%20-%20gt05%20-%20dermeval%20saviani.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2009.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.20, n. 69, p. 119-137, dez./99.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**. Porto Alegre, v.22, n. 1, p. 13-39, jan./jun. 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: avaliação, políticas públicas e educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, jan./mar.2006.

SOUZA, 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, 2005.

SZYMANSKI, Heloisa (Org.). **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. Brasília: Líber, 2004.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

VALE S/A. **CVRD e Chalco assinam acordo para investimento conjunto em refinaria de alumina no Brasil**. Sala de Imprensa. Rio de Janeiro, 25 maio 2004. Disponível em: <<http://saladeimprensa.vale.com/pt/release/interna.asp?id=12266>>. **Acesso em:** 06 nov. 2009

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no Município**. Ijuí: Unijuí, 2000.

VILLARINS, Thiago. Belém tem o quarto pior PIB. **O Liberal**. Belém, 17 dez. 2010. Disponível em; <<http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=250&codigo=448248>> **Acesso em:** 20.12.2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Sítios consultados na Internet:

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO [ANPED]

<http://www.anped.org.br/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [Fundação IBGE]

<http://www.ibge.gov.br>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA [INEP]

<http://www.inep.gov.br>

VALE S.A.

<http://www.vale.com/pt-br>

ESCOLA QUE VALE

<http://www.escolaquevale.org.br/>

O PARÁ EM NÚMEROS – BARCARENA

<http://www.acertarcoop.com.br/para/barcarena.html>

PORTAL CITY BRAZIL.

<http://www.citybrazil.com.br>

<http://www.citybrazil.com.br/pa/barcarena/historia-da-cidade>

PORTAL ORM (Organização Rômulo Maiorana)

<http://www.orm.com.br/>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.

<http://www.pnud.org.br/atlas>

THE SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE [SciELO]

<http://www.scielo.br/>

TESOURO NACIONAL

<http://www.tesouronacional.gov.br>

http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro de entrevista com Secretária Municipal de Educação

APÊNDICE B: Roteiro de entrevista com membro do Sindicato dos Profissionais da Educação e Conselheiro do FUNDEB

APÊNDICE A:

Roteiro de entrevista com Secretária Municipal de Educação

Quais os Órgãos Colegiados existentes na estrutura da organização da educação?

A quem compete a autorização do funcionamento das Unidades de Ensino, a aprovação do desenho curricular e a validação/certificação dos cursos ofertados? Qual tem sido o papel da Secretaria Municipal?

A organização da educação local atende as determinações do Ministério da Educação? E considera as demandas da realidade? Como é realizado o diagnóstico e o mapeamento das demandas?

Quais os mecanismos de participação da sociedade utilizados para a definição da política educacional? Quem assume a responsabilidade pela mobilização social?

São realizadas avaliações sobre a política educacional? Quem direciona? São de iniciativa de quem? Que tratamento é dado às informações obtidas?

Como são encaminhadas as deliberações para a educação do Município? A quem compete sua coordenação? De que forma são conduzidas as demandas levantadas?

Como está sendo encaminhada a construção do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais da Educação?

A que se atribui a não existência de Conselho Municipal de Educação e Sistema Municipal de Ensino? Que situações dificultam o processo de criação?

Existe interesse quanto à criação do Sistema de Ensino? Sua criação agrega alguma relevância para a organização da educação municipal? Que reformulações demandam ao Município para a constituição do Sistema?

Como julga a constituição do Sistema para o Município? Incorpora alguma relevância para a organização da educação? Que reformulações demandam ao Município para a constituição do Sistema?

Houve momento de discussão sobre a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino? A Secretaria realizou ações nesse sentido?

Como é a relação da Secretaria Municipal de Educação com o Sindicato e, ou, o Conselho?

Como se dá o ingresso no Magistério? Existem professores temporários? E substitutos? E estagiários? Quais os critérios utilizados para a contratação?

Quais os marcos da política educacional, no Município, no período de 2000 a 2008?

Nos dois períodos da gestão, a administração foi caracterizada pela implantação de algum projeto no âmbito educacional?

Quais os projetos/programas da política educacional desenvolvidos no período, especificamente os do campo da gestão?

Como se deu a construção do Regimento Unificado das Escolas Municipais?

