



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

VANILSON OLIVEIRA PAZ

O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal
de Ensino de Ananindeua-PA

BELÉM
2009

VANILSON OLIVEIRA PAZ

O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal
de Ensino de Ananindeua-PA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

BELÉM
2009

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

PAZ, Vanilson Oliveira.

O Município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA; orientadora: Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. _ 2009.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2009.

1. Educação e Estado – Ananindeua (PA). 2. Autonomia Municipal-Ananindeua (PA). I. Título.

CDD – 21. Ed.: 353.8098115

VANILSON OLIVEIRA PAZ

O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal
de Ensino de Ananindeua-PA

Examinada em: 27 de março de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^ª Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof^ª Dr^ª Ney Cristina Monteiro de Oliveira
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof^ª Dr^ª Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

BELÉM
2009

Ao Rafael,
Conquista e incentivo constante.
Pelo amor necessário; por fortalecer a minha vida.
Por acreditar no meu sonho e construirmos juntos esta página da minha história.

Ao meu pai Cícero Paz (*In memoriam*),
Lindo homem, que foi tão cedo para Deus.
Mas que semeou em nós determinação e vontade de vencer.

AGRADECIMENTOS

A minha confiança em Deus me faz, a cada dia, acreditar que caminho abençoado pelo seu **AMOR**. E o transmito a todas as **MULHERES** que compartilharam desta conquista, **ESPECIALMENTE:**

Francisca, minha mãe!

Mulher que doou sua vida, seu amor, sua dor, sua esperança, suas lágrimas e o seu pão a cinco filhos. E que continua firme na vida, como uma árvore que sustenta galhos fortes e viçosos.

Vanja e Vânia, minhas irmãs,

Mulheres que abraçaram a arte de educar os seus filhos e os filhos de outros filhos. Por juntos partilharmos suas alegrias, suas conquistas e sofrimentos que ajudam a aprender.

Terezinha, educadora e orientadora!

Mulher que acredita que a pesquisa é um meio para se entender as relações de poder na escola pública e a defesa da educação gratuita e de qualidade como direito de todo cidadão.

Zaira, Izabel e Alcidema, colegas e amigas!

Mulheres do “Quarteto Fantástico” da nossa turma de 2007, que aprendi a conhecer e partilhar os estudos, as alegrias, as cumplicidades, os assuntos familiares e os nossos amores.

Mayara, Kamila, Isabele, Islla, Tayze e Evelyn, minhas sobrinhas!

Aprendizes a grandes mulheres da minha vida e de outras vidas.

Paula, Raquel, Rosângela, Clarice, Sheila, Daniele, Luciana, Andréa, Leila, Regina e Celeste, amigas e colegas da turma/2007! Com elas aprendi diversos olhares. Presenciei suas lutas e conquistas. Ouvi suas vozes e relatos dos seus amores.

Ariluze, Edilmary, Daisa, Daniele, Márcia e Roberta!

Umhas educadoras e amigas. Outras, amigas e companheiras. Todas, felizes conquistas.

E a todas as mulheres educadoras, que acreditam que a vida é um grande ato de amor que precisa ser ensinado no cotidiano de nossas escolas e de nossas famílias!

À UFPA/ICED e Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação, pela oportunidade e esforços em fazer da Pós-Graduação uma realidade em nossa Região.

À SEDUC, pela política de valorização dos profissionais da educação, que possibilitou minha liberação para cursar o Mestrado.

Ao Conselho Municipal de Educação de Ananindeua, que não mediu esforços para que tivesse acesso aos documentos que constam dessa análise, principalmente, ao seu presidente o amigo Francisco Williams e o professor Orlando Nobre.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, especialmente, Ney Cristina, Olgaíses Maués, Paulo Corrêa, Vera Jacob, Sônia Araújo, Ronaldo Araújo, Gilmar Freire e Rosana Gemaque, por suas presenças marcantes e pelos conhecimentos partilhados.

Às professoras Dalila Oliveira e Ney Cristina Oliveira, pelo acompanhamento e contribuições a este estudo desde a fase de qualificação.

A todos do Laboratório de Gestão Escolar – LAGE, principalmente Auxiliadora, Simone e Bruna, com quem convivi neste período, pelas aprendizagens e diálogos.

E com eterna gratidão,

Aos queridos irmãos e sobrinhos: Vandilson, Vanildo, Mardyson, Ian e Mateus.
Que tenho carinho especial por todos e fazem parte da minha vida desde que nasceram.

À família do Rafael, principalmente dona Alaíde, seu Brasil e Gabriel,
Que me acolheram e auxiliaram em tantos momentos nestes mais de dois anos de estudos.

Ao Maurício, Jorge Eiró, João Batista, Charles, José Carlos, Cristiano, Antonio Carlos,
Os meus companheiros da grande Turma/2007, pela companhia, pelos diálogos
e brincadeiras que juntos partilhamos.

À Escola “Nilo de Oliveira” e todos os amigos educadores e educadoras,
Onde aprendi de fato a arte de educar como professor do Curso de Magistério
e pessoas com quem vivenciei tantas alegrias, tristezas e amadurecimentos.

A todos os amigos e amigas de Igarapé-Açu
que continuam me proporcionando tantas alegrias e que direta ou indiretamente
estiveram presentes nesta conquista.

A liberdade amadurece no confronto com outras liberdades (...). Ninguém é autônomo primeiro para decidir depois. A autonomia vai se constituindo nas experiências de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas.

(Paulo Freire, 1996)

RESUMO

A pesquisa investigou o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - Pará, considerando a democratização, descentralização da educação e autonomia municipal como categorias centrais. Objetivou a análise de sua organização desde a criação da Lei do Sistema Municipal de Ensino, por meio dos documentos oficiais que lhe dão suporte, sua caracterização enquanto sistema municipal e a formulação da sua política educacional. A metodologia utilizada foi uma pesquisa bibliográfica e análise documental. Os resultados mostram que a construção dos sistemas municipais de ensino no Brasil vem se dando pela recuperação do pacto federativo, redefinindo-se as responsabilidades dos entes federados, num contexto de grandes mudanças no cenário educacional; o município brasileiro assumiu um papel fundamental nesta organização, passando a ter a prerrogativa legal de constituir seu próprio sistema de ensino; a relação entre descentralização e democratização das tomadas de decisões não é direta, sendo defendida como uma oportunidade de se dar um novo significado às formas de gestão das instâncias públicas; a transferência da administração de escolas estaduais para o nível local se mostrou como um grande viés da descentralização; o município de Ananindeua ainda busca a consolidação do seu sistema de ensino e, no âmbito de sua função normativa e de mobilização, busca a participação dos diversos segmentos sociedade local. Conclui-se que para a criação do SME de Ananindeua se fez uma opção política que exigiu daqueles que são responsáveis pela educação municipal assumirem responsabilidades por sua organização; sua construção ensejou a análise dos problemas locais da educação, a definição de estruturas e funções dos organismos locais e percepção dos fins e valores da educação local.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização. Autonomia Municipal. Sistema Municipal de Ensino.

ABSTRACT

The research investigated the institutionalization process of the Educational Municipal System of Ananindeua - Pará, considering the democratization, decentralization of the education and municipal autonomy as central categories. It objectified the analysis of its organization since the creation of the Law of the Educational Municipal System, by means of the official documents that give support to it, its characterization while municipal system and the formularization of its educational politics. The methodology used was a bibliographical research and documentary analysis. The results show that the construction of the educational municipal systems at Brazil comes if giving for the recovery of the federative pact, redefining the responsibilities of the federated beings, in a context of great changes in the educational scene; the Brazilian city assumed a basic role in this organization, starting to have the legal prerogative to constitute its proper system of education; the relation between decentralization and democratization of the taking of decisions is not direct, being defended as a chance of if giving new a meaning to the forms of management of the public instances; the transference of the administration of state schools for the local level if showed as a great bias of the decentralization; the city of Ananindeua still searches the consolidation of its system of education and, in the scope of its normative function and mobilization, it searches the participation of the diverse segments local society. Concludes that for the creation of the EMS of Ananindeua if it made an option politics that it demanded of that they are responsible for the municipal education to assume responsibilities for its organization; its construction tried the analysis of the local problems of the education, the definition of structures and functions of the local organisms and perception of the ends and values of the local education.

KEY-WORDS: Decentralization. Municipal autonomy. Educational Municipal System.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	– Associação Brasileira de Educação
AI	– Ato Institucional
AID	– Agency for International Development
ANPED	– Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
CEE	– Conselho Estadual de Educação
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	– Constituição Federal do Brasil
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CONSED	– Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CTRH	– Centro de Treinamento de Recursos Humanos em Centro de Formação do Servidor da Educação
EC	– Emenda Constitucional
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
EPT	– Programa Educação Para Todos
EUA	– Estados Unidos da América
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FEF	– Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF)
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	– Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira
LAGE	– Laboratório de Gestão Escolar Democrática
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	– Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC	– Ministério da Educação e do Desporto
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	– Organização das Nações Unidas
ONGs	– Organizações Não-Governamentais
OMC	– Organização Mundial do Comércio
OREALC	– Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PAS	– Plano de Assistência à Saúde
PCCR	– Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações
PCN	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRE	– Plano Diretor da Reforma do Estado
PEE	– Plano Estadual de Educação
PIB	– Produto Interno Bruto
PME	– Plano Municipal de Educação
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PNSE	– Programa Nacional Saúde do Escolar
PNTE	– Programa Nacional do Transporte Escolar
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMUNICÍPIO	– Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PROUNI	– Programa Universidade Para Todos
PREALC	– Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEN	– Secretaria Adjunta de Ensino
SEAD	– Secretaria Executiva de Administração
SEDUC	– Secretaria Estadual de Educação
SEMEC	– Secretaria Municipal de Educação
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	– Serviço Social da Indústria
SME	– Sistema Municipal de Ensino
SINAES	– Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SINTEPP	– Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará

SOME	– Sistema Modular de Ensino
UFPA	– Universidade Federal do Pará
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
URE	– Unidade Regional de Ensino

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Mapa com a localização do município de Ananindeua.....	28
Tabela 1 – Informações sobre População de Ananindeua segundo situação da Unidade Domiciliar e Índices de Desenvolvimento.....	29
Tabela 2 – Número de estabelecimentos com vínculos empregatícios segundo Setor de Atividade Econômica do Cadastro RAIS 1999-2006.....	30
Tabela 3: Brasil - Matrícula inicial na Educação Infantil segundo o Censo Escolar 2008.....	107
Tabela 4: Pará – Matrícula inicial na Educação Infantil segundo o Censo Escolar 2008.....	108
Tabela 5: Ananindeua – Matrícula inicial na Educação Infantil - Censo Escolar 2008.....	108
Tabela 6 – Dados do Ensino Fundamental na Rede Estadual do Pará – Número de dependências em 2006 e Matrícula Inicial segundo o Censo de 2008...	112
Tabela 7 – Município de Ananindeua – Resultados do Censo Escolar 2003/2008 por unidade administrativa.....	116
Tabela 8- Situação dos municípios cadastrados no SICME em 2006, quanto à existência do CME, do SME e do PME	123
Tabela 9- Situação do Estado do Pará quanto à existência do CME, do SME e do PME, referente aos municípios cadastrados.....	125
Tabela 10- Situação dos municípios paraenses com relação à criação do CME e PME – Relatório do PAR, 2008.....	128
Tabela 11: Matrículas na Educação Infantil (Creche – Pré-Escola) por dependência administrativa – Município de Ananindeua /PA.....	160
Tabela 12: Atendimento Educacional à população de Ananindeua – 2005.....	160
Tabela 13: Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Ananindeua.....	163
Tabela 14: Atendimento Educacional à população de Ananindeua – 2005.....	167
Tabela 15: Taxas de aprovação, reprovação e abandono na Rede Municipal de Ensino de Ananindeua – 2004.....	167

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1- DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA EDUCACIONAL NO BRASIL: CAMINHOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	32
1.1- Democratização, descentralização, autonomia: traços na história das políticas educacionais brasileiras.....	32
1.1.1- Elementos para uma análise conceitual da descentralização e autonomia na educação.....	34
1.1.2- Elementos para uma análise histórica dos processos de descentralização da educação e autonomia municipal.....	44
1.1.2.1- Panorama histórico da descentralização da educação no Brasil.....	45
1.1.2.2- O município brasileiro e a formação da autonomia municipal.....	49
1.2- Descentralização e autonomia pós-Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.....	64
1.3- Federalismo e autonomia municipal na Constituição Federal de 1988.....	67
CAPÍTULO 2 - OS SISTEMAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS E A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ANTIGOS DESAFIOS, NOVAS POSSIBILIDADES.....	74
2.1- O atual modelo de gestão educacional sustentado pela descentralização e a perspectiva dos organismos internacionais: repercussões para a educação municipal.....	75
2.1.1- Orientações da CEPAL/UNESCO para a América Latina e Caribe.....	75
2.1.2- As orientações advindas do Banco Mundial.....	84
2.1.3- A descentralização e o Plano de Reforma do Estado Brasileiro.....	89
2.1.4- Repercussões da atual lógica descentralizadora para a educação municipal.....	93
2.2- A municipalização do ensino como uma das faces da descentralização e sua implantação no Estado do Pará: por que não aderir?.....	99
CAPÍTULO 3- A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANANINDEUA FRENTE À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEU SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: CAMINHOS E DESAFIOS.....	120
3.1- Os Sistemas Municipais de Ensino no Brasil e no Pará e os caminhos da criação do SME de Ananindeua.....	120
3.1.1- A criação dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Pará.....	124
3.1.2- Panorama histórico da institucionalização do SME: autonomia, democratização da gestão e identidade da educação de Ananindeua.....	132

3.2- Implicações da instituição do SME de Ananindeua para a construção da política educacional.....	136
3.2.1- Aspectos legais e a extensão da construção e consolidação do SME: dimensões da política educacional de Ananindeua.....	137
3.2.1.1- Dimensão político-organizacional.....	141
3.2.1.2- Dimensão Político-Pedagógica.....	156
3.2.1.3- Dimensão democrático-participativa.....	171
3.2.1.4- Dimensão da valorização dos profissionais da educação.....	180
3.3- O Plano Municipal de Educação de Ananindeua: um plano de Estado ou uma carta de intenções?.....	187
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	193
REFERÊNCIAS.....	199

INTRODUÇÃO

O princípio da gestão democrática, definido no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988, desencadeou inúmeros esforços para o debate e a implementação de novas formas de administração dos sistemas educacionais. Neste contexto, a implantação dos sistemas municipais de ensino tornou-se possibilidade por meio da descentralização, que passou a ser identificada como estratégia modernizante do país e de suas instituições. O município emerge como formulador de políticas educacionais, embora se devendo considerar a forte carga de responsabilidade que passa a lhe ser imposta e as demandas sociais da educação básica. Além de este ente federativo possuir visíveis fragilidades técnicas e financeiras.

Analisar a importância da organização de um sistema próprio de educação municipal é um dos pontos que se encontra no cerne dos debates acerca das políticas educacionais brasileiras. A esse respeito Gadotti (1999) compreende que devem existir duas condições básicas para o desenvolvimento e organização de um novo sistema educacional: o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica e uma teoria de educação. Para o autor estamos diante de uma intencionalidade, de adequação dos meios para se alcançar os fins da educação, sendo imprescindível a definição de um todo coerente, uma unidade com múltiplos elementos que se coadunem a esta intencionalidade.

A idéia que sistema, em seu sentido etimológico, significa um conjunto de elementos, materiais ou idéias, entre os quais se possam encontrar alguma relação, método e processo – pressupondo-se aqui uma ordenação de determinado objetivo -, se aproxima das definições dadas por Saviani (2000, p. 80) quando afirma que um sistema resulta da unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante.

Assim como o sistema é um produto da atividade sistematizadora, o sistema educacional é resultante da educação sistematizada. Isso implica, então que não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada, embora seja possível esta sem aquele. (...) Ora, o sistema – já que implica uma intencionalidade – deverá ser um resultado intencional de uma práxis intencional. E como as práxis intencionais individuais conduzem a um produto inintencional, o sistema educacional deverá ser o resultado de uma atividade intencional comum. Mas como se poderá passar de uma atividade intencional individual à atividade intencional comum? É aqui que entra o papel da teoria. Sem uma teoria educacional será impossível uma atividade educativa intencional comum. Com efeito, o homem comum, imerso no cotidiano, é incapaz de ultrapassar o domínio do prático-utilitário para perceber as implicações e conseqüências de sua própria atividade prática (SAVIANI, 2000, p. 84-85).

Quando se aplica isso à atual organização da educação brasileira, o autor chama atenção para o fato de se perceber que o termo *sistema de ensino* é mal interpretado, pois considera que há uma evidente separação entre os níveis de ensino da educação brasileira – a Educação Básica e a Educação Superior –, sendo colocados como se fossem níveis distintos e

com finalidades diferenciadas. A falta de um conjunto de normas que defina de fato um regime de colaboração entre os sistemas e a ausência de uma maior articulação entre os dois níveis de ensino evidenciam isso. No entanto, o que deveria ocorrer seria a afirmação de um único sistema educacional, visando os mesmos objetivos.

O debate nacional aponta a não existência de um sistema nacional de educação, por não haver um grau elevado de estrutura que possa formar um sistema único, ocorrendo algumas vezes a articulação do termo estrutura e sistema entendidos como sinônimos, por terem um significado parecido, como o de “conjunto de elementos”, podendo desta forma existir a estrutura sem existir o sistema. Por isso o Brasil é considerado um país sem um único sistema educacional, mas sim havendo subsistemas que são confundidos e freqüentemente funcionam como um todo sem que haja articulação entre eles (SAVIANI, 2000, p. 109).

Esta falta de articulação e de um sistema único de educação propriamente dito traz como conseqüência desigualdades entre esses sistemas, afinal, todos procuram melhorias somente para a sua rede de ensino sem se preocupar com as outras redes que também dependem de verbas para permanecer exercendo suas funções. Muitas vezes deixa-se de lado a percepção de que o atendimento educacional é um serviço público, onde todos têm os mesmos direitos e que o Estado não é nenhum patrimônio privado, mas sim um *bem comum* que deve atender a todos sem distinção.

Essa discussão levou a considerar a importante análise das teorias da educação subjacentes à esta temática. Chamou a atenção o fato de que duas correntes teóricas concorrem como formas de organização dos sistemas educacionais. Uma chamada de *sistemismo*, que procura acentuar os aspectos estáticos do sistema; e outra *dialética*, que procura mostrar as possibilidades de um sistema “aberto” às mudanças, portanto, um sistema dinâmico. O enfoque da primeira é funcionalista, pois enfatiza o consenso, e a adaptação, a ordem, o equilíbrio e o controle; e o da segunda histórico (dialético) que explora o valor da contradição, do poder, da mudança, da emancipação e do conflito.

Segundo a teoria da organização que orienta a construção de um sistema, podemos chegar a um sistema estático, autoritário ou a um sistema dinâmico e participativo. A filosofia da educação adotada é que definirá os rumos do sistema e também a sua eficácia. Não há dúvida alguma que um sistema autoritário formará personalidades autoritárias e um sistema democrático formará democratas. Isso, contudo, não poderá ser vista de forma mecânica: não há nações ou regiões totalmente democráticas ou totalmente autoritárias. Mesmo assim, podemos falar de sistemas abertos e sistemas fechados. Os primeiros trabalhariam com a tensão e o conflito. Os segundos camuflam as contradições e os conflitos (GADOTTI & ROMÃO, 1993, p. 78-79).

Numa perspectiva funcionalista, o princípio fundamental da manutenção do sistema é a harmonia sem conflitos das partes. O sistema precisa “funcionar” e havendo estruturas ou

peças que “disfuncionem” (GADOTTI & ROMÃO, 1993), o próprio sistema que prevê a disfunção, prevê também agentes de integração dos quais disfuncionam. O funcionalismo, ao analisar qualquer elemento de um sistema social, procura saber de que maneira este elemento se relaciona com os outros elementos do mesmo sistema social e com o sistema social como um todo, para daí tirar as conseqüências que interferem no sistema, provocando sua disfunção, ou, por outro lado, contribuem para a sua manutenção, sendo, portanto, funcionais.

Para Berger (1989), o pensamento de Durkheim leva a ver que viver em sociedade significa existir sob a dominação da lógica social. Com muita freqüência, as pessoas agem segundo essa lógica sem perceber. Portanto, para descobrir essa dinâmica interna da sociedade, quem a estuda terá muitas vezes de desprezar as respostas que os próprios sujeitos dariam a suas perguntas e procurar as explicações de que eles próprios não se dão conta. Esta atitude eminentemente durkheimiana foi levada à abordagem teórica hoje chamada de funcionalismo, onde a sociedade é analisada em termos de seus próprios mecanismos como sistema.

Na ótica funcionalista, a primeira função administrativa da escola é o estudo da aprendizagem, do ensino, do aconselhamento, da supervisão e da pesquisa. Aqui se aplicam os princípios da organização, direção e controle que são vistos verticalmente, como um sistema de papéis onde não importam as pessoas, mas a sua sincronia. Há excessiva centralização de decisão, onde a ordem, a disciplina e a unidade de comando são fundamentais.

Segundo Sander (1984), embora este enfoque apresente alguns elementos úteis como a importância dada à interdisciplinaridade e à transmissão do conhecimento, ele é determinístico, pois desconsidera as conseqüências da ação intencional dos participantes do sistema. Sendo incapaz de equacionar os temas da mudança e da inovação educacional, além de descuidar dos aspectos éticos e substantivos para cultivar a eficiência e a racionalidade instrumental.

A perspectiva dialética, ao contrário, revela que tudo está em relação e tudo se transforma. As transformações se originam da luta dos contrários. A contradição é interna, mas os contrários se unem num momento posterior: a luta dos contrários é o motor do pensamento e da realidade. O ser humano é, inseparavelmente, produto do meio em que vive, que, por sua vez, é construído a partir das relações sociais.

Nesta perspectiva, a teoria marxista parte do pressuposto de que as ações humanas se desenvolvem mediante o conflito de classes, onde a história não é retilínea, um progresso linear e contínuo, uma seqüência determinada de causa e efeitos, mas dialética. A história é

processual, marcada por transformações sociais determinadas pelas contradições entre os meios de produção e as forças produtivas, luta constante entre poderosos e fracos, opressores e oprimidos. A humanidade é constituída por uma permanente luta de classes, como deixa bem claro, a primeira frase do primeiro capítulo de *O Manifesto Comunista*: “A história de toda sociedade passada é a história da luta de classes” (MARX & ENGELS, 1987). A luta dos contrários move a história.

Partindo dessas idéias, Saviani (1986) ao discutir a necessidade dos educadores passarem do senso comum para a consciência filosófica na compreensão de sua prática educativa, aponta o método materialista histórico-dialético como instrumento desta prática. E explicita, para isto, a superação da etapa de senso comum educacional (conhecimento da realidade empírica da educação), por meio da reflexão teórica (movimento do pensamento, abstrações) para a etapa da consciência filosófica (realidade concreta da educação, pensada e plenamente compreendida).