Quais as diretrizes que orientaram a educação no Município? Os programas adotados consideram essas diretrizes? Ou as diretrizes foram alteradas em função dos projetos/programas?

Como se decidiu pela adoção do Programa Escola Que Vale? Quais as pessoas envolvidas nessa decisão? Qual a motivação do Município por essa adoção? O Sindicato e, ou, o Conselho participou dessa discussão?

Quais os critérios adotados para a seleção das escolas? Elas participaram do processo de seleção?

Quais as principais vantagens e desvantagens da adoção do Programa para a rede municipal de ensino?

Houve alteração na oferta dos serviços educacionais do Município em função da adoção desses projetos/programas?

Como você avalia a participação na definição das políticas públicas, a autonomia do Município na gestão das políticas públicas e o controle social?

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista com membro do Sindicato dos Profissionais da Educação e Conselheiro do FUNDEB

A que se atribui a não existência de Conselho Municipal de Educação e Sistema Municipal de Ensino? Que situações dificultam o processo de criação?

Quais os encaminhamentos assumidos pelo Sindicato e, ou, o Conselho sobre o assunto?

Quais os mecanismos de participação da sociedade utilizados para a definição da política educacional? Quem assume a responsabilidade pela mobilização social?

São realizadas avaliações sobre a política educacional? Quem direciona? São de iniciativa de quem? Que tratamento é dado às informações obtidas?

Como são encaminhadas as deliberações para a educação do Município? A quem compete sua coordenação? De que forma são conduzidas as demandas levantadas?

Como está sendo encaminhada a construção do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais da Educação?

Como julga a constituição do Sistema para o Município? Incorpora alguma relevância para a organização da educação? Que reformulações demandam ao Município para a constituição do Sistema?

Como o Sindicato e, ou, o Conselho está organizado e sua relação com a Secretaria Municipal de Educação?

Como você avalia a relação entre a administração e o Sindicato e, ou, o Conselho?

Como se dá o ingresso no Magistério? Existem professores temporários? E substitutos? E estagiários? Quais os critérios utilizados para a contratação?

Quais os marcos da política educacional, no Município, no período de 2000 a 2008?

Nos dois períodos da gestão, a administração foi caracterizada pela implantação de algum projeto no âmbito educacional?

Quais os projetos/programas da política educacional desenvolvidos no período, especificamente os do campo da gestão?

Como se deu a construção do Regimento Unificado das Escolas Municipais?

Quais as diretrizes que orientaram a educação no Município? Os programas adotados consideram essas diretrizes? Ou as diretrizes foram alteradas em função dos projetos/programas?

Como se decidiu pela adoção do Programa Escola Que Vale? Quais as pessoas envolvidas nessa decisão? Qual a motivação do município por essa adoção? O Sindicato e, ou, o Conselho participou dessa discussão?

Quais os critérios adotados para a seleção das escolas? Elas participaram do processo de seleção?

Quais as principais vantagens e desvantagens da adoção do programa para a rede municipal de ensino?

Houve alteração na oferta dos serviços educacionais do Município em função da adoção desses projetos/programas?

Houve momento de discussão sobre a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino? O Sindicato e, ou, o Conselho tem realizado mobilizações nesse sentido?

Como você avalia a participação na definição das políticas públicas, a autonomia do município na gestão das políticas públicas e controle social?

ANEXOS

ANEXO A: Solicitação para obtenção de informações

ANEXO B: Plano de Governo 2000 - 2004

ANEXO A: Solicitação para obtenção de informações




SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO – Turma 2008

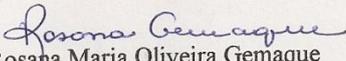
Belém, 15 de dezembro de 2008.

Senhor (a) _____

A aluna **Maria do Socorro Vasconcelos Pereira**, matrícula **2008053M0018** do Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA) vem desenvolvendo seu projeto de Dissertação de Mestrado intitulado: **A Institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino na realidade paraense**, com o objetivo de identificar as implicações que inviabilizam a institucionalização dos Sistemas de Ensino nos municípios de Abaetetuba e Barcarena. Em função disso, solicitamos a V.Sa. a gentileza de fornecer informações a respeito e documentos necessários à realização da pesquisa conforme consta da listagem em anexo, referente ao período de 2000 à 2008.