No enfoque dialético, o método é a contradição, segundo o qual os problemas não são negados, mas sim trabalhados para serem superados coletivamente por intermédio de mecanismos de participação. É imprescindível que se busque a análise da resistência da burocracia como controle, pois esta pode criar um processo de alienação social (no sentido de privar de poder, de não-participação) e de descompromisso diante da educação das classes trabalhadoras, que se revelam na busca por maior liberdade de expressão e de organização.

Segundo Saviani (2000, p. 84), sistema educacional *resulta da atividade sistematizada, ou seja, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários para a população a qual se destina*. Em seu sentido etimológico, significa um conjunto de elementos, materiais ou idéias, entre os quais se possam encontrar alguma relação, método e processo. E também pressupõe ordenação de determinado objetivo. Mas o que se percebe é que o termo *sistema de ensino* é mal interpretado, pois são percebidas estruturas justapostas e a falta de articulação entre eles, o que pode ser expresso pela não regulamentação do regime de colaboração que poderia viabilizar esta articulação.

Esta desarticulação pode favorecer desigualdades e incentivar o patrimonialismo. Ao buscar atender aos próprios interesses de sua rede de escolas o fazem às vezes como patrimônio de um governo e não do Estado, também formado pelo povo. Assim, Bordignon & Oliveira (1989) revelam que uma visão patrimonialista complica as relações intergovernamentais, hoje carregadas de críticas mútuas, e, por outro lado, não permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando na atomização e/ou duplicação de ações.

Esses elementos iniciais acima expostos ajudaram a definir que a análise deste processo se mostra de extrema relevância frente às atuais mudanças engendradas, nos últimos anos, na educação brasileira em todos os seus níveis e modalidade. A discussão acerca da criação e implantação de sistemas municipais de ensino requer maior clareza acerca da concepção de educação que se quer presente na pauta das realizações educacionais. Da mesma forma, verificar como está organizada a educação municipal frente à constituição de um sistema próprio de ensino para que desenvolvam a educação básica com responsabilidade e com qualidade, é fundamental para auxiliar nas definições dos rumos da política educacional local.

ORIGEM, DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Os estudos na área da política educacional têm evidenciado cada vez mais uma realidade onde se percebe um esforço de análises de pesquisadores e intelectuais que não declinam da busca pela produção de um pensamento crítico sobre as formas de definição de políticas e organização da educação em todos os seus níveis e modalidades. O presente estudo se assentou na premissa de buscar um saber que desvele uma dada realidade e contribua para que o direito à educação não se torne somente princípio, mas concretude.

A delimitação do tema se deu a partir de um conjunto de experiências e discussões que acumulei ao longo de duas décadas em que estive diretamente envolvido com o campo educacional. Desde a conclusão do curso de Pedagogia na Universidade Federal do Pará, no qual me deparei com os embates teóricos que vinham sendo travados no início dos anos de 1990 e que se consubstanciou com a promulgação da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional de 1996.

Naquele momento, a reorganização da educação nacional vinha sendo o foco das preocupações das mais diversas instâncias e organizações, pois o processo se deu em meio a uma importante tensão entre dois grupos antagônicos. De um lado grande parte dos educadores brasileiros articulados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹ que tinham como objetivo maior defender um conjunto de proposições que se entendiam necessárias para a redemocratização da educação e da qualidade da escola pública. Do outro, um projeto de cunho governamental que dava ao Poder Executivo a liberdade de formular a

¹ Saviani (2006) discute o projeto de LDB gestado no interior da comunidade educacional através da importante mobilização do FNDEP que congregou pelo menos 30 entidades de âmbito nacional e que vinha se mobilizando desde 1987 para a discussão da nova face da educação brasileira desde a Assembléia Nacional Constituinte (pág 57).

política educacional segundo suas conveniências (SAVIANI, 2006). Neste período participei de importantes estudos promovidos pelo Fórum Paraense em Defesa da Escola Pública e pelo Movimento Estudantil da UFPA.

Esse processo foi amplamente discutido na continuidade do curso com a formação na Habilitação Administração Escolar, no qual um dos aspectos analisados foi a discussão acerca da descentralização e autonomia dos entes federados. Logo em seguida, a análise deste tema se deu também durante a realização do curso de especialização em Gestão Escolar, concluído no ano de 2002.

Esses dois espaços de formação acadêmica me deram suporte teórico para uma importante atuação profissional na administração da educação do município de Igarapé-Açu, Estado do Pará, nos anos de 2001 a 2004. Naquele momento, participei de um grupo de educadores que atuavam na esfera estadual e que foi convidado para organizar a rede de escolas do município carente de organização de ordem estrutural, pedagógica, do seu pessoal e, principalmente, de uma administração que pudesse trazer para a localidade novos direcionamentos e que favorecesse aos usuários uma educação mais comprometida com a aprendizagem de todos.

Durante esta experiência atuei como Diretor de Ensino da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e fiz a articulação para que participássemos de eventos organizados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), juntamente com o Conselho Estadual de Educação (CEE) e a Secretaria Municipal de Educação de Castanhal. Alguns desses encontros tiveram como objetivo maior orientar as administrações municipais para a implantação dos seus sistemas municipais de ensino em toda a região Nordeste do Estado do Pará. Ao final do governo não conseguimos implantar o sistema municipal, porém a participação neste processo me deu um importante conhecimento sobre este tema que não se perdeu durante os anos seguintes.

Inicialmente, este estudo pretendia ter como *lócus* o próprio município onde atuei como pedagogo, mas que pelo fato de que o mesmo ainda não tinha encaminhado maiores discussões a respeito do tema, decidi selecionar um município que já tivesse se envolvido nesta importante tarefa e que também pudesse ter uma maior proximidade e inserção. Passando a residir em Ananindeua, deparei-me com informações de que a educação municipal já possuía um Conselho Municipal de Educação (CME) formado e atuante e desde 2005 uma Lei Municipal que instituíra o seu Sistema Municipal de Ensino (SME).

Importantes elementos para a definição desse tema também foram obtidos quando da minha matrícula como aluno especial em duas disciplinas do Programa de Pós-Graduação em

Educação da UFPA: “Reformas da Educação na América Latina” e “Educação e Inovação Tecnológica”. Durante as aulas participei de discussões do grupo de pesquisa GESTAMAZON², que naquele momento tinha como um de seus objetivos analisar a realidade dos sistemas municipais de ensino, porque no Estado do Pará já se tinha algumas evidências de que um número muito limitado de municípios haviam implantado seus sistemas próprios de ensino.

Além disso, considerei importante um estudo de Souza e Faria (2004) que mostra a relevância que tal pesquisa possui para a ampliação do conhecimento acerca desta temática. Estes autores evidenciam que a problemática da educação municipal no Brasil vem se fazendo presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, resultando na criação de sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, pela Constituição Federal de 1988. Esta discussão sobre os sistemas educacionais vem ganhando destaque em muitos estudos (FÁVERO, 1996; CURY, 2000; SAVIANI, 1999; GADOTTI, 1999; AZEVEDO, 2002), principalmente no que se refere aos sistemas municipais de ensino.

No entanto, investigações acerca da criação, implantação e formas de gestão dos sistemas municipais de ensino no Estado do Pará e em grande parte do Brasil ainda são muito incipientes. Sendo sua análise de essencial importância pela necessidade de se verificar se as definições e consolidações de estratégias exequíveis estão dando conta do conteúdo democrático apontado na legislação educacional brasileira e se as iniciativas educacionais estão alicerçadas em que tipo de instituições políticas e mecanismos legais como a Lei Orgânica Municipal, a Lei do Sistema Municipal de Educação e a Lei de Criação dos Conselhos Municipais de Educação. As diretrizes que estão contempladas no Plano Municipal de Educação e se este está devidamente integrado aos Planos Estadual e Nacional de Educação e se definem claramente que qualidade de ensino se quer almejar.

A partir desse conjunto de fatores, a pesquisa foi norteada buscando compreender, desde a criação da Lei do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, quais os instrumentos legais a ele ligados que dão sustentação à organização da educação municipal? Quais as relações expressas entre os documentos legais que sustentam a educação municipal e os preceitos constitucionais e da legislação educacional específica quanto à organização dos

² O Grupo de Altos Estudos sobre Gestão na Amazônia - GESTAMAZON - é um grupo interinstitucional que tem como objetivos a análise das relações entre o Estado e a Sociedade, destacando as reformas do Estado capitalista e as políticas do poder estatal no âmbito da Educação; proporciona estudos referentes à relação do Estado com os movimentos sociais na Amazônia e o processo de desenvolvimento sustentável na região. Disponível em <http://www.ufpa.br/ce/gestamazon>.

sistemas municipais? Qual a idéia de sistema que perpassa a lógica da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua? Qual a forma de gestão da educação municipal instituída na legislação educacional municipal?

PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A intensificação de estudos e a divulgação de informações acerca das recentes políticas educacionais brasileiras, concebidas dentro um contexto amplo de reformas que têm emergido nos sistemas educacionais de muitos países, principalmente a do início da década de 1990, que vão desde discussões acerca do modelo de regulação das políticas educativas, as implicações da nova forma de ação do Estado para a educação municipal, a descentralização e municipalização da educação, gestão democrática da educação, financiamento da educação, formação dos profissionais da educação têm se mostrado um campo cada vez mais fértil pra análises e interpretações. Muitos destes temas interessam diretamente a este estudo que pretende contribuir para a discussão dos moldes em que estão sendo implementados no Estado do Pará tomando-se como referência o município de Ananindeua.

O estudo seguiu na perspectiva de procurar resolver questionamento que não conseguem ser respondidos com o conhecimento disponível. Para tanto utilizei as teorias produzidas pelas Ciências a fim de compreender, explicar, descrever os fatos existentes e mesmo prever os futuros. Ao mesmo tempo trilhei as propostas das Ciências Humanas para que este estudo chegasse ao entendimento de que o conhecimento não pode ser pensado de forma isolada de um contexto mais amplo e, mais especificamente, das práticas políticas. Pois como revela Severino (2007) nunca é questão apenas de saber, mas também de poder. Sendo assim, este paradigma crítico poderá me remeteu ao entendimento do que está subjacente ao discurso das políticas educacionais implementadas e em vias de implementação.

Nesse sentido, o papel da metodologia consistiu em orientar o pesquisador na estrutura da pesquisa, além de controlar métodos e técnicas a serem utilizados durante o desenvolvimento do trabalho e proporcionar um espaço para a compreensão do objeto de estudo a partir dos pressupostos da *totalidade*, pois o agir humano não se explica isoladamente do seu contexto; da *praxidade*, onde os acontecimentos se desenvolvem através da prática social e histórica; e a *concreticidade*, pois está em pauta a ação real em seu espaço social e tempo histórico (SEVERINO, 2007).

Considerando os elementos acima expostos, a pesquisa enveredou por uma abordagem qualitativa por tratar-se de um estudo que

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 (CHIZZOTTI, 2003, p. 79).

Esta perspectiva mostra que as relações sociais e interpessoais são complexas, contraditórias, originais e imprevisíveis. Segundo Chizzotti (*op.cit.*) o pesquisador ao adotar tal abordagem se subtrai à verificação das irregularidades para se dedicar à análise dos significados que as pessoas dão às suas ações, no meio em que constroem suas vidas e relações, para compreender o sentido dos atos e das decisões dos atores sociais, ou então, dos vínculos indissociáveis das ações particulares com o contexto social em que se dão. Necessitando extrair a essência do fenômeno, as causas de sua existência, explicitando suas origens, relações, construções e processos de mudança.

Sendo importante observar que elementos da abordagem quantitativa estiveram evidentes pela necessidade da utilização de dados estatísticos a fim de complementar e dar maior consistência aos dados que se obtiver para análise.

Pela peculiaridade do estudo fiz opção pela pesquisa e análise documental, na qual foram analisadas leis, relatórios, projetos, resoluções e outras produções da legislação específica em nível nacional, regional e, principalmente, local. Tal opção se deu por este tipo de pesquisa ter como fonte

não só documentos impressos, mas sobretudo outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matérias-primas, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2007, p. 122-123).

A análise do conjunto de documentos que compunha o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua permitiu verificar a compreensão, intenções e propostas de ações da educação municipal e de que forma vem se dando a formulação da política educacional local, sua organização, sua autonomia e a gestão dos processos. Este tipo de pesquisa possibilitou perceber o curso histórico e conceitual dos caminhos e desafios da educação municipal.

O primeiro passo foi a construção de um amplo referencial teórico sobre o objeto da pesquisa e a aproximação com determinados conceitos e as contribuições de alguns autores como: a atual reforma do Estado e sua implicação para a educação municipal (AZEVEDO, 2002; BARROSO, 2005; OLIVEIRA, 1997); sistema, gestão educacional e gestão dos sistemas municipais de ensino (FREITAS, 1998, SAVIANI, 1999; GADOTTI, 1999; CURY,

2001; DOURADO & PARO, 2001; OLIVEIRA, 1997); e democratização, autonomia e descentralização (GERMANO, 1994; TEIXEIRA, 2004).

Da mesma forma foi indispensável o aprofundamento da legislação educacional como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96, da Constituição Federal de 1988 e suas modificações e da Lei de Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) Lei nº 9.424/97 e a atual Lei que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O segundo passo foi constituído pela pesquisa documental que teve por finalidade analisar os principais documentos oficiais pelo SME desde a sua criação em 2005. E um dos procedimentos operacionais para a pesquisa, considerando a especificidade deste estudo, foi o uso da técnica da documentação, que se refere às formas de registro e sistematização das informações. Seguindo as orientações de Severino (2007), no contexto da realização de uma pesquisa, é a técnica de identificação, levantamento e exploração de documentos fontes do objeto pesquisa e registro das informações retiradas nessas fontes e que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho.

Tais documentos trouxeram a perspectiva oficial acerca das categorias centrais de análise: democratização, descentralização e gestão da educação, autonomia e sistema de ensino. Portanto, seguindo a definição de que alguns elementos oficiais são essenciais para a criação e implantação do SME³, esse conjunto de documentos foi considerado como fontes primárias, dentre eles:

1- A Lei nº 942 de 04 de abril de 1990, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Ananindeua, especificamente o Título V – Da Ordem Social, Seção IV da Educação, Cultura e Desportos;

2- A Lei nº 2.153, de 08 de julho de 2005 que cria o Sistema Municipal de Educação de Ananindeua – Pará;

3- A Lei nº 1.271/1997, de 02 de setembro de 1997 que cria o Conselho Municipal de Educação de Ananindeua;

³ Em um estudo de 1999, que se tornou referência para a análise dessa temática, Dermeval Saviani mostra, sinteticamente, os principais passos 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 seja, 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. Além de ser imprescindível a elaboração do Plano Municipal de Educação.

4- O Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Ananindeua aprovado em 06 de dezembro de 2005.

5- O Plano Municipal de Educação de Ananindeua, aprovado na última Conferência Municipal de Educação ocorrida no ano de 2005 e instituído através da Lei Municipal nº 2.063/2003, de 30 de dezembro de 2003;

6- O Relatório da II Conferência Municipal de Educação de Ananindeua, realizada no período de 18 a 20 de setembro de 2006;

7- Resoluções, Decretos e Portarias que tinham alguma relação com a constituição do SME, como: documentos que informam ao Conselho Estadual de Educação a criação do SME, a Autorização do CEE para funcionamento, dentre outros.

Para a análise dos dados utilizei uma metodologia que proporcionasse uma compreensão crítica das informações contidas nestes documentos e os diversos sentidos que se evidenciaram na construção da política educacional local. Que permitisse, pelo aprofundamento da análise, a interpretação das mensagens contidas nos textos e suas relações. Para Franco (2005), o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto deverá ser o que *está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado* (p. 24). Assim a escolha da Análise de Conteúdo se justifica por ser um conjunto de instrumentos metodológicos de análises de comunicações que configuram procedimentos para descrição, inferência e interpretação sobre o conteúdo das mensagens.

Nesta perspectiva da análise foram aplicadas as três etapas sugeridas por Bardin (1977), quais sejam: pré-análise (organização do material), descrição analítica (estudo aprofundado do material sob a orientação dos objetivos e referenciais teóricos) e interpretação referencial, onde a reflexão e a intuição, com embasamento nos materiais empíricos, estabelecem relação com a realidade educacional ampla, aprofundando as conexões das idéias, chegando, se possível, a propostas básicas de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais.

O MUNICÍPIO PESQUISADO: CARACTERÍSTICAS GERAIS⁴

Ananindeua é um dos municípios paraenses que faz parte da Mesorregião Metropolitana de Belém e a Microrregião de Belém, sendo o segundo mais populoso do estado e o terceiro maior da Região Amazônica, com população estimada em 484.278

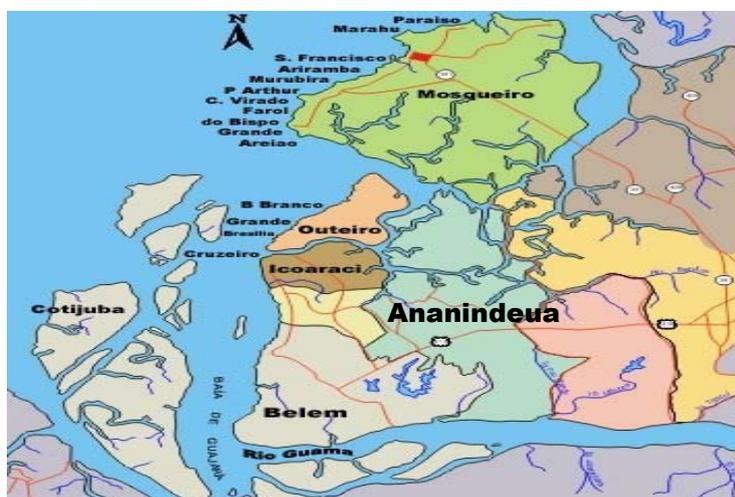
⁴ Grande parte das informações foi obtida através dos sites: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/>; <http://www.ananindeuahoje.com/>; e <http://www.pa.gov.br/>.

habitantes no ano de 2007, com uma extensão territorial de aproximadamente 190,60 Km² e uma densidade de 2.540,81 Hab./Km², segundo dados da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) do Governo do Estado do Pará, publicados no ano de 2008.

O município fica localizado às margens do Rio Maguari onde se localizam suas 14 ilhas. Seu nome é de origem tupi, surgido da grande quantidade de uma árvore chamada Anani e que produz uma resina de cerol utilizada para tapar fendas de certas embarcações. O seu povoamento se deu a partir da antiga Estrada de Ferro de Bragança e, inicialmente, pertencente ao município de Belém, em 30 de dezembro de 1943 foi elevado à categoria de município pelo Decreto-Lei Estadual nº 4.505 do então interventor do Estado Magalhães Barata, tendo sua instalação definitiva no dia 03 de janeiro de 1944. A sede municipal só foi reconhecida como cidade no dia 31 de dezembro de 1947, com aprovação da Lei Estadual nº 62/1948, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) datado de 18 de janeiro de 1948.

Os principais limites geográficos do município são: ao norte e a oeste com o município de Belém; ao sul com o Rio Guamá; e a leste com os municípios de Benevides e Marituba. Possui um relevo que apresenta níveis baixos, com áreas de várzea, terraços e, predominantemente, baixos platôs. O seu clima é bem parecido com o de Belém: úmido, temperatura elevada de 25°C e pequena amplitude térmica, com umidade relativa do ar girando em torno de 85%. Destaca-se a sua hidrografia representada pelos rios Guamá, ao sul de seu território, o Maguari-Açu ao norte e o Benfica a nordeste, este último que deságua no furo do Rio Maguari e produz o limite natural entre Ananindeua e Belém. Um dos grandes destaques é o Manancial do Utinga que garante abastecimento de água aos dois municípios.

Figura 1: Mapa com a localização do município de Ananindeua



Fonte: Imagens Google.com.br. 12/2008.

Na constituição de sua população se tem pessoas que migraram de diversos estados como Acre, Amapá e Roraima. Desse o início do seu povoamento tem recebido grande influência social, cultural, política e econômica da cidade de Belém, capital do Estado, e dos municípios da região metropolitana. E tem sofrido ao longo dos anos com o crescimento desordenado que vem provocando um grande contingente dessas áreas de invasões, que requerem um aumento significativo de serviços estruturais como o sistema de saneamento básico, por exemplo, e a segurança pública que são problemas que fazem padecer grande parte dos municípios do Estado do Pará.

O município também conta com populações ribeirinhas que residem num conjunto de 14 ilhas que formam o território local, destacando-se as ilhas de João Pilatos, Igarapé Grande, São José, Santa Rosa e Sassunema. Também habitam o local remanescentes de comunidades quilombolas, muitos deles vivendo na conhecida área do Abacatal que fica localizada no final da rua principal do bairro do Aurá, onde vivem da produção agrícola, de carvão, artesanato e cultivo de mel.

Alguns dados mostram o quanto este município tem crescido em tão pouco tempo de existência e se constituídos como uma das mais importantes economias do estado do Pará. E que o município vem passando nas últimas décadas por vários processos de mobilidade populacional muito comum na região, passando a ter um número significativo de moradores advindos de outros municípios, moradores do próprio município que passaram a residir nas áreas urbanas e, pelo intenso processo de urbanização, áreas rurais que passaram a ser consideradas como urbanas. E um traço marcante de seu povoamento são as áreas de invasão, muito comuns em todo o estado. A população local só tem crescido nas últimas décadas, como comprova os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o que vem acarretando os problemas acima descrito face a esse crescimento desordenado.

Tabela 1 – Informações sobre População de Ananindeua segundo situação da Unidade Domiciliar e Índices de Desenvolvimento

Anos	População Urbana	População Rural	Total	PIB(1) (2005)	IDH (2) (2000)
1980	6.847	59.031	65.878		
1991	74.051	14.100	88.151		
1996	95.630	245.627	341.257	2.174.697,17	0,782
2000	392.627	942	393.569		
2007	43.116	1.162	848.278		

Fonte: IBGE/SEPOF, 2008. 1- IBGE - 2005, Valor em mil; 2- Índice de Desenvolvimento Humano.

A natureza econômica do município advém em grande parte do comércio, da indústria de transformação e dos serviços prestados à população. Os dados da tabela abaixo mostram que a industrialização tem sido um dos fatores marcantes do desenvolvimento municipal. Uma das áreas que merecem destaque é o conhecido Distrito Industrial que é gerenciado pela Companhia de Distritos Industriais, órgão ligado à Secretaria de Estado de Produção. Foi planejado para ser o setor industrial do município, mas que atualmente vem sofrendo com a permanente desistência de empresas por falta de segurança e de isenção de impostos.

Tabela 2 – Número de estabelecimentos com vínculos empregatícios segundo Setor de Atividade Econômica do Cadastro RAIS 1999-2006.