Confiantes de sermos atendidos ratificamos, nesta oportunidade, protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente


 Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Oliveira Gemaque
 Orientadora

Recebi em:
 02/12/09
 Bauloro

 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 Decreto nº 009/2009 - GEMAC

ANEXO B: Plano de Governo 2000 - 2004



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO - 1º Ofício Extrajudicial da Comarca

Agildo da Costa Campos

CNPJ: 04.458.663/0001-05

CERTIDÃO

Certifico à requerimento verbal da parte interessada, que revendo o Livro de Registro de Títulos e Documentos e Pessoa Jurídica, desta Serventia, situado à Rua. Vereador João Pantoja de Castro nº 165, no Livro Nº 06, Folhas 139 e Termo 171, lavrado aos 01/09/2000, instrumento do seguinte teor.

Registro do Plano de Governo do Candidato a Prefeito de Barcarena

Laurival Magno Cunha

Compromissos de Laurivalzinho

2001/2004

1 – Saúde para todos

- 1.1 Habilitação do município na gestão plena do sistema de saúde (Municipalização da saúde)
- 1.2 Recuperação e ampliação da estrutura física das unidades de saúde do município.
- 1.3 Construção de um hospital moderno e bem equipado.
- 1.4 Construção de novas pastas de saúde, principalmente nas ilhas e zona rural.
- 1.5 Transformação do B/M Barcarena em unidade médica – hospitalar para atendimento das ribeirinhas.
- 1.6 Contratação e reciclagem permanente dos profissionais da área de saúde.
- 1.7 Valorização da medicina preventiva através dos agentes comunitários de saúde e dos programas saúde na família, saúde na escola e saúde da mulher.
- 1.8 Implantação dos programas: Controle de Zoonoses e vigilância sanitária e epidemiológica.
- 1.9 Instalar a farmácia do povo, onde as comunidades carentes poderão adquirir os medicamentos não oferecidos nos postos de saúde a preço de custo.
- 1.10 Implantação da farmácia alternativa ou homeopática.
- 1.11 Aquisição de ambulâncias e ambulancha modernas e bem equipadas.

Rua: Ver. João Pantoja de Castro nº 165 - Fone/Fax: (0**91) 3753-2897 - CEP: 68.445-000 - Barcarena - Pará

(CONTINUAÇÃO)

2 Infra – Estrutura

- 2.1 Recuperação de toda a malha rodo-fluvial do municipal.
- 2.2 Abertura e pavimentação de novas ruas, estradas ramais e vicinais.
- 2.3 Manutenção e conservação da malha fluvial municipal.
- 2.4 Implantação de uma usina de asfalto.
- 2.5 Construção, manutenção e conservação de pontes e trapiches públicos.
- 2.6 Recuperação, manutenção e aquisição de patrulhas mecanizadas.
- 2.7 Implantação de unidades de telefonia rural.
- 2.8 Instalação de grupos geradores em comunidades da zona rural e ilhas.
- 2.9 Melhoria e ampliação em convenio com setor privado da rede de distribuição de energia elétrica e abastecimento de água.
- 2.10 Conclusão da ponte sobre o rio Mucuruçá
- 2.11 Recuperação, ampliação e reaparelhamento do matadouro e mercado municipal.

3 Geração de Trabalho e Renda

- 3.1 Facilitar a implantação de micros, pequenas, médias e grandes empresas pela concessão de incentivos fiscais.
- 3.2 Incentivar a admissão das empresas de pessoal da região com a redução de alíquota do I.N.S.S
- 3.3 Formentar as associações e cooperativas populares tornando-as aptas a contratarem compras, obras, bens e serviços com a prefeitura.
- 3.4 Implantar a “Caixa de Crédito Popular” para garantir ao pequeno empreendedor linhas de crédito a juros subsidiados.
- 3.5 Criar a feira do mercado informal onde cada empreendedor comercializará os seus produtos.
- 3.6 Prover infra-estrutura necessária para a exploração racional e sustentável de grande potencial turístico do município.
- 3.7 Criação de oficinas profissionalizantes e cursos especializados para capacitação e qualificação de profissionais nas mais diversas áreas.
- 3.8 Implantação de agroindústrias para beneficiamento de frutas regionais, casas de farinha, usinas de arroz e outros tipos mais.