Setor de Atividade	2003	2004	2005	2006
Extrativa Mineral	1	1	2	5
Indústria de transformação	236	248	235	268
Serviços industriais de utilidade pública	9	9	10	6
Construção civil	142	152	163	162
Comércio	898	1.011	1.121	1.130
Serviços	535	579	616	608
Administração pública	2	2	3	5
Agropecuária	26	28	27	29
TOTAL	1.849	2.030	2.177	2.231

Fonte: IBGE/SEPOF, 2008.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral o município possui 214 mil eleitores divididos em duas zonas eleitorais – 43^a e 72^a. Nas últimas eleições municipais passou a ser a segunda cidade paraense, depois da capital do Estado, a ser credenciada a ter segundo turno de eleição. A Câmara de Vereadores possui um total de 18 parlamentares.

A ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação é composta por quatro partes. A primeira objetiva fazer uma discussão das categorias centrais para a análise da constituição dos sistemas de ensino: a democratização, a descentralização da educação e a autonomia municipal. Trata-se de uma abordagem conceitual e histórica onde adoto as discussões promovidas de diversos autores da literatura nacional e internacional que se tornaram, de uma forma ou de outra, importantes referências para a área educacional que têm contribuído para o aprofundamento das categorias identificadas neste estudo.

Na segunda apresento uma análise acerca do atual modelo de gestão educacional sustentado pela descentralização e a perspectiva dos organismos internacionais e suas repercussões para a educação municipal. Tomo como base para análise um conjunto de

documentos publicados por instâncias como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) / Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), o Banco Mundial (BM) e o Plano de Reforma do Estado Brasileiro. Além de adotar as análises de um grupo de teóricos que fazem a críticas do viés da descentralização defendida nestes documentos. Ao final do capítulo procuro empreender uma discussão acerca da municipalização do ensino como uma das faces da descentralização e sua implantação no Estado do Pará e o fato do município de Ananindeua não ter aderido a tal processo.

A terceira parte contempla a análise do processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, por meio da análise dos documentos oficiais que compõem a legislação educacional municipal. Busco identificar por meio de sua trajetória histórica e análise a partir de quatro dimensões, estabelecidas para fins de alcance dos objetivos propostos neste estudo, as implicações da atual organização desse SME para a construção e consolidação da sua política municipal de educação.

Na última parte são tecidas algumas considerações finais, por meio das quais não intenciono por fim a esta discussão, mas fazer a exposição de alguns elementos reflexivos acerca dos resultados alcançados. As reflexões pretendem contribuir para o debate acerca da descentralização e autonomia que perpassa a implantação do SME de Ananindeua que, sem dúvida, proporcionará fundamentos para novos estudos sobre esta temática.

1- DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA EDUCACIONAL NO BRASIL: CAMINHOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O processo de mudanças na administração pública brasileira tem apresentado uma contundente defesa da eficiência, da flexibilidade e democratização da coisa pública, assentada em um ambiente de modernização e busca constante pela participação intensa da sociedade nos processos decisórios que se intensificaram, principalmente, a partir da década de 1990. E a redefinição do papel do Estado e a percepção por parte da administração pública de não mais poder assumir o ônus da responsabilização por tudo quanto se passa na educação pública, por manifesta impossibilidade de um sistema altamente centralizado, tem levado a uma via alicerçada numa retórica descentralizadora. O governo federal tem demonstrado por meio da política educacional, que vem sendo implementada, uma intensa preocupação na definição de uma política centrada nos outros entes da federação (Estados e municípios), reservando para si o papel de estruturação e regulação.

No que se refere às políticas públicas para a educação, destacando-se a administração dos sistemas educativos e das escolas, há uma utilização demasiada e, por vezes consensual entre distintas forças políticas, de perspectivas de tipo gerencialista e tecnocrática. Estas se caracterizam pelo recurso a formas mitigadas e instrumentais de descentralização, de autonomia e de participação nas decisões. A emergência da reforma educacional tem sido marcada por um conceito de autonomia como elogio da diversidade para a definição das políticas locais, mas que na prática tem se revertido na forma de execução local das decisões centrais.

As discussões iniciais deste estudo apresentam considerações acerca dos antigos e novos ordenamentos da educação nacional no tocante à democratização, descentralização e autonomia – categorias centrais para se discutir o atual papel do Município – e gestão e suas principais determinações legais para a criação e implantação dos sistemas municipais de ensino frente ao imenso aparato que se estabeleceu na educação nas últimas décadas.

1.1- DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA: TRAÇOS NA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

Desde a década de 1980 verifica-se que a gestão educacional tem se mostrado como um ponto crítico da educação brasileira, assumindo centralidade, principalmente, na agenda da política educacional dos governos dos anos de 1990. Determinar um “novo” padrão de gestão educacional, reordenado de acordo com parâmetros da “modernização” do Estado e da

sociedade, tornou-se um ponto fulcral face ao seu potencial para assegurar a equidade e qualidade do ensino. Como também pelo seu possível papel instrumental no incremento da cidadania e da ordem democrática. Ganhando maior visibilidade a partir do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e como projeto nacional com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96.

A Constituição Federal de 1988 já apontava modificações necessárias na gestão educacional, com vistas a imprimir-lhe qualidade. Do conjunto dos dispositivos constitucionais sobre educação, é possível inferir que a idéia de qualidade apontada no texto constitucional diz respeito ao caráter democrático, cooperativo, planejado e responsável da gestão educacional, orientado pelos princípios arrolados no artigo 206 da mesma, que determina:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III- pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V- valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII- garantia de padrão de qualidade (CF, 1988).

Diante disso, no que tange à administração do sistema educacional, esse modelo privilegia a descentralização de competências e encargos, a municipalização, a autonomia, a profissionalização, a avaliação institucional e do ensino. Além de ser norteadado pela busca de princípios como o de focalização, que sinaliza a prática da seletividade na atuação do Estado e a concentração desta em determinadas áreas e problemas; a flexibilização, que orienta a criação e garantia de uma intencionalidade dotada de mecanismos e instrumentos legais, técnicos e burocráticos que possibilitem o rompimento da rigidez formal das estruturas do sistema de ensino e de sua gestão (FREITAS, 1998); e a mobilização, que dirige a ação gestora do Estado no sentido de fomentar o envolvimento ativo dos indivíduos, das comunidades, das organizações sociais e dos setores produtivos da sociedade na implementação das políticas educacionais (TEIXEIRA, 2004).

É dentro deste contexto e, determinada pelas diversas realidades que compõem o cenário educacional brasileiro, que se dá a formulação das políticas educacionais e sua implementação. Neste panorama o crescente processo de municipalização do ensino é

passível de entendimento quando é tomado como uma das dimensões da nova lógica que vem presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central e voltadas para o enfrentamento das distorções do processo de escolarização. Representando umas das externalidades da adoção do princípio da descentralização segundo a perspectiva teórica – a administração gerencial - que vem informando as políticas de educação no Brasil e, por conseguinte, a ação do Estado (AZEVEDO, 2002).

Para a autora supracitada é desta perspectiva que a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública por meio das possibilidades que teria em promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes. Sendo difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. No desenvolvimento da luta pela implantação de um sistema nacional de educação no Brasil, verifica-se que a descentralização tem sido apoiada tanto por conservadores como por progressistas. Nessa perspectiva os governos locais, por sua proximidade com a população, têm sido colocados como potencializadores de experiências democráticas.

Tais elementos me levaram a questionar até que ponto o processo de descentralização da gestão educacional tem possibilitado a qualidade do ensino tão propalada pelo discurso governamental e pela lógica traçada na legislação concernente? De que forma os municípios foram apoiados na tomada de responsabilidades até então não previstas ou claramente identificadas nos textos constitucionais? Ao longo dos anos, até que ponto o processo de descentralização da gestão educacional definido na legislação educacional tem ido de fato ao encontro dos anseios da população e dos que compõem o dia-a-dia da escola e se esmeram em traçar caminhos que a faça cumpridora da sua função social? O presente estudo procura responder a estes e outros questionamentos, se não na sua completude, mas, pelo menos, contribuir com sua análise.

1.1.1- Elementos para uma análise conceitual da descentralização e autonomia na educação

A análise do contexto educacional brasileiro da atualidade requer a importante tarefa de recuperar elementos históricos da gestão da educação. Isso poderá ajudar na melhor compreensão das atuais ordenações das políticas educacionais, que são reflexos de todo um

processo desencadeado por iniciativas governamentais e lutas dos diversos setores da educação em busca de uma escola pública que, ora tem atendido os interesses de grupos específicos, ora os interesses de parte da sociedade que necessita dos seus serviços.

A descentralização do poder público, presente no percurso histórico do processo de organização e reorganização do Estado brasileiro e da gestão da educação, mais particularmente nas últimas duas décadas, passa a ter maior visibilidade ao ser concebida como um importante instrumento político dos grupos dirigentes do país. Nesse âmbito, o processo de descentralização da educação está diretamente ligado ao debate sobre as formas de implementação das políticas sociais e, com destaque, no bojo da atual reforma administrativa que vem sendo implementada no Estado brasileiro.

Ribeiro (2002) evidencia que nessas últimas décadas o movimento de descentralização pode ser visto, de uma parte, como resultante da crise fiscal do Estado; de outra, como reação ao autoritarismo presente na sociedade brasileira. Considera que, embora este movimento esteja apontando para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais – estados e municípios –, não é visível que tal processo esteja sendo acompanhado da democratização das relações entre Estado e sociedade e entre os diferentes segmentos sociais. O interessante é que parece haver um relativo consenso quanto à necessidade de descentralizar, mas as razões e os procedimentos variam bastante.

A autora mostra ser possível concluir que, de uma maneira ou de outra, descentralizar implica em uma alteração profunda na forma de exercer o poder político. Significa o remanejamento do poder central, que passa a conferir autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias de poder público, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos.

Para Felicíssimo (1991) consiste em dar às coletividades o poder de gerir de forma autônoma seus próprios assuntos. Afirma ainda que, para que assim aconteça, é necessário que as autoridades sejam eleitas pela coletividade em questão; que os membros dessa coletividade realmente se interessem pelos assuntos locais que lhe dizem respeito e que não se perca o elo com o poder central, que, inclusive se reserva o direito de manter certo controle, “tutela administrativa”, para não haver excesso de independência.

É preciso também que se considere que o conceito de descentralização tem sido empregado de diversas formas. Segundo Guimarães (2002), ao longo das últimas décadas, este tema se transformou numa espécie de bandeira universal, na medida em que diversos

autores, grupos e setores o aplicaram em conjunturas diferentes e na perseguição de diversos fins. Uma discussão polêmica e multifacetada, pois está presente nos mais diversos campos disciplinares.

Ao apresentar um estudo acerca da descentralização, procurando evidenciar as várias vertentes e linhas de abordagens possíveis de se encontrar na literatura sobre este tema, a autora supracitada, apresenta que é possível concebê-la a partir de dois planos: um jurídico e outro político-institucional. No primeiro, a descentralização é apresentada como processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à idéia de desconcentração, ou delegação de funções. De outro modo, é concebida como ruptura de um vínculo hierárquico pré-existente e relaciona-se basicamente à idéia de competências exclusivas. Nesse caso, implicando a ausência de intervenção de qualquer outro órgão ou instância.

No segundo plano, há a idéia de desagregação do poder público que vai da simples desconcentração de atividades até a descentralização do poder de decisão, isto é, a transferência de competências ou poder do centro para a periferia. Aqui a autora identifica pelos menos três dimensões que são complementares: a) a dimensão administrativa: onde a descentralização refere-se à delegação, ou seja, transferência de competências e de funções entre unidades ou esferas de governo, buscando-se a maior eficácia na gestão pública e a idéia de facilitar a relação do usuário com o Estado; b) a dimensão social: traduzindo-se pela participação social na gestão da coisa pública, transferindo-se formas de poder, competências e funções das instâncias governamentais para a sociedade civil, habilitando-a para as decisões acerca dos problemas da gestão pública local (dependendo do caminho que se dá ao público aqui se pode ter a estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais); e c) a dimensão política: onde há redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os periféricos, baseando-se na idéia de que esta afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre o governo e os diferentes grupos sociais.

Esta análise evidencia que a discussão sobre descentralização envolve diversas concepções e pode ser aplicada em vários contextos. Assim Guimarães (2002, p. 5) apresenta que

Nas discussões contemporâneas sobre a reestruturação do Estado, ela vem sendo concebida tanto como mecanismo de redução das funções básicas e indispensáveis do estado, quanto como sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através da multiplicação de estruturas de poder. Isso significa um *continuum* que vai da simples transferência de competências a uma complexa reestruturação do poder decisório.

O que se apresenta atualmente é uma clara tendência à normatização que privilegia a discussão sobre os arranjos institucionais e a dimensão política que privilegia os embates e confrontos de poder, acentuadamente nos níveis de governo e entre os distintos sujeitos sociais. Da mesma forma que não há um consenso, percebe-se um processo de descentralização mais entendido sobre a ótica da desconcentração, sendo uma das formas mais evidentes em que a descentralização do ensino no Brasil tem se efetivado.

No presente estudo também trabalho com o conceito que se aproxima das conclusões de Lobo (1990) que afirma que descentralizar sugere uma alteração profunda na forma de cumprir o poder político através do remanejamento do poder central, que passa a conferir autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias de poder público, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos.

Tais idéias podem estar presentes em momentos distintos ou em um mesmo processo de consecução de uma política educacional. Da mesma forma que não se pode afirmar que este seja um processo que esteja diretamente relacionado à democratização da sociedade. Pois, a descentralização pode ser tanto um mecanismo de reforço da dominação por parte de quem se encontra no poder, tanto quanto um instrumento que pode dar à sociedade civil o poder nas tomadas de decisões. De uma forma ou de outra tais processo não estão diretamente correlatos, isto é, não significa que a democratização implique descentralização e nem tampouco que a descentralização implique a democratização do poder da sociedade (ABREU, 2002).

A democratização do ensino público tem se apresentado como um grande desafio político, social e, necessariamente, educacional, pois se tem visto a intensificação das discussões do papel essencial da escola pública na formação dos indivíduos e seu impacto no desenvolvimento social e econômico do país.

No entanto, é preciso que se tenha cuidado ao se definir os processos como democráticos ou não democráticos, pois os vários discursos e práticas presentes na sociedade contemporânea estão cheios de generalizações onde muitos se consideram “democratas” e que tão somente isso não significa que estejam efetivamente praticando a democracia de fato. A esse respeito Coutinho (2002) afirma que mesmo o liberalismo que traz como uma de suas marcas políticas o discurso democrático, historicamente tem mostrado que sua visão democrática está baseada na *idéia de liberdade privada, de liberdade entendida como direito privado, como direito de usufruir na esfera privada os bens que os indivíduos constroem*

privadamente (p. 13). Afirma ainda que até o início do século XX os próprios liberais se opõem à democracia e para isso, procura elucidar pensamentos de autores liberais como Constant, que defende que a liberdade democrática é liberdade do mundo antigo onde todos discutem e debate, no entanto, a democracia moderna consiste em fruir na esfera privada aquilo que os indivíduos constroem para si mesmos; Tocqueville que defende que a democracia em si é inevitável, mas algo negativo por gerar o despotismo e impedir que a democracia se transforme em tal é manter as liberdades individuais, os direitos privados; e Mosca afirma que a soberania popular é ideologia que a elite governante usa para se legitimar, dizendo agir em nome do povo.

Um dos traços marcantes de uma sociedade democrática é o direito universal ao voto, mas que o liberalismo defendeu a idéia de sufrágio restrito, onde pensadores liberais como Immanuel Kant e Benjamin Constant baseavam suas idéias na independência de juízo e no direito de propriedade. Outro direito político também negado pelos regimes liberais foi o direito de organização sindical em nome da liberdade de mercado. Tais direitos foram, ao longo da história, conquistados pela luta dos trabalhadores em nome da liberdade de todos e de uma sociedade formada por pessoas livres e participantes de todos os processos de construção dessa mesma sociedade que não esteja apenas a serviço de alguns pouco privilegiados proprietários de bens (ROMANELLI, 2007).

Tal análise se faz necessária porque boa parte dos Estados existentes no mundo atual tem a forma de regimes *liberal-democráticos*, na medida em que incorporam alguns direitos como: o sufrágio universal, a livre organização sindical e partidária, etc., que são demandas originalmente não liberais, mas democráticas. Segundo Coutinho (2002) o liberalismo viu-se, portanto, diante de uma tarefa não só teórica como prática, que consistia no seguinte: como controlar esse avanço democrático e submetê-lo à lógica de reprodução capitalista?

Assim, o autor ainda chama a atenção para o fato de que:

conforme a observação do filósofo marxista George Lukács, *a democracia deve ser entendida como um processo, não como um estado*. Por isso, parece-me mais adequado falar em democratização. (...) o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos – formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento – , mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política (COUTINHO, 2002, p. 16).

O que se ressalta também ao longo de décadas é que o crescente processo de democratização tem se chocado com a apropriação dos mecanismos de poder. Dessa forma, tais mecanismos podem estar disfarçados por discursos descentralizantes que procuram

envolver um número crescente de pessoas nas tomadas de decisões, nas organizações e construções de sujeitos coletivos, mas que contrastam com um Estado em que um número pequeno de pessoas ainda é detentor do poder e que direciona todo o processo a partir de uma lógica economicista e burocratizante. Delegando-se responsabilidades, mas tomando para si o papel de direcionamento das políticas como um todo, promovendo a regulação de todos esses processos.

A democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a *socialização do poder*, o que significa que a *plena realização da democracia implica a superação da ordem capitalista*, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder do Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder (COUTINHO, 2002, p. 17).

A sociedade brasileira, assim como parte das sociedades latino-americanas, tem vivenciado diversos processos de transição de regimes autoritários para sistemas representativos. Tais sociedades apresentam como características serem altamente dependentes, parcialmente modernas e com regimes autoritários que perduraram ao longo de várias décadas. No entanto, no Brasil, a descentralização das políticas sociais passa a ser concebida como uma poderosa arma no seio do processo de democratização e, na definição de Draibe (1998), uma estratégia de consolidação de direitos e extensão da cidadania à massa da população, ocupando lugar central na agenda política a partir de meados dos anos 1980. Nesse contexto, o municipalismo se constituiu numa de suas mais visíveis formas de descentralização fiscal e dos programas sociais, negociados pelos entes federados sob o signo e a motivação da democratização do país.

Segundo Abreu (2002, p. 16) esta discussão leva necessariamente a considerar que

Entre os critérios que devem ser adotados para avaliar a medida em que um processo de descentralização está contribuindo para a construção de uma ordem democrática, dois são fundamentais: participação popular e controle social. Quanto ao primeiro critério, trata-se de analisar o processo decisório para se identificar quem ou que forças sociais participam da tomada de decisões. São especialmente decisivos o processo eleitoral e a questão da constituição dos conselhos setoriais – ou seja, como se dá a representação nesses conselhos (se os setores populares estão adequadamente representados) e como neles se exerce o poder decisório. Quanto ao controle social, seu exercício depende do acesso às informações necessárias à gestão, e da transparência dos processos de gestão e tomada de decisões.

Pela forma como as políticas públicas para educação são formuladas e implementadas, uma proposta descentralizadora se apresenta de maneira democrática ou não. E isto depende se esta acarreta ou não um nível de participação dos sujeitos sociais de uma dada sociedade nos processos decisórios e o pluralismo de concepções que estão subjacentes a este processo.

Do contrário, pode se mostrar efetivamente centralizadora e conservadora caso não favoreça a ampla participação e possua uma visão unívoca e centralizada de certos grupos e pessoas.

Souza (2003) argumenta que no Brasil a justificativa para a implantação das políticas de descentralização, das teses pró-descentralização, é devido à sua importância como excelente recurso para a devida aplicação do dinheiro público⁵. Relacionado a isto há uma forte argumentação em favor da autonomia, principalmente no âmbito escolar, pois se supõe que *com a transferência das responsabilidades e com a conseqüente constituição de novas competências na escola, que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada* (p. 16).

A discussão sobre autonomia poderá nos remeter ao pensamento de Bobbio (1984) onde afirma que para se ter uma definição mínima de democracia, a presença de um elevado número de cidadãos com direito de participação direta ou indireta nas tomadas de decisões coletivas, não são suficientes para o bom funcionamento do Estado democrático. Para ele, então é fundamental outra condição:

(...) é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo (BOBBIO, 1984, p. 20).

As questões relacionadas à distribuição do poder evidenciam que a temática da participação social e política dos indivíduos ainda é um tema bastante recorrente na análise das transformações das sociedades democráticas. Para Bobbio (1984) nos últimos anos constata-se a *exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta* (p. 41). No entanto, isto não é tão fácil de ocorrer, pois se entende a democracia direta tão somente como *a participação dos cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes*, no atual contexto das complexas sociedades isso é muito difícil de ocorrer. Na democracia moderna o que se vê é a luta contra o abuso de poder sendo travada por dois lados: *contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído* (p. 60).

⁵ Para reforçar esta idéia, que está presente no discurso governamental, o autor apresenta um fragmento de um texto veiculado pelo Jornal Folha de São Paulo de maio de 2000, onde o então ministro da educação Paulo Renato de Souza afirma que: *as políticas de descentralização de recursos na educação levam à diminuição drástica do desvio de verbas e a uma redução importante da corrupção* (SOUZA, 2003, p. 14).

As questões anteriormente expostas nos remetem a Gadotti (1994) quando expressa que a autonomia sempre foi associada ao tema da liberdade individual e social, rupturas com esquemas centralizadores e, recentemente, com a transformação social. A busca pela autonomia na educação reflete a própria capacidade da escola de *educar para a liberdade* (p. 9) e expressão de uma luta histórica pela melhoria da qualidade de ensino. Para o autor, a partir da ampla discussão da democratização da educação nos idos dos anos 1980 onde se consagrou o princípio da gestão democrática do ensino público com a Constituição Federal de 1988, nas últimas décadas se tem intensificado, em nível nacional, o debate acerca da autonomia⁶.

No entanto, a autonomia ainda tem sido um campo de muitos embates e visões diferenciadas. Há os que a colocam como um arcabouço imprescindível para os rumos da educação de qualidade e que atenda às necessidades da construção de espaços que favoreçam a plena formação dos educandos; ao contrário, há os que a vêem como iniciativa que poderá levar à *privatização e à desobrigação do Estado de sua função de oferecer uma escola pública, gratuita e de qualidade para todos* (GADOTTI, 1994, p. 37). A esse respeito também se afirma que

A objeção que costuma se feita aos “autonomistas” é a de que a autonomia da escola leva à pulverização, à dispersão e à preservação do localismo que dificulta ações reformistas ou revolucionárias mais profundas. É verdade. É mais fácil lidar com programas unificados de reformas. A heterogeneidade não pode ser controlada. Mas, essa objeção, sustentada por uma concepção centralizadora de educação, é cada vez menos freqüente, na medida em que o pluralismo é defendido como valor universal e fundamental para o exercício da cidadania (op.cit. p. 37-38).

São processos em disputa por se situarem no espaço de tensão entre a luta por uma nova realidade e a sociedade capitalista que se tem em que o Estado é a sua representação. Dessa perspectiva a autonomia está devidamente relacionada à idéia de democracia e cidadania. A participação dos indivíduos nos rumos da educação em todos os seus níveis – ter clara a percepção do autogoverno – torna-se fundamental, pois guiar os seus próprios caminhos a partir da consciência de sua própria realidade e da conquista do poder para fazê-lo se torna peça chave para se trabalhar na lógica da autonomia não apenas consentida, mas calcada, conquistada.

⁶ O próprio autor e também Santos (2003, p. 17) fazem referência ao fato de que desde Anísio Teixeira, que na década de 1950 cria a Escola-Parque em Salvador, a discussão sobre a autonomia e suas formas de viabilização vem se tornando uma referência nacional.

A partir do estudo de diversas realidades⁷ Barroso (2004) analisa o conceito de autonomia mostrando que há certo hibridismo na regulação e no funcionamento dos sistemas educativos, sendo este *o resultado de uma lógica aditiva de introdução de mudanças nos princípios e normas que regulam o sistema educativo* e que sua efetivação como política educacional é permeada por uma visão utópica que está além de uma simples *alteração normativa e administrativa das competências e dos modos de gestão da escolar*, defendendo *o modelo de “autonomia construída” em oposição ao de “autonomia decretada”* (p. 68).

Afirma ainda que o poder público conferiu às escolas certo grau de autonomia ao lado de um conjunto de tarefas que lhes são determinadas – no caso brasileiro isso fica evidente quando da leitura do Artigo 13 da atual LDB –, o que chama de *autonomia decretada*. No entanto, o modelo que propõe é o da *autonomia construída* onde está subjacente a percepção de que a sustentação da gestão escolar deverá superar os principais problemas que as escolas possuem e que, na maioria das vezes, são provocados por uma administração centralizada e burocratizada. Para Barroso (2007, p. 69-73) tal modelo se assenta em alguns princípios, onde se destacam:

- a) o reforço da autonomia da escola não pode ser definido de um modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas;
- b) uma política destinada a “reforçar a autonomia das escolas” deve se assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, “libertar” as autônoma individuais e dar-lhes um sentido coletivo, na consecução dos objetivos organizadores do serviço público de educação nacional;
- c) o reforço da “autonomia” não pode ser considerado como uma “obrigação” para as escolas, mas sim como uma possibilidade que se pretenda concretizar no maior número possível de casos;
- d) o reforço da autonomia das escolas não se constitui um fim em si mesmo, mas um meio das escolas prestarem o serviço público de educação em melhores condições;
- e) a autonomia também se aprende.

⁷ O estudo do autor mostra que no caso de Portugal a aplicação da medida de reforça da autonomia das escolas, ocorre um hibridismo que resulta de diferentes processos: uma estratégia política que combina discurso inovador e prática conservadora; apertado controle de execução através de estruturas intermediárias de coordenação; erosão dos dispositivos de regulação institucional onde se substitui um processo de racionalização *a priori* por uma diversidade de processos e racionalidades *a posteriori*. Também tece considerações acerca de estudos realizados em outros países europeus.

Tudo isso pode se remeter às contribuições tecidas por Licínio Lima acerca da autonomia escolar, que apresenta importantes elementos da atual dimensão do debate dessa temática no contexto das transformações que passam a educação em nível global. O autor expressa que

A crescente importância do chamado *gerencialismo* (...) na administração pública e, especialmente, na administração da educação, cujos pilares assentam em princípios da "nova gestão pública" e em perspectivas da "administração pública empresarial" (...) representa um relevante elemento a ter em consideração e uma possível chave para a compreensão das aludidas variações em termos do conceito de autonomia. A par de outros (descentralização, participação, cidadania), o conceito de autonomia vê radicalizado o seu caráter polissêmico, sendo sujeito a um complexo processo de ressemantização capaz de fazer adquirir não apenas novos significados, mas também significados já em ruptura com a sua historicidade e com as suas articulações privilegiadas com as teorias da democracia como participação (LIMA, 2006, p. 08).

A autonomia é um conceito que emerge com grande centralidade nos discursos políticos, na legislação educacional concernente e no meio acadêmico, se revelando em meios a profundas ambigüidades e contradições e *assumindo freqüentemente uma dimensão retórica em face de orientações e ações que obstaculizam o exercício da autonomia das escolas em termos minimamente substantivos* (LIMA, op.cit., p. 06). No entanto, inversamente tem se mostrado como um conceito que, apesar de ser muito alardeado como princípio doutrinário, ainda se percebe um profundo distanciamento entre a retórica, a normatização e sua implementação de fato.

Ao se fazer presente também nas orientações dos organismos internacionais (a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Bando Mundial, dentre outros) demonstra-se que o seu sentido mais comunitário e de sua democratização como fruto do autogoverno das unidades locais está cada vez mais distante, pois se afirma mais o seu sentido de imposição consentida em detrimento da autonomia construída. A esse respeito, Lima (2006) também revela que, dessa forma,

o conceito de autonomia é desprovido de sentido político substantivo e não significa mais autogoverno, soberania, capacidade de se dirigir segundo regras próprias e em graus variados; significa, ao invés, algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações produzidas por outrem, mesmo assim de forma tutelada e fortemente regulamentada, através da sujeição a normas processuais com origem no *exterior*, e *acima*, de cada escola concreta. Esta concepção de autonomia da escola, de tipo marcadamente operacional ou procedimental, contribui para a salvaguarda do tradicional poder da administração central e da sua ordem própria, ou seja, assegura a autonomia do centro e remete as escolas para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada (p. 09).

A discussão acerca da autonomia não se fez e não se faz somente presente nas determinações legais e nos discursos governamentais. Sua reivindicação deriva da luta de

variadas pessoas e instituições que não deixaram perder o sopro da democratização da educação e de sua possível construção coletiva. Pois, a sua busca emergiu e emerge da vontade de tornar a *periferia* num centro de novas tomadas de decisões, tornando o poder político não somente como instrumento de autoridade e barganha da administração central.

Essa discussão também remete à necessária análise histórica dos processos de descentralização e autonomia, por entender que são definições construídas socialmente e que podem atender a interesses de grupos ou pessoas que detém o poder decisório. Essa análise será vista a seguir.

1.1.2- Elementos para uma análise histórica dos processos de descentralização da educação e autonomia municipal

Ultimamente, muito tem se discutido sobre gestão democrática da escola pública, decorrente da busca por sua democratização e descentralização como um dos pontos de partida para a mudança qualitativa da educação. Para tanto, considera-se que a participação de todos os envolvidos neste processo é uma das iniciativas que devem estar no cerne desta discussão. Além disso, outros fatores são indispensáveis como não pensar a escola somente como aparelho burocrático estatal e prover o ambiente escolar de condições efetivas de participação que não podem estar somente no discurso legalista, garantindo-se condições tempo, espaço, recursos e efetiva autonomia.

Democratização e descentralização foram temas suscitados pelos grupos organizados e pelas atuais políticas sociais, para solucionar os problemas relacionados à centralização do poder. As políticas democratizantes visavam à diminuição das hierarquias existentes no processo educacional. Dentre as questões levantadas, o discurso descentralizante teve maior dimensão a partir da queda do regime ditatorial, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394/96 e a incessante luta dos profissionais da educação e organizações educacionais que vislumbram a escola como espaço transformado e transformador, preocupados com um conjunto de medidas que visassem a melhor qualidade da educação.

Uma reflexão importante a ser feita, a partir desse movimento pela democratização dos espaços educacionais, passa pelo debate de que a importância de se instaurar o processo de participação, logo no início dos anos de 1980, é explicável, se considerarmos que havia uma necessidade emergente de combater os resquícios de gestão autoritária do Estado, que ainda se encontrava presente em todas as instâncias da vida política e social (ABRANCHES, 2006, p. 45).

Partindo para uma análise histórica acerca do processo de descentralização da educação e da autonomia municipal no Brasil, esta não é uma discussão recente e que envolve um resgate dos condicionantes estruturais da organização do ensino quanto aos aspectos políticos, pedagógicos e a questão do financiamento.

1.1.2.1- Panorama histórico da descentralização da educação no Brasil

Segundo Oliveira (1999), as primeiras discussões que dão conta sobre descentralização surgem com o Ato Adicional de 1834⁸ que remetia às províncias a responsabilidade pelo ensino primário e secundário, cabendo ao governo central a incumbência de organizar e manter o ensino superior e o ensino secundário do Município da Corte. O que prevalece é a conveniência da restrição da participação do poder central na promoção, principalmente, da educação elementar. O abandono em que se encontrava a educação, não foi suficiente para sensibilizar as elites dirigentes do país em investir na educação que proporcionasse o atendimento da maioria da população.

Um fator que preponderou neste momento foi a questão do financiamento da educação, no entanto o que se viu foi uma completa desresponsabilização do poder central com a educação primária e secundária das províncias. Isso agravou a situação das províncias por estas terem que se responsabilizar pelo nível primário e secundário, devendo neles investir com recursos próprios. Nesse contexto de descentralização, além da criação em alguns municípios dos Conselhos Municipais, outras medidas se destacam, como: autorização para reserva de recursos para o ensino, aluguel de prédios, auxílio aos alunos pobres e o poder de fiscalização dos professores e do funcionamento do ensino.

O período da Primeira República não alterou significativamente a situação de falta de interesse pela educação, pois a mudança na forma de governo não expressou uma visão de mudança profunda na dinâmica social e econômica. Alguns autores (COSTA, 1979; GHIRALDELLI, 2003; ROMANELLI, 2007) afirmam que a queda da monarquia brasileira foi muito mais em decorrência das suas próprias fraquezas (falta de uma ideologia que a amparasse, excessiva centralização que alienava o apoio das províncias, falta de iniciativa nas questões sociais que teriam impacto no desempenho econômico, perda de suas bases sociais,

⁸ A constituição de 1824 teve apenas uma única emenda, a qual ficou conhecida como o Ato Adicional de 1834, aprovado pela Lei nº. 16 de 12/08/1834. Seus 32 artigos estabelecem algumas mudanças significativas: extingue os Conselhos Gerais das províncias e cria, em seu lugar, as assembleias legislativas provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros. A descentralização ocorrida com esta Lei delegou às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária (ROMANELLI, 2007).

em função principalmente da abolição) do que de um movimento de afirmação e convicção republicana. Tal transição se configura como mais como um movimento militar e não como um movimento popular, tendo sido apoiado por setores da influente economia cafeeira.

A primeira Constituição da República datada de 1891, em um de seus artigos proclama a autonomia dos municípios ao seu próprio interesse, que na realidade não se efetivou, continuando a prevalecer o “coronelismo” e o poder do Estado na nomeação dos prefeitos. Esta Constituição continha o princípio federativo da descentralização, onde se afirmava que caberia aos Estados poderes e direitos que não lhes fosse negado por dispositivo do texto constitucional, onde passariam, dentre outros, a ter direitos de contrair empréstimos no exterior; organizar forças militares próprias; decretar impostos sobre a exportação de suas mercadorias; organizar uma justiça própria. Além disso, para Fausto (1995) destinava-se à União as atribuições de recolher impostos sobre importações; criar bancos emissores de moeda; organizar as forças armadas nacionais, intervir nos Estados para restabelecer a ordem republicana federativa (o que foi feito em várias ocasiões), etc.

(...) as mudanças econômicas e sociais ocorridas neste período (imigração, urbanização, industrialização, ascensão e queda do café no mercado internacional, etc) tornaram mais evidentes a postura do governo federal de defender com quase exclusividade os interesses da oligarquia cafeeira, e, em qualquer caso, em detrimento dos interesses dos demais segmentos sociais. Práticas políticas corruptas e descaracterizadoras da vontade popular – como o era o coronelismo, a política dos governadores e a política do café-com-leite, três fenômenos estreitamente vinculados, embora o primeiro fosse bem mais antigo – tornaram-se mais perceptíveis e menos toleráveis para a sociedade. (RIBEIRO, 2002, p. 40).

Num contexto de grave situação educacional, onde mais de 75% da população brasileira em idade escolar eram analfabetas, em que se tornava evidente o descompromisso com a educação no início do século, começa a surgir um discurso “renovador” tendo destaque o um movimento educacional que tinha como base o ideário da Escola Nova, que nesta fase de “otimismo pedagógico”⁹ buscava mudar a pedagogia, a arquitetura das escolas, a relação ensino-aprendizagem e avaliação. Destacam-se a criação da Associação Brasileira de Educação – ABE, em 1924 e o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que impulsionaram um movimento de transformação pedagógica no Brasil e de democratização da educação (ROMANELI, 2007).

⁹ Ghiraldelli (2003) nos apresenta que as idéias pedagógicas na Primeira República (1889-1930) se expressam a partir de dois movimentos ideológicos da classe intelectual dominante. Inicialmente tivemos o chamado *entusiasmo pela educação*, que expressa pela busca da expansão da rede escolar de ensino e na tarefa de desanalfabetização da população iletrada. Em seguida temos o *otimismo pedagógico* que priorizou a busca pela otimização do ensino a partir da melhoria das condições didáticas e pedagógicas da rede de ensino.

Ao defender que a educação fosse alicerçada na laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e igualdade de condições para todos, independentemente de raça, cor, sexo e religião, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹⁰ esteve à frente do seu tempo e era um brado contra medidas de cunho centralizador como as reformas promovidas por Francisco Campos enquanto ministro do governo Getúlio Vargas. O documento fala por si mesmo sobre a descentralização da educação:

(...) 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, estabelecidos 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 (1932).

A esse respeito, Ribeiro (2002) destaca que acerca da descentralização os “reformadores” a defendem, contrariamente à tendência manifesta de acentuada centralização do governo provisório, atribuindo à União o dever e a competência de traçar as diretrizes da educação nacional e de fixar um plano nacional de educação, pela primeira vez, contemplando a necessidade de uma visão abrangente do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados que deveriam ser coordenados e fiscalizados em sua execução pelo governo federal em todo o país. Entretanto, consideram que à União, no Distrito Federal, e aos Estados, em seus territórios, é que compete a organização, a administração e os custos de seus sistemas públicos de ensino. E a autora completa que

Propunham a ênfase no ensino público e também as formas de sua manutenção e autonomia financeiras, as quais deveriam ser garantidas pelas cotas orçamentárias fixas e pelos fundos especiais para a educação. Para que se efetivasse a autonomia política, e se exercitasse o controle sobre os sistemas de ensino (inclusive o privado), bem como sobre o cumprimento das determinações legais, acreditavam ser necessária a criação de conselhos de educação, nacional e estaduais, formados com a participação de segmentos diversos da sociedade e de profissionais da educação, para que esta não ficasse sujeita aos interesses dos grupos dominantes locais. Compreendiam também que ao governo central, por meio do ministério da Educação, cabia vigiar sobre a obediência aos princípios gerais que a Constituição deveria estabelecer, zelando para que se cumprissem as orientações sem deixar de imprimir os rumos gerais da função educacional (RIBEIRO, 2002, p. 63-64).

¹⁰ Datado de 1932 e tendo grandes expoentes como Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, Anísio Teixeira, Roquette Pinto e Paschoal Lemme, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, se traduz como um documento dedicado ao governo e à nação que se pautou, em linhas gerais, pela defesa da escola pública obrigatória, laica e gratuita e pelos princípios pedagógicos inspirados nas teses de Dewey e outros (GUIRALDELLI, 2003).

Os reflexos desse movimento podem ser observados a partir da Constituição de 1934, que expressa a determinação da autonomia municipal quando trata da eleição de prefeitos, vereadores, impostos e organização de serviços. Também merecem destaque medidas que expressavam as mudanças vividas pela sociedade e pela economia: o voto secreto, os direitos trabalhistas e o voto feminino. A educação contempla um capítulo específico, e pela primeira vez era atribuído “à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional (Cap. I, art. 5o, XIV) e de fixar o plano nacional de educação (art. 151). Aos estados, segundo este artigo, competia organizar e manter os seus sistemas educacionais respeitadas as diretrizes definidas pela União. Há uma certa ambigüidade: de um lado o caráter descentralizador era mantido; de outro, introduzia-se um elemento centralizador, qual seja, o dever da União de traçar diretrizes nacionais para a Educação (RIBEIRO, 2002).

Apesar da importância do Manifesto de 1932, na Constituição de 1934 os avanços para a área educacional são ainda tímidos diante da grande luta que se travava nos meios intelectuais naquele momento, pois o que se aprovou foi o ensino primário gratuito e de frequência obrigatória, mas não um ensino obrigatório, o que proporcionou uma lentidão na melhoria dos índices de escolarização da população. Esta foi uma Carta Magna de curta duração, pois foi logo substituída pela Constituição de 1937 em pleno Estado Novo (1937-1945), que dentre suas principais determinações passaram a constar o impedimento de eleições para prefeitos que seriam nomeados pelos governadores.

Gadotti (2000) apresenta como um importante marco da consagração do princípio da descentralização, o início do processo de municipalização do ensino que se deu com o fim do Estado Novo (1945). Concretizou-se com a primeira Lei 4.024/61 que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional no ano de 1961. Os debates que se realizaram para a votação e aprovação desta LDB, exigência da Constituição de 1946 envolveu a sociedade civil e a lei resultante, nº 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961, institui a descentralização, ao determinar que cada estado organizasse seu sistema de ensino. No entanto, o Golpe Militar de 1964 provocou novamente o fortalecimento do Poder Executivo e a centralização das decisões no âmbito das políticas educacionais.

Nos primeiros anos do período ditatorial que se iniciou em 1964, não se percebe grandes modificações na realidade escolar brasileira. É uma fase marcada pelo agravamento das condições educacionais que já se encontravam precárias, com uma demanda cada vez mais alta, no entanto com oferta precária. O que transparece pelos estudos da época é que o regime não considerou de imediato que o caminho do desenvolvimento econômico (defendido

pelo Estado Desenvolvimentista) necessitava de uma população escolarizada. Sendo assim, uma das marcas da sua política educacional passa a ser a intervenção vinda de fora, de ações como os famosos acordos MEC-USAID (AID – *Agency for International Development*) para apoiar oportunamente a organização do ensino brasileiro segundo os interesses capitalistas e imperialistas norte-americanos e uma concepção de desenvolvimento a partir dos países desenvolvidos e a conseqüente padronização impostas aos países subdesenvolvidos.

A estratégia sempre adotada é a do treinamento de pessoal docente e técnico, do aumento dos recursos materiais (como o aparelhamento de escolas) e a reorganização do currículo com vistas ao treinamento, em nível desejado, do pessoal destinado a preencher as categorias ocupacionais das empresas em expansão. Tem isso por base a necessidade de adequar a educação às necessidades do desenvolvimento (ROMANELLI, 2007, p. 204).

Neste período, um conjunto de mudanças na área educacional merece destaque: a reforma do ensino de primeiro e segundo graus estabelecida através da Lei 5.692/71 de 11 de agosto de 1971. Dentre as determinações desta lei está a passagem gradativa do ensino fundamental para os municípios, a concentração dos recursos no âmbito federal, assim como as medidas administrativas centralizadoras tornaram estados e municípios extremamente dependentes das decisões da União. A fragilidade do Legislativo impedia mais ainda a participação da sociedade, uma vez que esse poder era o mais próximo da sociedade civil.

Também merece destaque no período a criação de mecanismo de captação de recursos como o Salário-Educação (instituído pela Lei 4.440/64) constituído originalmente como fonte de recursos para o ensino de 1º. Grau, proveniente de contribuições pagas pelas empresas sobre a folha de pagamento e que se destinam ao apoio de programas como a merenda e o transporte do escolar e a compra de livros didáticos; e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em 1968, objetivando, segundo Romanelli (2007) a concessão de financiamento, preferencialmente àqueles programas e projetos que melhor correspondessem à *necessidade de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional*, adotando como exigência básica *‘a compatibilização desses programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo*.

1.1.2.2- O município brasileiro e a formação da autonomia municipal

A discussão sobre autonomia da escola e dos sistemas de ensino se tornou um tema recorrente nas discussões acerca da organização e democratização da escola pública, que segundo Santos (2003), ter consciência da importância da autonomia é um fator fundamental para a transformação da perversa realidade educacional que temos ainda hoje em nossa

realidade. Esta é colocada como um dos princípios fundamentais para a mudança dos rumos da escola, sendo preconizada desde Anísio Teixeira nos anos de 1950, revitalizada com os sopros democráticos dos anos 1980, e que a sociedade civil organizada passa a exigir novas relações de poder em todos espaços públicos, cerceados desde o Golpe militar de 1964.

De fato, a autonomia está em voga no discurso pedagógico. Mas a discussão levantada anteriormente mostra que ela já se encontrava bastante presente entre estudiosos da educação brasileira que vislumbravam a importância da capacidade das pessoas e ou de uma comunidade tomar as decisões que as afetam, construir um conjunto de regras que consideram sua realidade e sua responsabilidade e suas reflexões sobre as conseqüências de suas ações. Além disso, esta não se faz presente somente na legislação educacional contemporânea, mas, de uma forma ou de outra, se encontrou presente nos textos constitucionais promulgados ao longo da história brasileira. Adiante são tecidas considerações conceituais e históricas a esse respeito através das contribuições de diversos autores e de sua trajetória na legislação brasileira.

Diversos autores têm se dedicado ao estudo acerca da história do município brasileiro e da autonomia municipal (GUIMARÃES, 2002; MOHN, 2006; MARCO, 2005; PIRES, 1999; ROQUE, 2007; TOMIO, 2005), procurando discutir o papel que vem sendo assumido pelos municípios¹¹ no percurso da trajetória histórica brasileira que ao longo dos anos vem passando por diversas transformações das funções do setor público, principalmente a partir da constituição do Estado federativo.

Segundo Guimarães (2002) no início da ocupação do território brasileiro os municípios gozavam de autonomia, mais por necessidade do que por intenção do governo português. Tal fator se devia ao fato de que a grande extensão territorial, a pouca densidade e grande dispersão da população, as dificuldades para estabelecimento de comunicações e o pequeno interesse em uma ocupação permanente dificultavam o controle efetivo do governo português.