4 Educação

- 4.1 Recuperação, ampliação e aparelhamento das unidades escolares do município.
- 4.2 Construção e implantação de escolas de ensino fundamental e médio principalmente nas comunidades rurais e ilhas.
- 4.3 Valorização de professores com programas de formação, qualificação e capacitação e melhor remuneração.

(CONTINUAÇÃO)



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO - 1º Ofício Extrajudicial da Comarca

Agildo da Costa Campos

CNPJ: 04.458.663/0001-05

- 4.4 Tornar obrigatório o ensino religioso, a educação ambiental e o ensino de informática, este com laboratório.
- 4.5 Manutenção e ampliação do programa de merenda escolar com qualidade a todos os alunos da rede municipal.
- 4.6 Garantir em parceria com as empresas de transporte e as comunidades, transporte escolar gratuito a todos os alunos do município – vale transporte.
- 4.7 Criar, manter, ampliar e melhorar projetos ou programas para alunos portadores de necessidades especiais.
- 4.8 Viabilizar a implantação da universidade e escola técnica.
- 4.9 Incentivo a leitura e ao aprendizado pela revitalização da biblioteca pública municipal.
- 4.10 Viabilizar a implantação da Escola Técnica e da Universidade.

5 Saneamento Básico

- 5.1 Aperfeiçoamento e ampliação do sistema de coleta seletiva e reciclagem do lixo domiciliar, urbano e hospitalar.
- 5.2 Construção e manutenção de uma usina para tratamento do lixo coletado
- 5.3 Perfuração de poços artesanais e construção de mini-sistemas de abastecimento de água em diversas comunidades da zona rural e urbana do município – Vila do Conde, Itupanema, Laranjal, Pioneiro, São Francisco e Pedreira.
- 5.4 Capinagem, drenagem e limpeza constante de valas, caneletas e bueiros feita por garis comunitários em toda zona urbana do município.
- 5.5 Construção de fossas biológicas em parceria com a comunidade.

6 Segurança Pública

- 6.1 Em cooperação com os órgãos de segurança pública estadual, priorizar com aparelhamento, treinamento e infra-estrutura o combate a violência, dando segurança aos cidadãos barcarenenses.
- 6.2 Manter em parceria com o estado um esquema de ronda de policias em viaturas ou cavalos, em logradouros e praças públicas.
- 6.3 Implantação em parceria com o estado de PM Box para setores com, comunicação via rádio.
- 6.4 Promover campanhas de orientação e educação no trânsito, voltada para a segurança das pessoas.

Rua: Ver. João Pantoja de Castro nº 165 - Fone/Fax: (0**91) 3753-2897 - CEP: 68.445-000 - Barcarena - Pará

(CONTINUAÇÃO)

6.5 Intensificar e ampliar o trabalho dos guardas – noturnos por bairro.

7 Desenvolvimento Agrícola

7.1 Fortalecimento da secretaria de agricultura para promover o desenvolvimento do meio rural.

7.2 Assistência técnica, facilitação de crédito, treinamento e capacitação de micro, pequeno e médio produtor rural.

7.3 Aquisição de sementes e adubo para distribuição ao produtor rural.

7.4 Formação de técnicas agrícolas pela recuperação e colocação em funcionamento da escola agrícola municipal.

7.5 Apoio ao armazenamento e escoamento da produção agrícola, bem como a piscicultura.

7.6 Recuperação e ampliação da feira do produtor rural.

7.7 Implantação de hortas escolares e comunitárias para aumento da produção de verduras e legumes no município.

7.8 Apoio à regularização fundiária de lotes de terras ocupadas pelas famílias de pequenos agricultores.

8 Ação Social

8.1 Promoção de combate a desnutrição do programa de leite.

8.2 Implantação de uma política de assistência voltada para o atendimento grupal com a criação dos programas vale a vida, A Droga é uma Droga, Idoso legal e o Amigo Deficiente.

8.3 Recuperação, aparelhamento e melhoria no atendimento das creches municipais aos filhos das famílias mais carentes.

8.4 Implantação do programa de construção de casas populares em mutirão às famílias carentes do município.

8.5 Promover o natal do menor carente e a distribuição de cestas básicas às Comunidades carentes.

9 Cultura, Esporte e Lazer

9.1 Apoio e incentivo a todas as manifestações de caráter religioso.

9.2 Valorização da cultura municipal com apoio e incentivo aos talentos literários e artísticos (folclore, música, dança, teatro, pintura e etc.)