A base da criação do município brasileiro não foi a cidade, como na Europa (PIRES, 1999), mas a propriedade rural, as fazendas com suas estruturas autoritárias e desiguais. Até 1822, as cidades eram centros de promoção dos interesses dos colonizadores portugueses que

¹¹ Pires (1999) em um estudo sobre a autonomia municipal menciona que diferentemente das cidades européias surgidas a partir do século XII como fruto da evolução natural dos grupos sociais, as cidades brasileiras foram impulsionadas pelos artífices e interesses colonialistas da Coroa Portuguesa. O município tem suas origens nas comunas portuguesas, inaugura-se no Brasil com a criação por Martim Afonso, em 1532, sob a vigência das Ordenações Manuelinas de 1521, da Vila de São Vicente, atual São Paulo, seguida aquela por Olinda, Santos, Salvador, Santo André e Rio de Janeiro.

buscavam a exportação de produtos ou para a organização da ocupação do interior brasileiro. Os municípios permaneceram até então em um estágio primitivo, se tornando bastante ineficiente como unidade de governo, principalmente por atender a interesses particulares.

No entanto, a partir do período imperial, que se inicia com o movimento da Independência do Brasil, a municipalidade passa a ter foro constitucional.

A Carta de 1824, num aceno de fortalecimento da instância local, destinou tratamento especial às Câmaras Municipais, em capítulo apartado, estabelecendo, entre outras prescrições, que, todas as cidades e Vilas então existentes e nas mais que para o futuro se criassem, haveria Câmaras eletivas, às quais competiria o governo econômico e municipal (Art. 167). A Constituição reservava à lei a definição do número de vereadores às câmaras e a explicitação das funções municipais e dos critérios de formação das Posturas Policiais, a forma de aplicação das rendas e todas as particularidades e atribuições do Município (PIRES, 1999, p. 146).

Convém mencionar que o texto constitucional não utilizava o termo Município para definir as Cidades e as Vilas. A Constituição de 1824¹² trata do governo municipal nos artigos 167, 168 e 169, contidos no Capítulo II, Das Câmaras. Os dois últimos determinam a necessidade da existência de Leis complementares para a definição de regras como o número de vereadores e o exercício das funções municipais. Tais medidas foram tomadas através da Lei do Império de 1º de outubro de 1828, que de acordo com Pinto et al (2003, p. 2), esta foi denominada de Regimento das Câmaras Municipais e que regeu o Município durante o todo o tempo anterior à República. Este Regimento definia as competências do governo “econômico e municipal”, que compreendia as funções municipais o que se chamava de “posturas policiaes”, que voltavam-se para a *regularização das vias públicas, regulamentar as construções, dispor sobre moralidade e sossego público, trânsito e tráfego, animais, plantas, matadouros, feiras e espetáculos*, entre outras menos importantes.

A Lei de 1828 reduziu as câmaras ao papel de corporações meramente administrativas, pois lhes retirou as funções judiciais, argumentando-se na época que estas necessitavam de *especialização de funções*. Deixava claro a subordinação administrativa e política das Câmaras aos presidentes das províncias, configurando-se uma absoluta fragilidade da autonomia, pois os municípios permaneciam submetidos à tutela permanente do Poder Central que necessitavam de autorização até para se fazer pequenas obras e autorizar nomeações.

¹² Esta foi a primeira Constituição Brasileira e a única no período imperial. Com a Assembléia Constituinte dissolvida, D. Pedro I nomeou um Conselho de Estado formado por 10 membros. Após ser apreciada pelas Câmaras Municipais, foi outorgada (imposta) em 25 de março de 1824, estabelecendo, dentre outros pontos, um governo monárquico unitário e hereditário; voto censitário (baseado na renda) e não secreto; eleições indiretas; o catolicismo como religião oficial; submissão da Igreja ao Estado; e quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Disponível em: <http://www.historianet.com.br>. Acesso em 10/07/2008.

Em seguida, o Ato Adicional de 1834 de inspiração liberal restringiu ainda mais a liberdade da administração local, apesar de ser considerado um marco para a descentralização administrativa, pois contribuiu para que as províncias (hoje os Estados) recuperassem sua autonomia. Segundo Mohn (2006), esta lei atribuiu às províncias, conforme sua conveniência, na pessoa do presidente da província, que na época era delegado pelo Imperador, a autoridade para definir as funções e as áreas de atuação das Câmaras municipais.

A expressão *autonomia dos Municípios* passou de fato a constar na legislação brasileira somente a partir de 1891 com a promulgação da primeira Constituição do período republicano. Tal lei consagra o chamado “Pacto republicano” que segundo Pinto et al (2003) era a repartição da competência policial, do fisco, do patrimônio e da justiça. No entanto, não elevou a condição do Município a ente federativo, pois a Federação era formada pela união dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A Constituição de 1891 limitou-se, em seu artigo 68, a estabelecer que os estados deveriam organizar-se de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse. O entusiasmo liberal não perdurou e logo as constituições estaduais fizeram cercear os direitos dos municípios, determinando condições para que pudessem gerir seus negócios, tirando-lhes a faculdade de eleger o chefe do poder executivo ou estabelecendo sistema prévio de fiscalização da administração e das finanças municipais pelo estado. (...) Nas relações estados-municípios, atuava a política dos coronéis; nas relações União-estados, vigia a política dos governadores (MOHN, 2006, p. 202).

Fica evidente o caráter meramente nominal da idéia de autonomia municipal, pois estava clara a fragilidade do Município em relação aos Estados, aos Territórios e ao Governo Federal. Aliado a isso havia muita escassez de recursos destinados aos municípios e a própria nomeação dos prefeitos tirava-lhe qualquer esperança de prestígio do poder municipal.

Em termos educacionais, Romanelli (2007) analisa que o período que marca a independência política do Brasil não há uma clara modificação do quadro da situação de ensino, pelo menos de imediato. Destaca-se que o papel que os letrados passaram a desempenhar na nova ordem política foi relevante uma vez que estes ocupariam os cargos administrativos e políticos. As escolas passam a desempenhar o papel de fornecedora do pessoal qualificado para essas funções.

Para a organização da educação inicialmente se destaca a promulgação da primeira lei geral da educação, em 15 de outubro de 1827. A respeito dessa lei, Vieira e Freitas (2003) afirmam que embora não tendo impacto significativo sobre a nascente organização do ensino, assinala um traço marcante da política educacional brasileira: a preocupação com os aspectos legais. Esta lei confere em seu artigo 1º grande responsabilidade aos Presidentes das

Províncias para determinar o número e a localização das escolas e definição da forma de contratação dos professores, da mesma forma que sua extinção. Tais medidas deverão ser tomadas com a *audiência das respectivas Câmaras*. Isto é, se entende que as municipalidades somente deverão tomar ciência da implantação ou extinção de tais escolas.

Com a Proclamação da República Brasileira, mesmo que se evidencie o advento de idéias democráticas e federalistas, o que se ainda percebe é a forte influência das oligarquias rurais. Para Guiraldelli (2003) um conjunto de forças sociais esteve presente no comando da sociedade política após o que chama de “golpe militar em 15 de novembro de 1889”, dentre elas os cafeicultores, uma parcela do Exército brasileiro e intelectuais representantes da classe média. No entanto, o que se evidencia mais adiante é que essa oligarquia cafeeira que comanda a economia brasileira (baseada na exportação do café) procurou afastar seus parceiros militares e as alas mais progressistas dos intelectuais e exigiu o controle total no exercício do comando nos aparelhos da sociedade política. Um grande clima de insatisfação marcará os anos seguintes à implantação da República Brasileira e estes são fortemente marcados por diversos conflitos sociais¹³.

Tais movimentos buscam, de um lado, romper com a velha ordem social oligárquica; de outro, o reajustamento dos setores emergenciais na sociedade com os setores tradicionais tanto no âmbito interno quanto externo (internacional). Como resultado desse embate, o País ingressa em um novo ciclo de produção econômica, quando o modelo agrário-exportador até então vigente cede lugar à substituição das importações. Este é o significado econômico dos acontecimentos que condensam a série de levantes que culminam com a Revolução de 30. No plano político, esta se concretiza com a deposição de Washington Luis, presidente paulista apoiado pelos aliados da “política do café-com-leite”. Ascende, então, ao poder Getúlio Vargas, representante das forças oposicionistas que integram a Aliança Liberal (VIEIRA & FREITAS, 2003, p. 86).

Todas as mudanças no cenário social, político e econômico brasileiro convergem para a criação de um sustentáculo legal que possibilite aos novos dirigentes nacionais traduzir pelas leis os interesses da ordem social vigente. Em razão da revolução de 1930 e a queda dos homens da Velha República, a corrente social-democrática influenciou sensivelmente a elaboração da Constituição de 1934; ao contrário, a Constituição de 1937 foi claramente inspirada pelos regimes fascistas europeus, sinalizando o cenário político brasileiro no segundo período do governo Vargas.

¹³ Estes conflitos são frutos de diversos interesses sociais, políticos e econômicos, dentre eles estão os movimentos de Canudos (Bahia, 1896-1897) e o Contestado (Santa Catarina, 1912-1916; a Revolta da Vacina (Rio de Janeiro, 1904) e a Revolta da Chibata (Rio de Janeiro, 1910); as revoltas tenentistas de 1922 no Rio de Janeiro e de 1924 em São Paulo e a Coluna Prestes (1925-1927). Para Romanelli (2007) de todos os movimentos o que mais profundamente marcou a luta pela mudança política e saiu vitorioso com o movimento de 1930 foi o tenentismo, que, sem uma ideologia definida, oscilou entre a necessidade de se implantar uma ordem social e econômica de caráter capitalista, a moralização das eleições e a implantação de mudanças radicais.

No entanto, no período de 1930 a 1934 a sociedade brasileira esteve sujeita às consequências do Decreto 19.398, de novembro de 1930 que institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil que em seu artigo 1º determina que *O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país.* Para Pires (1999) dentre as determinações mais nefastas estão as que prevêm: a inexistência do Poder Legislativo e o exercício de governo por interventores nomeados para os Estados, e por prefeitos, também nomeados e sujeitos àqueles.

Este Decreto é um retrocesso para a autonomia municipal, pois o seu artigo 9º expressa claramente a manutenção da *autonomia financeira dos Estados e do Distrito Federal.* Da mesma forma que dá ao interventor do Estado além do poder de nomear os prefeitos municipais (artigo 11, 4º) podendo além de exonerá-lo quando lhe for conveniente, poderá também revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções. Além disso, o parágrafo 2º o interventor terá, *em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atas municipais, os mesmos poderes que por esta lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais.*

Inovações fundamentais estarão presentes na organização social e política do Brasil com a promulgação da Constituição de 1934, que segundo Vieira e Freitas (2003, p. 87-88), de inspiração liberal

Acrescentou três títulos não contemplados nas constituições anteriores: da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e da segurança nacional. Os dispositivos econômicos revelavam as intenções nacionalistas em relação às riquezas naturais do País. Aqueles de caráter social visavam garantir a pluralidade e a autonomia de sindicatos, assim como regulamentar a legislação trabalhista. (...) Quanto à família, educação e cultura, embora o texto constitucional atenda às solicitações de reformadores e católicos, é inegável a atenção dispensada à educação tratada em capítulo especial (II).

Para diversos autores (PIRES, 1999; MARCO, 2005 MOHN, 2006) a Constituição de 1934 traz dentro de si o renascimento do municipalismo, pois restabelece e amplia a autonomia municipal. Primeiramente o artigo 7º, item I, alínea “d” já previa que os Estados decretassem suas constituições e leis respeitando-se o princípio da autonomia municipal. Porém, tal perspectiva se torna mais evidente em seu Artigo 13 quando determina:

Art.13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:
I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

- II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;
- III - A organização dos serviços de sua competência.

Pela primeira vez um texto constitucional versa sobre autonomia política (determinando eleição para prefeitos e vereadores), financeira (previsão de rendas próprias para o Município por meio de atribuição de competência tributária para decretar impostos) e, administrativa (organização de seus serviços). No entanto, não lhe coube menção ao definir a forma federativa, mantendo-se aqueles mesmos entes citados na Constituição de 1891: união dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Os anos seguintes não são muito promissores quanto à ampliação da liberdade de expressão e da autonomia nos diversos campos da área educacional, pois com o advento do Estado Novo, dois traços marcantes da política deste momento emergem com bastante força: a centralização e o autoritarismo. Fruto desta política foi a imposição da Constituição de 1937. Segundo Romanelli (2007) o golpe de 1937 determinou o caminho histórico do Brasil numa conjuntura crítica, pois a perseguição autoritária também se dá no âmbito dos objetivos de bem-estar social e no nacionalismo econômico, agravando-se a dicotomia entre um constitucionalismo estreito, que havia negligenciado as questões econômicas e sociais, e uma preocupação com o bem-estar social de fundo nacionalista inequivocamente antidemocrática.

A definição do município como ente federado também não se expressa na Carta de 1937, havendo um duro golpe para os governos locais, pois os prefeitos passaram a ser novamente indicados pelos governadores dos estados e a não-obediência no que diz respeito à eleição para vereadores que apesar de constar no texto constitucional, mas na prática não se efetivou. A autonomia dos municípios foi gravemente afetada. As Câmaras Municipais perdem por completo as suas funções, visto que o poder decisório se limitava às decisões dos prefeitos que por extensão viviam à mercê dos governadores.

A centralização política do Estado Novo anula completamente qualquer possibilidade de autonomia municipal. Os Decretos-Leis 1.202 de 1939 e 5.511 de 1943 configuraram um sistema de tutela que privou os municípios de qualquer órgão de representatividade e o submeteu ao completo controle através da criação do departamento das municipalidades e departamento administrativos em cada estado para que o governo federal exercesse o controle sobre estas instâncias de governo. O autor também destaca a nomeação pelo presidente da República da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais com a autoridade de opinar sobre medidas legislativas e administrativas no âmbito de Estados e municípios que exigiam prévia aprovação do chefe do Estado.

O campo educacional, no período conhecido como *getulista*, se afirma como bastante contraditório, sendo assinalado por duas constituições bastante diferentes entre si¹⁴: uma de características mais democrática – Constituição de 1934 –, e outra de cunho autoritário – Constituição de 1937. De acordo com Vieira e Freitas (2003) a de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo à educação, definindo como competência da União “traçar diretrizes da educação nacional” (Art. 5º, XIV). Contemplando parte das idéias defendidas pelos liberais da época definindo como competência da União fixar o Plano Nacional de Educação a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e fixado em lei, a definição do ensino primário obrigatório e totalmente gratuito e concurso público para o provimento de cargos no magistério.

No entanto, não prevê qualquer responsabilidade do município em termos de organização da educação, cabendo somente aos Estados e Distrito Federal *organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União* (Art. 151). Por outro lado, prevê a responsabilidade do município no que diz respeito à aplicação de recursos quando determina que *a União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos* (Art. 156).

A Constituição Federal de 1937 inverteu as tendências democratizantes da Carta de 1934. Do dever em ser ministrada pelos poderes públicos (CF de 1934, Art. 149) o Estado passa a se desincumbir da educação pública, assumindo apenas o papel de subsidiário, pois na nova legislação a obrigação dos poderes públicos é substituída por uma idéia de educação destinada aos que não puderem arcar com os custos da escola privada. O Artigo 125 deixa bem evidente esta intenção quando prevê que *A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular*. Dois outros artigos merecem destaque por reforçar a importância dada ao ensino privado e o ensino primário meso que obrigatório e gratuito, é destinado aos mais necessitados:

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios

¹⁴ É importante não deixar de destacar as Leis Orgânicas do Ensino que no período de 1942 a 1946 se constituíram numa série de decretos-leis, também chamadas de *Reforma Capanema*. Para Guiraldelli (2003) esta reforma consubstanciou-se em seis decretos-leis que ordenavam o ensino primário, secundário, industrial, comercial, normal e agrícola. Além disso, marca o período a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Deixa-se claro a desobrigação com a manutenção e expansão do ensino público. Além disso, amplia-se a competência da União para além de traçar diretrizes passando a de *fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude* (Art. 15, IX) e não há qualquer previsão em termos de competências e responsabilidades do poder municipal com a educação, tratando somente o dever municipal para com a educação da infância e juventude quando faltar-lhes recursos para manter-se na escola particular.

O período seguinte (1945 a 1964) é marcado pela consolidação da redemocratização do País. O Brasil vivencia o cenário do fim da Segunda Guerra Mundial, a deposição do governo ditatorial de Getúlio Vargas (queda do Estado Novo), a reconstitucionalização do país, o liberalismo político e a expansão da base econômica nacional com a substituição das importações.

Com a promulgação da Constituição de 1946 restaura-se o sistema federativo descentralizado, no entanto este permanece composto pelos Estados, Distrito Federal e Territórios, sem a inclusão do Município.

Bem ao contrário da Constituição de 1937, a nova Lei Maior negou à União a possibilidade de intervir nos Estados, salvo em determinados casos listados em seu corpo. A intervenção poderia ocorrer, excepcionalmente, para fazer observar alguns princípios, entre eles o da autonomia municipal. Esta foi garantida no Artigo 28, compreendendo seus aspectos políticos, administrativos e financeiros. Alguns prefeitos, no entanto, poderiam ser nomeados pelos respectivos Governadores, conforme dispõem os §§ 1º e 2º do mesmo artigo, cabendo às Constituições estaduais a disciplina da matéria (PINTO et al., 2003, p. 03).

Uma das grandes novidades trazidas por esta Constituição foi que, pela primeira vez, os municípios passaram a ter a participação na arrecadação da União e dos Estados (Art.15). Além disso, tiveram outras conquistas importantes, dentre elas o já mencionado Art. 28 que marca a sua reintegração ao sistema eleitoral quando prevê que a autonomia municipal será assegurada *pela eleição do Prefeito e dos Vereadores e pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.*

Para Romanelli (2007), com o retorno à normalidade democrática adota-se uma nova Constituição que traz em si a marca da concessão da educação à iniciativa privada e quase isenção do poder público de promovê-la –, a de 1946 se aproxima de Constituição de 1934 por trazer um retorno à inspiração ideológica dos educadores, consagrando todo o Capítulo II do Título VI à educação e à cultura, onde o direito à educação é assegurado da seguinte forma:

Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores.

Os princípios proclamados pelos pioneiros inspiravam também a exigência que esta Lei fez para o preenchimento dos cargos do magistério que deveriam se dá por provas e títulos e como determina a organização do sistema educacional, *descentralizando-o administrativa e pedagogicamente, de forma equilibrada, sem que a União deixasse de assumir o seu papel, quanto à proposição das linhas gerais pelas quais deveriam organiza-se a educação nacional* (ROMANELLI, 2007), como está expresso nos Artigos 5º, XV, “d” que dá a competência à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação e nos Artigos

170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

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

171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Portanto, esta Constituição não dá ao município a competência de organizar o seu próprio sistema de ensino, estando este atrelado ao sistema estadual. Por outro lado, através do Artigo 169, que demonstra certo grau de preocupação em se estabelecer condições mínimas para se assegurar o direito à educação, estabelece-se a vinculação de recursos para a educação ao determinar que *anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e*

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outra importante conquista educacional foi a promulgação da Lei 4.024/61, estabelecida como competência da União pela Constituição de 1946, esta tramitou no Congresso Nacional durante 13 anos e considerada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De acordo com Vieira e Freitas (2003) pelo exame da lei constata-se que aqueles que defendem a liberdade de ensino, ligados à iniciativa privada, garantem uma expressiva vitória relativa seus interesses ao terem assegurado o direito de livre iniciativa para ministrarem o ensino em todos os graus, representação nos conselhos estaduais de educação, concessão de bolsas de estudos e outras formas de cooperação financeira.

Um ponto intrigante da lei é o que diz respeito à possibilidade de eliminação do princípio da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais quando prevê no Artigo 21, § 1º a cobrança de anuidades quando se tratar do ensino médio ou superior. Por outro lado, Romanelli (2007) apresenta que uma das únicas vantagens talvez esteja no fato de não ter prescrito um currículo fixo e rígido para todo o território nacional, em cada nível e ramo. Este, sim pode ser encarado como o único progresso da lei: a quebra da rigidez e certo grau de descentralização.

No tocante à organização dos sistemas de ensino e responsabilidades dos entes federados, a Lei 4.024/61, determina no Título V – Dos sistemas de ensino, Art. 11, somente a organização de sistemas de ensino pela União, Estados e Distrito Federal, não havendo qualquer menção aos municípios, cabendo a estes somente o que está previsto no Artigo 29: *fazer anualmente, a chamada da população escolar de sete anos de idade, para matrícula na escola primária.* E no Art. 92 determinações relativas ao percentual mínimo ser aplicado em educação, constando que *A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.* Outro fator que dificulta a autonomia municipal é a previsão de se constituírem conselhos de educação somente no âmbito da União e dos Estados (Art. 96).

Mesmo que no âmbito educacional os municípios brasileiros não tivessem afirmado a autonomia de organização dos sistemas de ensino, em sentido geral, com a Constituição de 1946, se estabelece finalmente uma espécie de simetria entre o governo municipal e as outras esferas administrativas de poder, onde o desenvolvimento de um novo sistema político municipal passa a ganhar mais espaço, sendo integrado pelos poderes Executivo e Legislativo.

Uma sucessão de eventos marcará a organização política e administrativa brasileira até a promulgação da Constituição de 1967, de modo especial o Golpe Militar de 1964 e a ditadura militar que foi instaurada¹⁵. Segundo Marco (2002), todas as conquistas até então alcançadas pelos municípios brasileiros estavam sucumbindo, perdendo-se, assim, a autonomia anteriormente conquistada, no que diz respeito a três aspectos centrais – o administrativo, o financeiro e o político – com a promulgação do Ato Institucional nº 5 e os Atos Institucionais posteriormente instituídos.

O período é marcado por um modelo concentrador de renda, que para Romanelli (2007, p. 194)

(...) segue o caminho das sociedades periféricas que se industrializaram a partir de um processo de modernização introduzido pelas modificações nos padrões de consumo de uma camada restrita da população. Esse processo condiciona a industrialização que se faz intensiva de capital em meio a um excedente de mão-de-obra. (...) Essa estratégia que adota, entre outras medidas, o arrocho salarial das classes trabalhadoras e o aumento do poder aquisitivo das camadas altas e médias altas, impõe uma redefinição das funções do Estado. Nessa redefinição fica evidente a necessidade de se alijar a própria população da esfera das decisões. A criação e preservação de condições políticas e sociais para que a economia se expanda no sentido desejado, define essas novas funções do Estado que então se expressam, politicamente, em termos de: a) reforço do executivo e conseqüente remanejamento das forças na estrutura do poder; b) aumento do controle feito pelo Conselho de Segurança Nacional; c) centralização e modernização da administração pública e; d) cessação do protesto social.

Nesse novo ordenamento do aparelho estatal, a autonomia municipal apenas se manteve nominalmente. Há uma hipertrofia do Poder Executivo que cria um arcabouço legal que favorece o poder de intervenção do Governo Central em todos os domínios que se dá por meio do planejamento federal de caráter tecnocrático para os diversos setores, pela expansão da máquina pública federal em modelo conformador do aparelhamento das esferas estadual e municipal, com prevalência da simetria dos organogramas racionalistas e burocráticos.

Do conjunto de mecanismos que são instituídos para dar legitimidade e legalizar as ações políticas dos governos militares, primeiro merece destaque os Atos Institucionais¹⁶,

¹⁵ Para Ghiraldelli Jr. (2003) o Golpe Militar de 1964 foi denominado pelo próprio governo de “Revolução de 64”, que de fato nunca ocorreu, sociologicamente falando, por não ter havido um movimento desencadeador de uma alteração da estrutura da sociedade brasileira. O que há é uma alteração superestrutural que se caracterizou pelo rearranjo na sociedade civil e na sociedade política com a ascensão de diferentes e novas frações da classe dominante ao comando do aparelho governamental. Por outro lado, as oposições ao “regime” passaram a utilizar o termo “ditadura militar” servindo como arma de luta das oposições. Afirma o autor que a ditadura não foi exercida pelos militares, mas sim pelo pacto entre a tecnoburocracia militar e civil com a burguesia nacional e as empresas multinacionais, configurando-se, de fato, como uma *ditadura do capital com braço militar*.

¹⁶ Os Atos Institucionais ditaram novas regras constitucionais. O AI 1 instituiu o sistema de eleição indireta para Presidente, dando a este poder para ditar uma nova constituição, fechar o congresso, suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos. Foram editados 17 AIs. Dentre eles, o mais polêmico e violento foi o de nº 5 de 13/12/1968, que suspende o princípio do *habeas corpus* e institui a tortura e a violência física contra os opositores do regime, simbolizando um forte ciclo de repressão com amplos expurgos em órgãos políticos representativos, universidades, redes de informação e no aparato burocrático do Estado.

depois a promulgação da Constituição de 1967, a reforma constitucional de 1969 e, no âmbito da educação, as reformas dos ensinos de primeiro e segundo graus – Lei 5.692/71 – e da educação superior – Lei 5.540/68.

Diversos autores (PIRES, 1999; MARCO, 2002; PINTO et al., 2003; MOHN, 2006) analisam a situação do município a partir da na Constituição imposta de 1967 que traz no seu bojo um caráter eminentemente centralizador. Trazem como ponto comum em suas análises a relativização da autonomia municipal e sua fragilização em termos políticos, administrativos e financeiros. Muitos fatores contribuem para isso: a escolha dos prefeitos que poderia se realizar pelo voto direto, através da indicação pelos governadores de Estados (capitais e Municípios considerados instâncias hidrominerais) e pelo próprio Presidente da República (nos municípios declarados de interesse de segurança nacional); a submissão ao Governo Federal em virtude da concentração da maior parte das receitas públicas; o aumento das hipóteses de intervenção estadual; e a sua dependência de lei orgânica expedida pela unidade federada, havendo exceção em alguns estados que passaram a autorizar a expedição de leis municipais próprias, como é o caso do Rio Grande do Sul.

Para Mohn (2006, p. 204) devido à forte centralização do poder na esfera federal e o fato dos governadores serem prepostos pelo poder central

Os municípios acabaram atingidos pelas políticas do novo regime, sobretudo pelo forte tom tecnocrático, com ênfase na modernização do país. Os militares e os tecnocratas formaram a base dos novos governos. Embora tenham sido crescentes as receitas municipais, a aceleração da urbanização e da industrialização tornaram insuficientes os recursos para investimentos de maior envergadura. Em consequência, mesmo as cidades maiores precisavam recorrer aos governos estaduais e federal para realizá-los. Assim, renova-se, em outros termos, a dependência dos municípios às instâncias superiores do governo.

A dependência municipal em relação à União e aos Estados fica patente na leitura do Artigo 1º da Carta Constitucional de 1967 que não inclui o município como ente federado, determinando somente que *o Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*. No entanto, merece destaque o Capítulo III que é destinada à competência dos Estados e Municípios, constando-se de uma inovação importante, mesmo que formal, pois as determinações da Lei deixam bem evidente a sua relação de submissão em termos políticos e administrativos que, para Pires et al (1999), passam a estar condicionados em termos de organização de acordo com as matrizes da União, sem espaços para o necessário afinamento às peculiaridades de cada qual.

Dois outros instrumentos legais trazem algumas modificações significativas a esta Constituição. A edição do Ato Institucional nº 5 em 1968, marcado pela suspensão dos direitos políticos (Art. 5º), evidencia a perda significativa da autonomia municipal destacando-se o Art. 2º, que dá plenos poderes ao Presidente da República para *decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores* e o Art. 3º que garante o poder de intervenção nos Estados e municípios pelo Presidente da República *sem as limitações previstas na Constituição*. E a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mantém a competência estadual para ditar a lei orgânica (Art. 14) e normas sobre autonomia financeira e administrativa e a manutenção das limitações às eleições dos prefeitos (Art. 15).

Um intenso processo de reorganização da educação brasileira que se dará neste regime será influenciado pela expansão da demanda social da educação e suas bases sociais e econômicas. Há uma ampliação do ensino e a criação de mecanismos para levantar fundos para essa expansão – como o salário-educação. Também um conjunto de reformas no ensino superior (Lei 5.540/68) e no ensino de primeiro e segundo graus (Lei 5.692/71) e os convênios do Ministério da educação e a *Agency for International Development (AID)*, conhecidos como “Acordos MEC/USAID”, que se caracterizam pela entrega da reorganização do sistema educacional brasileiro aos técnicos norte-americanos (ROMANELLI, 2007).

Do conjunto de medidas legais que imprimem à educação um caráter centralizador e repressivo, lançam-se as bases para a privatização do ensino, a exclusão de boa parcela das classes populares do ensino elementar de boa qualidade, a institucionalização do ensino profissionalizante, o tecnicismo pedagógico e desmobilização dos professores por meio da abundante e confusa legislação educacional. A política educacional implantada tem como foco principal o ensino superior para atender a crescente demanda, principalmente advinda da classe média que vive no momento uma intensa oferta de trabalho, que exige diversos níveis de qualificação diante do processo de industrialização que cria uma variedade de novos empregos; e a permanente busca pela racionalização – para se conter a expansão desordenada da educação superior –, a maior eficiência e produtividade.

No tocante às competências pela organização educacional, principalmente do ensino básico, aos municípios não é dada a possibilidade de se organizar quanto sistema de ensino. De acordo com Art. 169 da Constituição de 1967, coube à União o *caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais*; da mesma forma prestar *assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito*

Federal. A Emenda Constitucional (EC) 01 de 1969 mantém a responsabilidade da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Art. 8, XVII, “q”). Os Estados podiam criar normas complementares considerando-se sua realidade e necessidades, desde que atendidas as normatizações federais, possibilidade que não é estendida aos municípios. O Art. 177 ratifica a criação de sistemas de ensino somente por parte da União, Estados e no Distrito Federal e a prestação de assistência financeira se dará através das instâncias estaduais, não podendo os municípios a ter diretamente.

A Emenda Constitucional nº 24, promulgada em 1983, estabelecendo a vinculação de recursos para a educação no Art. 176, VII, § 4º definindo que *Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino*. A vinculação de recursos foi introduzida na Constituição de 1934, definindo um percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado na educação pelos três níveis de governo. No entanto, tal determinação não se fez presente nos textos de 1967 e 1969.

A Lei 5.692/71 também reforça a falta de autonomia municipal no tocante à organização e gestão da educação, mesmo já introduzindo a possibilidade dos Conselhos Estaduais de Educação delegarem parte de suas atribuições a conselhos que se organizassem no âmbito dos municípios *onde haja condições para tanto* (Cap. VIII, Art. 71). No entanto, a história revela que muitos aspectos determinados pelo regime ditatorial não passaram de mera *letra morta*, não se constituindo de fato uma prática na realidade educacional.

O que se percebe de fato é que os municípios permanecem à mercê das determinações das outras instâncias de governo. Tal afirmativa pode ser comprovada na análise do Artigo 58 onde a lei dá aos estados a prerrogativa de criar uma legislação supletiva que estabelecerá as responsabilidades dos municípios no tocante ao desenvolvimento dos graus de ensino e da eficiência na aplicação dos recursos públicos destinados à educação. A falta de autonomia municipal também está presente quando a norma reforça a organização de sistemas de ensino pela União, Estados e Distrito Federal e reafirmando a idéia de complete sujeição dos municípios aos Estados que nos Artigos 51 e 57 a assistência financeira e técnica aos sistemas de ensino serão prestadas pela União aos Estados e Distrito Federal através do Ministério da Educação e pelo Conselho Federal de Educação (CFE).

Uma política educacional uniformizadora deste período se concretiza por grandes medidas de impacto no cenário educacional, como pode ser analisado pelas mudanças

expressivas que faz através das reformas do ensino superior e do primário e segundo grau. E um importante exemplo do enorme fracasso de tais medidas, pode ser visto pela falta de eficiência do processo de formação profissionalizante, onde se tem em todo o Brasil escolas sem as condições mínimas de atendimento aos alunos matriculados. Além da obrigatoriedade da profissionalização do 2º grau, que só se tornou optativa com a Lei 7.044 de 1982, fez com que também as escolas da iniciativa se vissem obrigadas a atender tal dispositivo legal que não atendia aos seus interesses e que possibilitou a criação de cursos de formação geral disfarçados de profissionalizantes.

A organização e gestão da educação se caracterizaram pela forte centralização, pelo tecnicismo e racionalidade técnica. Tal perspectiva por ser pode ser facilmente verificado quando se analisa o planejamento que é tomado como um importante instrumento de governo que parte da instância de decisão central (o Governo Federal) para as instâncias federadas (Estados e Distrito Federal). O planejamento educacional torna-se setorializado, compondo os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e fortemente de caráter tecnocrático evidencia-se claramente a política adotada pelo regime ditatorial, que marca a gestão pública do período: as linhas centrais da educação sendo formulada por tecnocratas e a serem praticadas e respeitadas em todo o país.

Tal cenário passa a ser questionado pelas organizações sociais e as lutas pela redemocratização do país ganha força em meio aos sopros de mudanças graduais que vinham ocorrendo desde o início da década de 1980. A política ditatorial dos governos militares se tornou insustentável. Com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 e a definição das novas diretrizes e bases da educação nacional, se muda o quadro da organização da educação nacional. Como veremos a seguir.

1.2- DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996

Os defensores da concepção neoliberal¹⁷ de Estado, que pode ser resumida na expressão *menos Estado e mais mercado*, retomam as teses clássicas do liberalismo e

¹⁷ Para Pereira (2004) o pensamento neoliberal surgiu pouco depois da Segunda guerra mundial, como oposição crítica ao pensamento intervencionista (Keynesiano) que se consolidava nas práticas políticas dos governos norte-americano e europeu. Essa reação teórica e política se fundamenta na contribuição do economista austríaco Friedrich Hayek, que no livro “O Caminho da Servidão” de 1944, atacava veementemente toda e qualquer intervenção do governo na economia. O pensamento neoliberal difundido nas duas últimas décadas do século XX preconizava não somente a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, mas também um processo de privatização e de desregulamentação generalizado.

defendem energicamente o respeito às liberdades individuais, fazem severas críticas ao intervencionismo estatal na economia e incentivam as virtudes reguladoras do mercado. Segundo Hofling (2001), o Estado neoliberal ressalta os fundamentos do individualismo, defendendo a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda.

A defesa do Estado mínimo diz respeito à regulação do mercado e os gastos com o social, sendo forte no sentido de proteger o mercado dos riscos internos e externos de forma a manter o livre jogo do mercado, passando a entender que o social, o filantrópico, o assistencial, deve ficar no âmbito do privado, dentro dos interesses privatistas, de livre e espontânea vontade, cabendo ao Estado voltar-se para as orientações do livre mercado e agindo no sentido de definir diretrizes que visem a formação educacional geral e profissional voltada para este âmbito.

Dentro dessa lógica, as áreas sociais como saúde, educação, a pesquisa científica e a cultura passam a ser consideradas como setores de serviços. Tal assertiva pode ser percebida a partir do conjunto de mudanças que são previstas na organização e gestão do Estado por meio da proposta de modernização da gestão por meio da administração gerencial. Segundo Bresser Pereira (2001) no âmbito deste setor de serviços não-exclusivos o Estado provê, mas que, como não envolvem o serviço do poder extroverso do Estado, pode ser também oferecido pelo setor privado e pelo público não-estatal (não-governamental).

Takahashi (2005) considera que a partir dos anos 1980 houve uma ampla reestruturação na organização da sociedade brasileira. As mudanças constitucionais de 1988 e as que passaram a ser implementadas no decorrer dos anos 1990 marcaram um projeto reformista nas mais diversas áreas, como na área da saúde e previdência social, como também na educação. Pelo esgotamento do paradigma de centralização do setor público consolida-se o consenso na idéia de descentralização; um processo descentralizador, como transferência do poder decisório às instâncias subnacionais (Estados e municípios), expressa, pelo menos em tese, a tendência democratizante participativa ao mesmo tempo a modernização gerencial da gestão pública.

A Constituição Federal de 1988 traz em si um discurso democratizante associado à necessidade de descentralização. No entanto, essa determinação não é suficiente para se garantir um Estado democrático caracterizado pela participação social nos processos decisórios e no desenvolvimento de políticas sociais equalizadoras das desigualdades sociais. A atual Carta Magna ao recolocar a importância da participação dos governos subnacionais

traz em si a necessidade de efetivação do princípio da democratização e a ruptura com os processos autoritários e clientelistas.

Segundo Ribeiro (2002) no final dos anos de 1980 a nova Constituição do país tinha como mola propulsora a criação de condições para a descentralização das políticas públicas e preconizava a formação de regime federativo num sistema cooperativo. Aqui o processo de descentralização era compreendido como um imperativo para resolver ou pelo menos atenuar a crise fiscal e financeira do país, para enfrentar os encargos das dívidas públicas (interna e externa) e também para reduzir o tamanho do Estado, principalmente do poder executivo.

A descentralização do poder público, diferente da desconcentração, exige mais requisitos quais sejam 1- a capacidade técnica que habilita a discussão das políticas e conseqüente deliberação, e, 2- um rearranjo tributário, uma vez que ao poder de decisão deve corresponder uma autonomia financeira que possibilita implementar o que for deliberado. Rearranjo tributário, no caso da Reforma de Estado no Brasil, porque a descentralização se reveste, na maioria dos casos, da forma de municipalização. E uma das razões que leva ao Governo a defender a descentralização como uma das principais saídas é o fato de que a crise que o capitalismo atravessa manifesta-se no Brasil, entre outras formas, na crise fiscal. E esta se caracteriza, entre outras coisas, pela diminuição da receita tributária e redução das transferências de recursos ao município por outras esferas de governo, e que se vê agravada pela incidência da política de juros altos sobre as dívidas dos Municípios e dos Estados para com a União (RIBEIRO, 2002, p. 95-96)

A atual Constituição, em seu artigo 18, estabelece que *a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios todos autônomos, nos termos desta constituição*, definindo o município como ente federativo, pressupõe-se que foi facultado a este a emissão de normas e o estabelecimento de políticas, viabilizando com isso a implantação de um regime de colaboração e não se estar mais atrelado a um sistema hierárquico entre as três esferas de poder.

Assim, compete ao município autônomo, no Capítulo IV, Artigo 30: *I- legislar sobre assuntos de interesse local; II- suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber; VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino Fundamental*. Com essa nova definição, os municípios passaram a ter mais liberdade político-administrativa, pois tanto a CF como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/96 garantem ao município a possibilidade/determinação para criarem seu próprio Sistema Municipal de Ensino, expresso tanto no Artigo 211: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus Sistemas de Ensino* e no Art. 8º da LDB: *A União, os Estados, o*

Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Com tais respaldos jurídicos, os Municípios passaram a poder criar seu próprio sistema de ensino, de caráter não obrigatório, mas sim sendo uma forma de ganhar mais autonomia no que se refere à educação de sua jurisdição, pois a lei também prevê que o município pode aliar-se ao Estado, para criar um sistema único ou manter-se agregado a este, dependendo da necessidade do município. Na LDB em seus artigos 8º e 11º, estabelece que pode haver tal união entre os Estados e Municípios para decidirem a criação de um mesmo sistema educacional.

Vale ressaltar que muitas críticas que têm sido feitas ao processo de descentralização a partir daí efetivado é que em grande parte passou a ser entendida como municipalização com a transferência pura e simples de todos os encargos estaduais para os municípios que ainda não possuem estruturas compatíveis para o recebimento de tais responsabilidades, mas que pela ótica de investimento público na educação que perpassa o quantitativo de alunos matriculados, os mesmos caem no jogo da tentação de aumentar as receitas municipais da área educacional. Mas o que se vê são os estados transferindo seus problemas, desobrigando-se dos problemas orçamentários, do problema de pessoal, das greves e manifestações (dos professores e da população) quanto às condições de trabalho e de salário e quanto à baixa qualidade dos serviços educacionais oferecidos.

1.3- Federalismo e autonomia municipal na Constituição Federal de 1988

Após o desmonte do regime ditatorial que se caracterizava pela forte predominância da centralização do poder financeiro, político e administrativo nas mãos do governo central, um novo Estado Federativo brasileiro passa a ser articulado a partir do processo de redemocratização que o país vem atravessando desde a segunda metade da década de 1980. O processo de formulação de uma nova Constituição se consubstancia com a aprovação da Carta Magna no ano de 1988, que traz no seu bojo o fruto de um processo de restauração do Estado democrático de direito e o soterramento das formas autoritárias de poder.

A sua construção teve como principais atores uma sociedade civil marcada pela marginalização de um Estado autoritário e de forte tendência ao fortalecimento dos interesses privatistas que determinavam a ordem política e econômica de um período que perdurou por duas décadas. Tais interesses continuam presentes na retomada das liberdades públicas onde

se deu uma importante participação popular que reafirma o seu caráter democrático e trouxe como resultado um conjunto de princípios e normas heterogêneos que foram a expressão das classes sociais e forças políticas do Brasil naquele momento.

A Constituição promulgada de 1988 optou pela determinação de um Estado Federativo composto por uma organização político-administrativa que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos gozando de autonomia nos termos estabelecidos nos Artigos 1º e 18 da CF. A grande novidade é o Município brasileiro que passa a integrar a Federação Brasileira e se constituiu quanto uma unidade de governo autônoma política, administrativa e financeiramente. Isso só foi possível pela correlação de forças do conjunto da sociedade brasileira que lutou incansavelmente por este processo de mudanças e se posicionou contrariamente às forças centralizadoras e repressoras do período anterior. Sem esquecermos o papel que os políticos tiveram no sentido de passar para a sociedade um discurso afinado com os ideais democráticos, mas que a história mostrou que nos anos seguintes à promulgação da CF de 1988, muitos dos que se mostraram favoráveis aos novos rumos ditados por uma legislação moderna e de cunho democrático viram a impossibilidade da concretização dessa legislação de passaram a atuar no sentido de firmarem a necessidade um conjunto de reformas.

Para Abrúcio e Costa (1999) o centro do pacto federalista é o desenho do arranjo institucional que se torna capaz de solucionar os conflitos entre as instâncias governamentais sem, no entanto, causar danos à autonomia de cada ente federado. Ressaltam que a perspectiva não é a extinção dos conflitos e sim a estruturação de meios pré-fixados para sua solução. Esse arranjo, que se origina na aliança federativa, é o que chamam de pacto federativo¹⁸, definido na Carta Constitucional de um Estado federal, que conglomera a forma de atuação dos centros de poder, bem como as normas de relacionamento entre os mesmos.

O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. Trata-se da fórmula classicamente enunciada por Daniel Elazar: *selfrule plus shared rule*. Quanto ao primeiro aspecto, é importante ressaltar que os níveis intermediários e locais detêm a capacidade de autogoverno como em qualquer processo de descentralização, com grande raio de poder nos terrenos político, legal, administrativo e financeiro, mas sua força política vai além disso. A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até

¹⁸ No entanto, para Martins (2002) tal determinação deve ser vista com críticas e reservas, já que no Brasil nunca se estabeleceu um pacto, mas apenas um simples arranjo federativo, feito de forma inversa que em modelos consagrados em outros países. Por aqui os Estados foram criados e “ganharam” uma autonomia que não tinham, ao passo que as instâncias municipais, que já existiam, foram deixadas por muito tempo de fora da Federação, em patamar inferior aos dos Estados e sem autonomia. Em países como Estados Unidos e Suíça, ocorreu que regiões autônomas decidiram juntar-se para formar a Federação, abrindo mão de sua soberania e celebrando um pacto de verdade que nasceu de baixo para cima.

municípios, como no Brasil. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial (ABRÚCIO, 2005, p. 43).

Esse novo ordenamento político-administrativo procura, pelo menos por força da lei, contrapor-se ao Estado centralizado em que o governo federal quase que exclusivamente detém toda a direção da política e dos serviços públicos do país. Emerge, então, a perspectiva de um processo descentralizado permeado pela busca do compartilhamento de atribuições nos planos político, administrativo e financeiro em que os entes federados passem a ter capacidade técnica para deliberar sobre as políticas públicas e autonomia financeira para implementar o que foi deliberar. Da mesma forma que a flexibilidade, a transparência e o controle social passaram a serem discursos freqüentes dentro dessa nova lógica, mas que na prática, segundo Arretche (1996) é impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado e que, na verdade, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas políticas e institucionais do Estado.

Sem desconsiderar as análises críticas que são feitas às mudanças ocorridas nos últimos anos, considero, primeiramente, que a lei estabelece um tipo de pacto federativo que significou o reconhecimento da autonomia financeira, administrativa e de governo dos entes federados. A autonomia financeira se dá pela atribuição de receitas próprias para os entes federados de maneira independente, possibilitando o exercício do poder político. A autonomia administrativa viabiliza a organização sem a interferência ou adoção de modelos fixos e fechados. Também está no cerne dessa discussão a idéia de autogoverno, ou de autonomia de governo, onde se garante que os entes federados selecionem seus líderes de forma clara e independente e definam suas próprias leis.

Portanto, no Brasil se definiu as bases de um Estado federativo a partir de um modelo cooperativo de repartição de competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados. Tais competências estão expressas no texto constitucional que inovou no sentido de incluir o município como ente federado e assegurou a este quatro capacidades, que segundo Martins (2002, p. 278) são:

a) de auto-organização, por meio de uma lei orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie de Legislativo Estadual ou Federal; b) de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto (desapareceu, de vez, a figura do prefeito nomeado); c) de autolegislação sobre assuntos de interesse local (não mais sobre “assuntos de peculiar interesse”) e sobre outros, de forma suplementar e concorrente; e d) de auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

Acrescento a idéia de participação direta que se dá por intermédio do controle social efetivado pelos diversos conselhos que foram amplamente divulgados e implantados nos mais diversos setores em todo o Brasil nas últimas décadas. A perspectiva é a da criação de um órgão para democratizar as formas de governo, dando ao cidadão o direito de optar e fazer parte das decisões tomadas em sua vida e na vida de outros também. Conselho quer dizer, também, a tomada de decisões reflexivas entendidas e demonstradas, claramente, a seus integrantes e comunidade interessada. Este é o resultado de opiniões variadas em busca de solucionar os problemas gerais e consiste em tornar justas as relações de interesse da comunidade, seja em relação à educação ou não, sempre ouvindo e buscando resolver consciente e coerentemente as necessidades comuns.