9.3 Incentivo às parcerias com entidades não governamentais, a nível de clube de mães, associação de mulheres, objetivando a arte artesanal e etc.)

9.4 Restauração e preservação do patrimônio histórico do município.

9.5 Construção de quadras poli-esportivas nos bairros, distritos e vilas do município.

9.6 Construção de um complexo poliesportivo na sede do município.

9.7 Apoio e incentivo ao esporte amador.

(CONTINUAÇÃO)



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO - 1º Ofício Extrajudicial da Comarca

Agildo da Costa Campos

CNPJ: 04.458.663/0001-05

9.8 Promover "Domingos de Lazer" a população do município.

9.9 Recuperação, manutenção e implantação de praças públicas com áreas verdes, brinquedos infantis, equipamentos de ginástica, calçadões, etc.

10 Urbanização

10.1 Construção da Praça da Bíblia.

10.2 Elaboração e implantação do plano direto urbano do município

10.3 Elaboração e execução do código de postura do município.

10.4 Construção do cais de arrimo na frente da cidade e revitalização da orla marítima de Vila o Conde, Itupanema, Caripi e São Francisco.

10.5 Garantir, em parceria com a concessionária de energia, iluminação pública de qualidade nos logradouros públicos.

10.6 Urbanização e higienização da feira livre e padronização dos barqueiros

10.7 Localizar, através de títulos de posse, em nome das famílias ocupantes de terrenos de propriedade da prefeitura.

10.8 Identificação de ruas, bairros, logradouros públicos.

11 Administração

11.1 Modernização dos métodos e procedimentos administrativos pela informatização dos serviços públicos, objetivando mais rapidez, transparência e eficácia nas tarefas e um maior controle dos gastos públicos.

11.2 Capacitação e formação continua do servidor público para melhor atender a população.

11.3 Reavaliação do plano de cargos, salários e estudos, dentro da realidade do município, para recuperar o poder de compra do salário do servidor público.

11.4 Promover concurso público mediante a necessidade da máquina administrativa.

11.5 Praticar o governo itinerante, que significa Prefeito e Secretario nas ruas ou vindo e atendendo as comunidades.

11.6 Criação da figura do ouvidor municipal e do servidor de atendimento ao cidadão para reclamações, sugestões, opiniões e reivindicações que sirvam de termômetro para ações de governo.

11.7 Secretariado formando por gente da terra e que tenham amor pelo povo e pelo município.

Rua: Ver. João Pantoja de Castro nº 165 - Fone/Fax: (0**91) 3753-2897 - CEP: 68.445-000 - Barcarena - Pará

(CONTINUAÇÃO)

12 Orçamento Participativo

- 12.1 As comunidades de forma organizada e democrática, decidirão e propriedade das obras dentro de um orçamento que levará em conta o número de habitantes e o grau de necessidades de cada bairro.
- 12.2 O povo fiscalizará a aplicação do dinheiro público.

13 Bolsa Escola

- 13.1 Considerando a educação como o principal instrumento de desenvolvimento e conquista da cidadania de nosso povo, criaremos o programa Bolsa escola as famílias carentes que provem não ter condições financeiras de manter o seu filho na escola.

14 Transporte

- 14.1 Criação do Conselho Municipal de Transporte
- 14.2 Elaboração de estudos e levantamento de necessidades que subsidie as ações de governo para este setor.
- 14.3 Reforma, manutenção e reaparelhamento dos terminais rodofluviais de passageiros do município
- 14.4 Manutenção, conservação e construção de abrigos de passageiros.
- 14.5 Sinalização horizontal e vertical das vias publicas.

15 Turismo e Meio Ambiente

- 15.1 Criação de um setor que coordene as ações de apoio, incentivo e investimento que valorize e divulgue o grande potencial turístico do município.
- 15.2 Preservação do meio ambiente, matas e florestas evitando-se a degradação do solo e a poluição dos mananciais hídricos do município.
- 15.3 Instituir o projeto Barcarena Verde para elaboração e execução de projetos paisagístico de arborização e jardinagem no município.

(a.a) Laurival Magno Cunha

Candidato a Prefeito de Barcarena

(a.a) Waldir Góes Rodrigues

Candidato a Vice – Prefeito de Barcarena



Agildo da Costa Campos
 Notário - Substituto
 CIC: 440.199.802-91