A ampliação da autonomia municipal a partir da Constituição Federal de 1988 demonstra a correção de uma grande falha que vinha sendo percebida em muitas cartas constitucionais, a não outorga do município à condição de ente federado, pois os municípios brasileiros sempre tiveram um grande destaque na organização política e administrativa brasileira. Este posicionamento se dá pelo fato de acreditar que as instâncias locais podem determinar seus próprios rumos dentro de um estado democrático como o brasileiro e ser autônomo no encaminhamento de questões que melhorem sua organização e a determine a partir da percepção das pessoas e instituições que o compõem. Da mesma forma a solução de problemas históricos e atuais, como a indicação dos seus administradores e o financiamento, podem ser passíveis de solução pela própria organização local.

Segundo Pires (1999) o arranjo da autonomia municipal na Constituição Federal de 1988 se dá em diversos dispositivos que trazem em si um conteúdo de poder que se expressa em quatro planos: o da auto-organização, o do auto-governo, o da auto-legislação e o da auto-administração, sendo o primeiro a grande novidade no que diz respeito ao direito público subjetivo do Município. E acrescenta:

O teor político da autonomia revela a capacidade de o Município estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo mediante eleições diretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores e de editar o seu próprio direito, observados os princípios estabelecidos na Carta da República e na Constituição do Estado. Nesse plano ganha relevância a análise da competência legislativa do ente local (PIRES, 1999, p. 153).

O Art. 23 da CF de 1988 expressa algumas das competências comuns dos entes federados. Destacando-se: zelar pela Constituição, pelas leis e pelo estado democrático de direito; cuidar da saúde e da assistência pública; proporcionar o acesso à cultura, à educação e à ciência; a proteção ao meio ambiente; o combate à pobreza e marginalização; dentre outros.

No entanto, é o parágrafo único deste artigo que possibilitou uma série de discussões acerca das competências comuns estabelecidas, pois estas requerem a ação conjunta entre as três esferas de poder: União, Estados e Municípios no sentido de desenvolverem atividades que venham atender melhor o conjunto da população em suas necessidades.

O texto constitucional expressa que *Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*. Portanto, traz explícito a necessidade de ações conjuntas que reforçariam as bases do federalismo cooperativo onde todos os membros deveriam colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Lei Maior. Mas, ao contrário a ausência de regulamentação sobre esta matéria e a indefinição de regras mais precisas deixam muitas das competências comuns à mercê de ações isoladas. A esse respeito, Costa (2004) mostra que a falta dessa regulação intensifica a não cooperação e coordenação entre os entes federados, acarretando a ausência de uma política nacional coordenada, acarretando a existência de certas políticas públicas em algumas esferas governamentais e outras não.

O Art. 29 consagra a competência do Município de determinar seus próprios rumos através da importância da definição de sua própria constituição municipal onde será regido *por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado*. A Lei Orgânica deveria ser constituída a partir da organização da sociedade local e de seus representantes, sem interferência do Estado e possuindo todas as prerrogativas para em consonância com a Constituição referendar a eleição para prefeitos e vereadores.

O Artigo 30 determina as competências privativas das instâncias municipais, sendo elas:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Um aspecto importante que destaco é, sem dúvida, a competência de *legislar sobre assuntos de interesse local*, que para Krell (1999) define-se como uma competência legislativa *exclusiva* nas áreas onde predomine o interesse local. Essa idéia de “interesse local” pode ser vista como uma nova forma de se redigir o que algumas constituições anteriores definiram como “peculiar interesse”, mas que, para o autor supracitado, de fato é um conceito de fundamental importância, não somente para a limitação das competências legislativas, mas também na atribuição das responsabilidades dos serviços estatais, onde desempenha papel decisivo.

O sentido da autonomia municipal expresso na atual Constituição está ligado ao contexto das lutas por novas relações sociais que se opunha às relações autoritárias e à uniformização dos anos duros do estado ditatorial. Desse processo o município surge como uma instância que poderá guiar sua forma própria de organização e gestão, sempre se considerando, num estado federativo, as determinações das leis superiores. No entanto, o município passa ter a prerrogativa de *suplementar* as leis federais e estaduais *no que couber*, sendo assim podem-se constituir em nível local determinações que sejam válidas para a população local e definidas em leis municipais.

Por outro lado, Pinto et al (2003) revela enorme preocupação quando se analisa a autonomia municipal plena do ponto de vista formal instituída nos últimos anos e daí as competências que os municípios passam a ter, pois se manteve até hoje o que os autores denominam de “síndrome da simetria” que ignora a variedade da situação dos Municípios, as particularidades históricas, econômicas e culturais que influenciam a forma de agir das localidades brasileiras.

Tal preocupação se sustenta na análise da multiplicidade e realidade tão diversificada que se apresentam hoje os municípios brasileiros. Numa mesma região podem existir localidades que dispõem de vastos recursos e com poder de oferecer à sua população condições de vida bem diferentes e serviços mais variados e de maior qualidade e em outros coexistem carência de todas as ordens e modestos serviços sociais básicos. Da mesma forma, que o grau de urbanização é bastante diversificado e ainda há uma grande soma de municípios, principalmente nas regiões Norte e Nordeste que ainda são extremamente dependentes das atividades rurais que não dispõem de serviços de atendimentos básicos para

toda a população devido a fatores como distanciamento dos grandes centros urbanos, falta de vontade política dos administradores locais e grandes áreas de latifúndio, dentre outros.

Todos esses fatores fazem com que os municípios brasileiros concretizem de forma distinta as variadas competências estabelecidas na Constituição de 1988. A relevância dessa questão pode se dá também quando se analisa a dependência de muitos municípios brasileiros aos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM que evidencia ainda o grau de dependência da esfera municipal em relação às esferas federal e estadual. Principalmente os municípios com pouco ou sem nenhum processo de industrialização e de produção de bens e serviços, que ficam à mercê dos repasses dos outros entes federados e não conseguem oferecer serviços satisfatórios às populações locais. Tal aspecto é expresso em um estudo de Abrúcio e Couto (1996) ao revelar que há um grave problema de incentivo à cooperação entre os municípios e a acirrada competição por recursos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo entre as municipalidades e a multiplicação de municípios desde 1988 devido ao interesse da participação direta às quotas do FPM e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Estes dilemas vivenciados pelas localidades refletem a nova definição do papel do Estado no âmbito local. Evidencia que não basta que se redefinam as competências municipais e mais autonomia, mostra que é preciso que as administrações locais tenham maiores competências técnicas e financeiras para dar rumo às leis e políticas nacional, estadual e local. Da mesma forma, que se consiga de fato estabelecer mecanismos de cooperação entre as unidades de governo, tornado a autonomia uma efetiva ferramenta à disposição da melhoria das condições de vida das populações locais. No entanto, tais elementos precisam ser discutidos à luz dos determinantes sociais atuais, pois percebo que há um enorme espaço de tensão entre dois grandes projetos em disputa: por um lado, os imperativos da sociedade capitalista mundial e de outro, aqueles que acreditam na emergência de uma sociedade sem exclusão e detentora dos direitos que efetivamente proporcionem a todos, e não somente a uma parcela de pessoas privilegiadas, melhores condições de vida.

2 - OS SISTEMAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS E A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ANTIGOS DESAFIOS, NOVAS POSSIBILIDADES

Nas últimas décadas um dos principais instrumentos utilizados nas reformas da educação implantado em diversos países do mundo, principalmente na América Latina, foi uma política voltada para a descentralização (SOUZA, 2003; DRAIBE, 1998; MARTINS, 2002; SOUZA & FARIA, 2004). No entanto, autores como Carnoy e Castro (1997) procuram demonstrar que um dos erros do conjunto de reformas tem sido o de se apresentar a descentralização como uma solução para todos os males que afetam a qualidade de ensino. Tal medida é insuficiente porque, se for entendida como desregulamentação por si mesma, não resolveria a quantidade de problemas que afetam a educação em todos os âmbitos.

Krawczyk e Vieira (2006) ao estudarem a reconfiguração da gestão educacional a partir da nova lógica de regulação social¹⁹ e do novo papel do Estado²⁰ à luz da historicidade de alguns países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile e México) verificam que

em quase todos os países essas reformas foram resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa, articulado com as políticas de organismos internacionais de empréstimo para a região. A necessidade das reformas foi justificada mediante a publicação de pesquisas que evidenciaram os sucessos e deficiências dos sistemas educacionais à luz dos condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais que alteraram a estrutura do Estado e das relações sociais, no âmbito de uma nova ordem mundial (p. 674).

O diagnóstico e as mudanças propostas para a educação na América Latina foram elaborados a partir das necessidades de reformulação do caráter regulador do Estado e da forte crítica às funções dos Estados nacionais de modelo keynesiano, no marco de um novo estágio do capitalismo. No entanto, após todo o processo de implantação das reformas, as pesquisas efetuadas pelos especialistas nos diferentes países mostram o fracasso das promessas que seus

¹⁹ Para Barroso (2005), a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção e o equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada aos processos de retroação (positiva ou negativa). Sendo ela que permite ao sistema, através de seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executivos. A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por função principal assegurar o equilíbrio, a coerência e a transformação desse mesmo sistema. Esse processo compreende, não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras.

²⁰ Souza & Faria (2004), afirmam que nos idos dos anos 1990, no contexto de reformas internacionais após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

ideólogos fizeram à sociedade. Evidenciando também que a uniformidade das políticas de educação, em escala global, está vinculada ao crescente peso das agências internacionais e da liderança do Banco Mundial no desenho e na execução da reforma educacional nos países em desenvolvimento.

Neste cenário de mudanças, se evidencia o forte intervencionismo de diversos organismos internacionais nas políticas educacionais, principalmente em países periféricos da América Latina. Segundo Souza e Faria (2004) as reformas educacionais vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, organizados no âmbito desses órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e de instituições voltadas para a cooperação técnica e financeira, como a Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); dentre outras.

Traço marcante das determinações propostas é a defesa da descentralização como possibilidade de desburocratização do Estado e definição de novas formas de gestão das esferas públicas, principalmente as incumbências dos estados e municípios e a autonomia das unidades escolares.

2.1- O ATUAL MODELO DE GESTÃO EDUCACIONAL SUSTENTADO PELA DESCENTRALIZAÇÃO E A PERSPECTIVA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: REPERCUSSÕES PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Para visualizar o discurso descentralizador no processo de política intervencionista que vem ocorrendo nas últimas décadas, principalmente nos países da América Latina, neste estudo destaco quatro documentos fundamentais, que traduzem orientações para as políticas educacionais brasileiras, em especial aquelas dirigidas ao processo de descentralização da educação.

2.1.1- Orientações da CEPAL/UNESCO para a América Latina e Caribe

Segundo Oliveira (2001) a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 com o objetivo

central de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe. Composta por 41 países membros e 7 associados, também objetiva, dentre outros: promover o desenvolvimento econômico e social mediante a cooperação e integração regionais e sub-regionais; reunir, organizar, interpretar e difundir informação e dados relativos ao desenvolvimento econômico e social da região; prestar serviços de assessoramento aos governos e planificar, organizar e executar programas de cooperação técnica; e formular e promover atividades e projetos de assistência para o desenvolvimento que se adéquem às necessidades e prioridades da região.

No ano de 1992, a CEPAL produziu – em conjunto com a UNESCO – um importante documento intitulado: *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. O objetivo central foi o de esboçar linhas de ação para políticas e instituições que pudessem favorecer as relações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento, na perspectiva da noção de complementaridade entre transformação produtiva e equidade proposta num documento anterior da CEPAL (*Transformación productiva con equidad, de 1990*). A estratégia proposta se articula em torno de objetivos (cidadania e competitividade), de critérios norteadores (equidade e desempenho) e delineamento de reforma institucional (integração nacional e descentralização).

Ottone (1994) mostra que na efetivação de políticas de educação esses critérios se traduzem nos seguintes objetivos: primeiro, gerar uma institucionalidade do conhecimento aberta aos requisitos da sociedade; segundo, garantir o acesso universal aos códigos da modernidade e, ainda, garantir que a população adulta maneje um mínimo dessas destrezas através de programas de educação e capacitação; terceiro, impulsionar a criatividade no acesso, difusão e inovação em matéria científico-tecnológica; e, quarto, fomentar políticas destinadas a propiciar uma gestão institucional responsável. Tais objetivos serão atingidos se as políticas atenderem a critérios norteadores de equidade e desempenho.

Neste documento da CEPAL, a equidade é entendida como compensação das diferenças, desenvolvimento equilibrado e coesão do corpo social em seu conjunto. Isso equivale dizer que equidade deve ser entendida não como sinônimo de igualdade, mas como atendimento diferenciado das necessidades diferenciadas. Esta se relaciona com a orientação e o funcionamento do sistema, e, por conseqüência, com as políticas que guiam seu desenvolvimento. Somente será efetivada mediante participação ativa do Estado, o qual deve compensar pontos de partidas desiguais, equiparar oportunidades subvencionando os que mais necessitam e reforçando capacidades educativas nas localidades mais atrasadas e distantes.

Num processo descentralizado de atuação dos entes governamentais, essa perspectiva, incorpora a idéia de que a atuação do Estado deve se dar no sentido de fixar metas, avaliar o desempenho e usar de incentivos para aumentar a eficácia e equidade do sistema, reforçando a autonomia dos estabelecimentos educacionais. O Estado passa a ser o elo na relação dos sistemas educativo e produtivo. Dessa forma, propõe-se a definição de uma reforma institucional que cumpra claramente um dos fins essenciais: a descentralização. Este processo se configura, em nível local, através de uma autonomia mais abrangente das escolas para executar programas educativos com maior grau de domínio, responsabilidade pelos resultados e de eficácia na utilização de recursos.

Vincular a educação aos processos produtivos é evidente na proposta da CEPAL, subordinando o sistema educativo ao sistema produtivo. Nesse sentido, as políticas educacionais deverão proporcionar uma gestão institucional de forma responsável que a partir de um sistema educacional descentralizado se assegure um melhor funcionamento interno e externo desse sistema através da efetivação de um eficaz sistema de informação, avaliação do rendimento escolar e docente. Para Gutierrez (2005, p. 106-107),

O documento aponta que as políticas públicas educacionais eram orientadas para a difusão de conhecimentos, que possibilitassem o domínio dos códigos da modernidade, base para a construção da moderna cidadania e da competitividade. Para que se pudesse alcançar esse objetivo, a recomendação era que também se fizesse uma ampla reforma dos sistemas educacionais, com ênfase na descentralização. Considerava-se que um dos pontos frágeis do sistema estava em seu mau gerenciamento. Para resolver a situação, propunham-se modificações amplas na organização institucional do sistema de ensino e nas formas de atuação do Estado, baseadas no binômio integração nacional e descentralização.

Outro importante conjunto de proposições intervencionistas divulgado pela CEPAL e UNESCO consta do documento intitulado *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de La educación en América Latina y El Caribe*, produzido no ano de 2005 pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC)²¹, onde se analisa os principais desafios referentes ao financiamento e a gestão educacional nos países que compõem a América Latina e Caribe e se propõe metas e proposições a serem efetivadas.

De acordo com o documento supracitado, a CEPAL propõe que, para se atingir as grandes metas para educação fixadas nos diversos acordos internacionais, os países da

²¹ A OREALC/UNESCO foi criada no ano de 1963 e conta com a participação de 41 países da região que são Estados membros da Organização das Nações Unidas com a intenção de produzirem estratégias para o desenvolvimento de políticas educacionais para a região, sediada em Santiago do Chile. Dentre suas principais ações estão gerar e difundir conhecimentos, a definição de políticas públicas para os Estados membros, assessorias, apoio técnico e diálogos entre diferentes atores, governos, instituições superiores e centros que se dedicam à pesquisa da sociedade civil, do setor privado e de organismos internacionais. Informações disponíveis no endereço: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-rl_id=7453&url_do=eo_topic&url_section=201.html.

América Latina e Caribe terão que promover investimentos na ordem de mais de 150 bilhões de dólares, que corresponde em torno de 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) desses países, referente ao ano 2000.

O documento tem o objetivo de avaliar as necessidades financeiras que enfrentam os países em matéria de educação. Apresenta estimativas de custos totais e adicionais – considerando-se o período de 2005 até o ano de 2015 –, que os países da região deverão considerar para o alcance de quatro grandes metas educacionais que assumiram por ocasião da elaboração da Declaração do Milênio²², o Programa Educação Para Todos da UNESCO²³, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PREALC)²⁴ e por ocasião da realização da Segunda Cúpula das Américas no ano de 1998. Esta última, ocorrida em abril de 1998 em Santiago do Chile teve a educação como tema central. As metas apresentadas no documento são:

- a) Universalizar a educação pré-escolar;
- b) Assegurar a universalização do ensino fundamental;
- c) Elevar em 75% o atendimento do ensino médio;
- d) Erradicar o analfabetismo de jovens e adultos.

Aponta que, sendo insuficientes os aportes de recursos para o financiamento o alcance de tais metas, de imediato se tem a necessidade de exploração de *distintas fontes de recursos que até o momento não tem sido suficientemente exploradas* (2005, p. 9). Dentre estas fontes estão os recursos advindos da sociedade civil, a cooperação internacional e a troca de serviços das dívidas dos países por investimentos no capital humano. Evidenciam uma concepção de educação como instância essencial para potencializar o desenvolvimento econômico, a integração social e a superação da pobreza, anunciando-se que

²² Aprovada pela Assembléia Geral da ONU na Cúpula do Milênio - realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, na cidade de Nova York –, a Declaração do Milênio, foi ratificada no ano de 2000, reunindo os planos de todos os Estados-Membros desta instituição para a melhoria da vida de todos os habitantes do planeta no século XXI, refletindo as preocupações de 147 Chefes de Estado e de 191 países, que participaram da maior reunião de chefes mundiais já realizada. Mais informações no endereço: <http://www.brasilia.unesco.org.br>.

²³ No Fórum Mundial de Educação, em Dacar, os países assinaram um compromisso de atingir a Educação para Todos até o ano de 2015, constando de seis objetivos: estender e melhorar a proteção e a educação da primeira infância; conseguir que todos tenham acesso ao ensino primário obrigatório e gratuito; garantir o acesso de jovens e adultos à aprendizagem e à aquisição de competências para a vida diária; aumentar o nível de alfabetização dos adultos para 50%; promover a igualdade entre os gêneros na educação primária e secundária; e melhorar a qualidade da educação. Disponível em: <http://www.brasilia.unesco.org/areas/educacao/60temasEPT>.

²⁴ Declaração de consenso entre os ministros da Educação sobre a situação e a projeção da educação na região. Foi aprovado em novembro de 2002 em Havana, Cuba. Constitui a carta de navegação para as políticas educacionais da região. Foi concebido como contribuição estratégica para o cumprimento das metas do Programa Educação Para Todos (EPT), especialmente no que se refere à melhoria da qualidade da educação. Disponível em: <http://www.unesco.cl/revistaprelac/por/faqs.act>.

Desta perspectiva, a educação não só contribui na produtividade mediante o melhoramento do capital humano, mas, ademais tem uma função cívica e liberadora. À pergunta pelo tipo de desenvolvimento que podemos impulsionar, ocorre sem demora a pergunta pelo tipo de educação que somos capazes de oferecer e difundir (2005, p. 13).

O texto traz preocupações com o aprimoramento do *capital humano*²⁵, o que fortalece a perspectiva da educação como produtora de capacidade e trabalho, que vincula a educação ao desenvolvimento econômico, que para Frigotto (2001) configura-se como uma *teoria de desenvolvimento*. Este autor enfatiza que a Teoria do Capital Humano nada mais é do que reduzir o processo educativo seja escolar ou não-escolar,

à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. (...) a educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda (p. 40-41).

Na tentativa de levantar elementos acerca desta teoria e sua ótica no campo educacional afirma que esta estabelece

Uma redução da concepção de educação na medida em que, ao enfocá-la sob o prisma do “fator econômico” e não da estrutura econômico-social, o educacional fica assepticamente separado do político, social, filosófico e ético. Como elemento de uma função de produção, o educacional entra sendo definido pelos critérios de mercado, cujo objetivo é averiguar qual a contribuição do “capital humano”, fruto do investimento realizado, para a produção econômica. Assim como na sociedade capitalista os produtos do trabalho humano são produzidos não em função de sua “utilidade” mas em função da troca, o que interessa, do ponto de vista educativo, não é o que seja de interesse dos que se educam, mas do mercado. Neste contexto o ato educativo, definido como uma prática eminentemente política e social, fica reduzido a uma tecnologia educacional (FRIGOTTO, 2001, p. 66-67).

Corroborando esta idéia, Oliveira (2001, p. 256-258) afirma que esta teoria vem ressurgindo na atualidade acompanhada de todo o substrato que dá sustentação à produção flexível, bem como das recomendações de eficiência e produtividade presentes no referencial neoliberal, afirmando que

veicula-se pelos meios de comunicação que será pelo âmbito da competição, pelo esforço próprio, pelo acirramento da individualização que se conseguirá alcançar melhores condições de vida. (...) o discurso cínico de redução da intervenção do Estado mostra-se pela retomada de um padrão de organização societal que foi provado e não deu certo. Entretanto, em função da forte monopolização dos meios de

²⁵ A chamada Teoria do Capital Humano teve com um de seus pioneiros Theodor Schultz que na década de 1950 afirmou que quanto maior a riqueza de um país, maior o nível de instrução de sua população, havendo uma efetiva relação entre escolarização e riqueza, sendo a educação pensada por ele como uma atividade de investimento para se adquirir capacitação que ofereça satisfações futuras ou que incremente rendimentos futuros da pessoa como agente produtivo (SCHULTZ, 1962). Para Frigotto (2001) no âmbito educacional esta teoria ligar-se-á à perspectiva tecnicista da década de 1950 e reforçará a necessidade de redimir o sistema educacional de sua *ineficiência* e constituir uma educação como investimento, reduzida a um fator de produção.

comunicação de massa, pode o capital dispor de todo o arsenal ideológico para impor e compor novas mentalidades subordinadas e reprodutoras da ideologia neoliberal.

Desta perspectiva, a força da retomada de sua função ideológica traz subjacente a idéia da educação como um dos fatores explicativos do desenvolvimento, da modernização. Neste caso, dos países da América Latina e Caribe que tem no documento ora analisado mais um receituário para moldar suas sociedades aos propósitos expressos pelas grandes economias mundiais. Seu emprego político traz em si a perspectiva de que a educação (ou sua insuficiência) é responsável pelo subdesenvolvimento de um país ou região. Assim, justifica-se o aporte de recursos necessários para os investimentos na área educacional que poderá demandar indivíduos potencialmente capazes de fazer movimentar a economia de um país e contribuir para o seu desenvolvimento.

O fortalecimento da influência de organismos internacionais, como UNESCO e CEPAL, nas políticas educacionais dos países em desenvolvimento, através do seu poder de definição dos rumos a serem seguidos, promove a idéia de que quanto mais se investe na educação primária maior se torna a possibilidade de se reverter o quadro de desigualdades sociais presentes nestes países. Isto traz em si um forte apelo à necessária mudança e a qualidade da educação ensejada requer uma pertinente modernização da gestão dos sistemas educacionais, a partir da oferta de serviços de maior qualidade e igualdade de acesso, alcançando-se, assim, o sucesso para todos os indivíduos.

Os organizadores evidenciam que nas últimas décadas os esforços de diversos países nas reformas de seus sistemas de ensino têm possibilitado o aumento das despesas com educação e a melhoria da gestão destes os sistemas (p. 20). Essas mudanças variam de um país para outro, mas que na sua maioria evidenciam fortes preocupações quanto à transformação de diversas áreas, dentre elas se destacam: a) os conteúdos e processos de ensino e aprendizagem; b) o financiamento, os mecanismos de alocação de recursos e a distribuição das funções entre Estado e iniciativa privada; c) a descentralização da gestão e o planejamento educacional; e, d) o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados (p. 21).

Expressam que as reformas empregadas em larga escala não surtiram os efeitos desejados, que se mostra pelo relativo estancamento no que diz respeito às inovações dos processos de gestão dos sistemas de ensino e no investimento na área educacional. Diante dos dados apresentados acerca desta realidade em diversos países latino-americanos, concluem que se deve avaliar os caminhos percorridos pelas reformas, o reconhecimento dos acertos e

fracassos e repensar os paradigmas que dão suporte a tais mudanças para se *otimizar o impacto dos recursos adicionais em termos de realizações, qualidade, equidade e pertinência* (p. 21) e, assim, gerar resultados mais significativos a partir dos avanços já registrados .

Para tanto, nos anos seguintes a 2005, são propostos quatro pilares para que a educação produza um impacto de qualidade, equidade e eficiência, principalmente no que diz respeito ao acesso à educação – com permanência e conclusão. Os grandes desafios são a:

- 1) ampliação do acesso à educação, permanência e conclusão: tal perspectiva deverá assegurar o acesso universal de crianças de 3 a 6 anos de idade na educação infantil; promover a permanência para que o educando contemple pelo menos doze anos de escolaridade; e flexibilizar a oferta da educação de jovens e adultos no sistema educativo formal;
- 2) garantia de educação de qualidade com impacto social: a partir do momento que a modernização do Estado e a descentralização da gestão marcaram as reformas empreendidas a partir da década de 1990, o que ensejou uma maior autonomia escolar e sua responsabilidade pelos resultados alcançados, o que se pretende é uma profunda revisão dos fatores que limitam a qualidade ensejada e o desenvolvimento de competências necessárias para se viver no mundo atual;
- 3) garantia da qualidade da educação em todas as suas dimensões: neste âmbito se torna evidente que as preocupações deverão estar centradas na garantia de oportunidades educacionais a serem distribuídas de forma equitativa a toda a população e em todos os níveis, no entanto devendo-se evitar que a educação primária seja sacrificada com a expansão dos níveis superiores de ensino;
- 4) melhoria da eficiência dos sistemas educacionais: o texto é bem claro quando define que a eficiência da educação se mede através da otimização do uso dos recursos e isso é o forte sinal da ineficiência que cria altas taxas de evasão e repetência escolar, a ser eliminada através de uma *pedagogia do êxito* que requer a definição de novas estratégias pedagógicas diferentes da promoção automática que encobre a situação real do baixo rendimento na educação primária, melhorar a auto-estima do aluno primário, fazendo com que confiem em sua capacidade de aprendizagem e estimular de maneira natural seu desejo de superação.

A modernização da gestão educacional e a melhoria dos gastos públicos e daqueles advindos da cooperação internacional são fatores imprescindíveis para o alcance das metas

apresentadas. Deixa-se evidente, portanto, que somente o crescimento dos gastos com educação não serão suficientes para o alcance da qualidade, equidade e eficiência anunciadas, pois os países deverão investir em uma gestão que permita a tomada de decisões adequadas e acabar com o isolamento dos sistemas educacionais locais para atender às exigências da propalada modernidade, que desde 1992 vem sendo anunciada pela própria CEPAL/UNESCO.

Os governos deveriam sustentar suas ações em quatro dimensões essenciais: a) uma gestão institucional responsável; b) profissionalização e protagonismo dos educadores; c) compromisso financeiro da sociedade com a educação; d) a capacitação e o esforço científico-tecnológico, a cooperação regional e internacional (2005, p. 67-68). Em documentos posteriores também se definia a importância de: melhorar a capacidade de gestão (na 7ª Reunião de Ministros da Educação da América Latina e Caribe, Jamaica, 1996); e a gestão dos sistemas educativos: a gestão institucional dos ministérios da educação e a descentralização; a responsabilidade social pelos resultados da educação, a gestão da escola e dos docentes (PREALC, 2002) (2005, p. 68).

A centralização ainda persiste como um dos problemas estruturais que não permite aos sistemas educacionais locais avançar na qualidade do ensino, inclusive entre países onde os esforços para *desconcentrar a autoridade* (p. 69), o controle do governo central ainda é muito forte. Aqui se torna evidente a idéia de descentralização como desconcentração do poder, evidenciando-se que mesmo este processo amplamente aceito pelas esferas governamentais é passível de crítica e que emperra o avanço da gestão e de melhores índices da educação. Para tanto se evidencia que

É necessário, pois, modernizar os modelos de gestão vigentes na região, em um marco de organização flexível a aberta, capaz de gerir e conduzir a mudança de um complexo sistema em um tempo de turbulência e transformação acelerada nas formas e nos conteúdos do conhecimento (2005, p. 69).

Esta perspectiva aponta para uma qualidade que perpassa a idéia de flexibilidade e agilidade nos serviços educacionais voltados para a população – já apontada em documento anterior (CEPAL, 1992) – e uma gestão descentralizada que seja admissível por parte dos sistemas de controle e que tenha a autonomia escolar como referencial para a educação que assim irá contribuir para se diminuir a forte segmentação social que ainda perdura nos países da região.

Partindo da idéia de descentralização da educação como transferência ao nível local (governos subnacionais e escolas) de tomadas de decisões e recursos relacionados à gestão e à qualidade dos serviços, o documento mostra que a descentralização em muitos países tem se pautado em diversos modelos, como aqueles que inicialmente transferem a responsabilidade

pelo financiamento e oferta da educação diretamente para as unidades escolares ou outros para o sistema estadual que por sua ordem delega seus poderes para os municípios. Tem-se, por exemplo, a idéia de que se transfere o direito de se responsabilizar, mas não sua obrigação de financiar e fornecer educação, como o caso de municípios que constroem e mantêm escolas, mas que é sua responsabilidade legal fazê-lo. Portanto, um sistema descentralizado deverá considerar pelo menos três elementos: a) um modelo de descentralização; b) o nível de governo para o qual se transfere as tomadas de decisões; e c) as áreas específicas a serem transferidas (financeira, pedagógica, gestão administrativa e de pessoal) (2005, p. 72).

Dessa forma, pressupõe-se que a descentralização da educação promova, em princípio, a melhoria dos resultados do ensino e o incremento de novas tecnologias, a participação dos pais na educação dos filhos e a responsabilização destes e dos níveis mais elevados de governo. No entanto, os resultados apresentados têm sido bastante diferenciados e que, de fato, em alguns países não chegam nem a acontecer e, partindo-se de estudos já efetivados em alguns países da região onde os processos de descentralização e autonomia não trouxeram ganhos significativos para a melhoria dos índices na área educacional, os organizadores demonstram a necessidade e importância de sistematizar as experiências de descentralização realizadas na região e seu impacto nos resultados da aprendizagem para extrair lições que ajudem a melhorar sua efetividade (p. 73).

Considera-se que os processos de descentralização produzem uma potencial inovação em nível local e escolar, tais como: processos de aquisição de bens, formas de transferências de recursos, estratégias para incentivar bons desempenhos, formas de nomeação de diretores e participação dos pais. No entanto,

As inovações e seus efeitos virtuosos parecem, todavia, distantes do ideal na maioria dos países, o que se explica por quatro fatores: i) atenção e apoio inadequado dos Ministérios da Educação, ii) redes não aptas ou insuficientes para difundir as inovações exitosas, e iii) incapacidade para estender as inovações que tiveram êxito, e iv) descontinuidade administrativa por mudanças de governos ou ministros (p. 74).

Todos os fatores mencionados acima não são nenhuma novidade quando se analisa a realidade educacional de muitos sistemas de ensino no Brasil. Exemplo disso são as redes de escolas que não conseguem implantar seus sistemas de ensino por falta de uma estrutura compatível com as necessidades dessa nova forma de organização da educação municipal e a descontinuidade administrativa que é um grande entrava para a administração da educação local, onde se percebe que os novos governos, em sua maioria, não conseguem encaminhar as

políticas deixadas pelos antecessores e promovem uma completa redefinição dos caminhos a serem trilhados em nível de sistema e escolas.

Apesar de aceitar que alguns dos fatores apresentados, são entraves para o desenvolvimento de uma gestão educacional e educação de qualidade, a inovação dos processos de descentralização não deve ser vista pela ótica dos idealizadores deste documento da CEPAL, pois se tornam evidentes a centralidade na busca de resultados e um modelo de educação que produza pessoas alinhadas ao sistema econômico vigente. A descentralização da educação perpassa uma idéia de inovação como formulação de *políticas e programas disseminados para estimulá-las, premiá-las e disseminá-las* (p. 74). Uma prática que evidencia a competição e o uso de premiações como estímulo para a busca da melhoria dos processos de gestão e aprendizagem, que no Brasil diversas iniciativas já seguem tal perspectiva, muitas delas apresentadas neste estudo.

2.1.2- As orientações advindas do Banco Mundial

Um conjunto de orientações advém do papel que vem sendo desempenhando pelo Banco Mundial (BM), que desde a sua criação, em 1944, na Conferência de Bretton Woods, teria como objetivo a assistência financeira de médio e longo prazo para o desenvolvimento de países membros e países em escasso desenvolvimento e o fomento de inversões privadas de capital para a promoção do crescimento equilibrado via empréstimos e ajuda técnica, especialmente a países europeus destruídos pela Segunda Grande Guerra Mundial. Tornando-se ao longo dos anos um instrumento auxiliar da política externa estadunidense²⁶, defendendo os pilares básicos do liberalismo econômico condicionando os países a seus critérios de financiamento e acesso ao livre mercado, exercendo forte influência sobre os países em desenvolvimento como o Brasil (SGUISSARDI, 2000).

O papel do BM ao longo de décadas para o desenvolvimento e reducionismo econômico vai desde ao atrelamento aos esforços de guerra, a superação do Estado de Bem-Estar, pelo ajuste neoliberal, condicionando a este último à liberação de investimentos desde que promovam as reformas estruturais que compõem o seu receitaário. É severamente

²⁶ Silva (2002) defende que a hegemonia norte-americana afirmou-se nas últimas décadas como inteligência mundial com a criação de organismos internacionais que visavam o comando, a hierarquização do poder e a redefinição dos rumos da política e da economia que passaram a conduzir os modelos de desenvolvimentos dos países periféricos. Dentre esses organismos estão o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

criticado por sua prática economicista, onde reserva lugar central à educação a partir desse enfoque, daí se derivando recomendações de políticas sociais. Os argumentos que evidenciam sua concepção de educação são amplamente divulgados no documento *Prioridades Y Estratégias para la Educación*, de 1995.

Silva (2002) enfatiza que um panorama das conseqüências do Programa de Ajuste Estrutural que foi imposto aos países devedores, passa pela desestabilização das economias nacionais e a ação das agências multilaterais que se caracterizam nesse processo como reguladoras a serviço do sistema capitalista. Ao estabelecer reformas institucionais e assumir a direção das políticas macroeconômicas, o FMI e o BM aprofundam a relação de subordinação e intervenção, propiciando a legitimação da política neoliberal, que lança critérios de leis de mercado sobre a educação, havendo o distanciamento da educação como atividade humana e histórica, que nas décadas de 1980-90 estendem suas políticas ao campo da legislação educacional, consolidando-se políticas focais para a educação básica e a transferência da esfera pública para o campo das atividades privada e consumo individual, visando o treino de pessoas consumidoras e a formação técnica rudimentar.

A autora também revela que, em um primeiro período, as políticas de desenvolvimento foram dirigidas pela CEPAL, que propunha um Estado interventor na economia que dirigisse políticas de planificação e regulação, duramente atacadas após os desequilíbrios e esgotamento do modelo de substituição das importações e agravados pela crise do petróleo de 1973. Num segundo período, que vai da crise da dívida externa aos ajustes estruturais, passam pelo monitoramento do FMI e BM, prevalecendo o poder dos EUA que enseja o êxito e a acumulação do capital e para os países da América Latina se observa um padrão de desenvolvimento por meios de políticas restritivas e desintegradoras que tem como conseqüência a exclusão, a miséria estrutural, o individualismo e a racionalidade técnica.

Importantes reflexos desse contexto de reestruturação produtiva são as taxas de desemprego, subemprego e informalidade. No âmbito da formação profissional básica, técnica e tecnológica, passam a ser presente a empregabilidade, flexibilidade e adaptabilidade²⁷ para reconduzir pessoas à lógica do mercado. A esse respeito desses conceitos Silva (2002, p. 33) afirma que

(...) As prescrições instituídas pela doutrina neoliberal são no sentido de inibir as tímidas conquistas ensejadas pelas políticas sociais e de proteção ao trabalhador, suprimindo-as. Institucionaliza-se a provisoriidade das relações trabalhistas e impõe-

²⁷ A introdução desses conceitos está devidamente expressa nos artigos 39 a 42 da atual LDB a Lei 9.394/96 e reforçados no Decreto 2.208/1997 e Portaria 646/1997 que definem a política de educação profissional no Brasil.

se a terceirização de algumas fases do processo produtivo. Acirra-se a competitividade entre empresas, entre instituições e entre pessoas, de tal modo que, para as últimas, o aprender permanentemente, o refletir criticamente, o agir responsabilmente e o comportar-se com flexibilidade constituem requisitos e habilidades indispensáveis para a reestruturação dos processos de produção na ótica dos dirigentes mundiais. (...) A redução de postos de trabalho, acompanhada da sofisticação da automação e da precarização das relações trabalhistas, coloca em discussão a responsabilidade da educação pública quanto à formação do trabalhador que irá atuar nesse mercado.

Finalmente, os reflexos do monopólio dos EUA por sua superioridade bélica, combate ao comunismo, decisões unilaterais e maioria na composição dos organismos multilaterais que produziu a desarticulação das estruturas produtivas de outros países e necessária condicionalidade entre investimentos e renegociação das dívidas externas e retorno ao sistema financeiro internacional. Ao incutir a idéia de cooperação técnica e financeira exige reformas educacionais sem restrições em todos os níveis.

Segundo Torres (2007), o BM se tornou ao longo dos últimos anos num organismo com maior visibilidade no panorama educativo mundial, além do papel de financiador este se transformou na agência de assistência técnica em matéria de educação aos países periféricos, apresentando estratégias articuladas para melhoria do acesso, a equidade e a qualidades dos sistemas educacionais por intermédio de um pacote medidas que vão das macropolíticas até às salas de aula. Sendo que, estes países têm pela frente, segundo o Banco Mundial (1995: XXII e XXVI), quatro desafios fundamentais

(a) *acesso* – já alcançado, no caso da escola de primeiro grau, na maior parte dos países, permanecendo como um desafio particularmente sério na África; (b) *equidade* – considerada principalmente em relação aos pobres, em geral, e às minorias étnicas, em particular (...); (c) *qualidade* – vista como um problema generalizado que afeta o mundo em desenvolvimento como um todo; e (d) redução da distância entre a reforma educativa e a reformas das estruturas econômicas – distância que seria hoje em dia mais notória nas economias de transição da Europa Central e do Leste Europeu (TORRES, 2007, p. 130-131).

Coraggio (2007) mostra que as novas políticas sociais têm proporcionado, dentre outras, a instrumentalização da prática econômica, mais do que sua mera continuação ou compensação. Objetivando a reestruturação governamental por um processo descentralizado em que se reduz o tamanho do Estado e deixa nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal, introjetando-se nas funções públicas os valores e critérios de mercado.

Com o processo de descentralização se transfere as responsabilidades sociais às instâncias do governo e às comunidades locais. Este fator tem sido apresentado na realidade latino-americana como um dos fatores que têm promovido a revolução cultural e institucional, que além desta via de regra para se garantir a governabilidade estão também: a

desregulamentação da economia; a redução máxima dos direitos não vinculados à competitividade; o saneamento das finanças públicas; investimentos em infra-estrutura produtiva ao lado do capital privado; e dar seguimento à política de estabilização econômica.

Neste contexto, o aumento da influência dos organismos multilaterais, como o BM, sobre os governos locais é cada vez maior e mais abrangente. E a esse respeito afirmar-se que

O poder dos organismos multilaterais sobre os governos dos países em desenvolvimento é exercido menos por seu aporte financeiro (como a dívida externa, convertida em hipoteca eterna dessas sociedades); o fator decisivo é a sua capacidade de interferir nas relações econômicas internacionais, por exemplo, vinculando o acesso ao mercado de capitais com a assinatura de acordos prévios com o FMI e o Banco Mundial, que impõem sua política econômica e os parâmetros da relação Estado/sociedade: equilíbrio fiscal, desregulamentação, privatização, *descentralização*. Os governos que controlam esses organismos obtêm um grande poder com custos muito baixos, a tal ponto que, nos Estados Unidos, por exemplo, se discute a conveniência de repassar recursos da ajuda externa (mais diretamente sujeitos ao manejo político) para os organismos multilaterais que esse país controla (CORAGGIO, 2007, p. 82).

Além disso, mesmo reconhecendo que as políticas devem se diversificar considerando cada realidade nacional, alguns autores (TORRES, 2007; CORAGGIO, 2007; SILVA, 2002; SGUISSARD, 2000; dentre outros) afirmam que, oficialmente, o Banco Mundial define as diretrizes a serem seguidas e detêm o saber sobre o que todos os governos devam fazer, em um receituário pronto (definido por meio de seus importantes documentos) e com medidas associadas à reforma educativa.

Para tanto, o Banco Mundial vem promovendo a indução dos sistemas de ensino a processos descentralizados, que, para Coraggio (2007), aparentemente, espera-se que esta descentralização em cada localidade ou estabelecimento de ensino seja adotada, com melhor conhecimento das condições locais, as combinações de insumos educativos mais eficientes; também é esperada uma redução da capacidade dos interesses tradicionais (sindicato dos professores e burocratas do governo central, associações de estudantes universitários, as elites geralmente beneficiadas pelos subsídios indiscriminados) para incidir na política educativa.

Dentre as intenções que levam este organismo a esta indução a tomada de medidas descentralizadoras está a promoção do desenvolvimento das capacidades básicas de aprendizado no ensino primário que demandem trabalhadores flexíveis e ajustados ao seu contexto. Além disso, considera-se que, pela escassez de recursos, há a necessária focalização na educação básica, com a diminuição intensiva de recursos para a educação superior ou sua transferência para os setores educacionais privados, cabendo ao poder local tomar medidas no sentido de priorizar os problemas mais emergenciais (BM, 1995, xi).

As diretrizes propostas pelo BM incluem a necessidade do uso racional dos investimentos educacionais, a ser obtido pela autonomia das instituições de ensino. Indica-se que esse seja um dos mais urgentes eixos da reforma educacional. A importância de se mudar a ótica do financiamento e da gestão do sistema educacional é parte das estratégias para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade da educação. A centralização da gestão desses recursos torna-se um dos principais desafios a serem enfrentados pelas mudanças no setor educacional. Para o Banco Mundial o que justifica tal pensamento é a defesa de que os gastos com a educação pública são ineficientes e injustos.

Torres (2007, p. 131-136) afirma que, para se alcançar um maior grau de eficiência, a atual proposta de reforma para os países em desenvolvimento deve considerar, dentre outros elementos:

- a) a prioridade depositada sobre a educação básica – A concentração neste nível se dá pelo entendimento de que é responsável pelos maiores benefícios econômicos e sociais e elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável e alívio da pobreza;
- b) A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa – Tal idéia de qualidade se localiza nos resultados que são verificados no rendimento escolar. Segundo o próprio BM no resultado o que conta é o “valor agregado da escolaridade”, isto é, “o benefício do aprendizado e do incremento na probabilidade de uma atividade geradora de renda”, sustentáculo do próprio sistema de produção que impera na maioria das economias mundiais;
- c) A prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa – Aqui assume grande importância a descentralização dentro da reforma administrativa da educação através de uma ampla reestruturação dos órgãos de administração e das unidades escolares e ampliação e fortalecimento de um competente sistema de informação (em todos os níveis);
- d) Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados – Ao lado do esforço pela descentralização recomenda-se a manutenção da centralização com vistas à melhoria da qualidade da educação, principalmente no que diz respeito a quatro pontos: fixar padrões, facilitar os insumos que influenciaram o rendimento escolar, adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e o monitoramento do desempenho escolar.

Neste estudo, destaco as duas últimas medidas propostas, onde a autora tomando como referência o documento do BM *Priorities and strategies for education* de 1995, cita que para o alcance da autonomia das instituições escolares, há uma série de recomendações no tocante ao estabelecimento de medidas financeiras e administrativas. A autora destaca que:

As medidas financeiras propostas são: a) utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; b) compartilhar os custos com as comunidades locais; c) efetuar doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; d) cobrar taxas na educação superior; e) estimular a diversificação das receitas; f) certificados e empréstimos educativos; e g) financiamento baseado em resultados e qualidade. No plano administrativo, recomenda-se maior autonomia tanto para as direções escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aulas, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e padrões, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino (TORRES, 2007, p. 136).

Além disso, também se afirmam como diretrizes: a convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares; o impulso do setor privado e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo; um enfoque setorial; e a definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica.

2.1.3- A descentralização e o Plano de Reforma do Estado Brasileiro

Um documento que marca significativamente o processo de reforma do Estado brasileiro na década de 1990 é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), que a partir de uma nova lógica que pressupõe o enxugamento do aparelho estatal e a privatização de bens e serviços. Propõe um conjunto de reformas entendidas como um passo para se superar a lógica de um Estado assistencialista e paternalista pela transferência da produção de bens e serviços à iniciativa privada.

Segundo Bresser Pereira & Spink (2001), a partir da década de 1990 após a crise de endividamento internacional passou-se a se dar ênfase à reforma do Estado, que no Brasil passou a ser prioridade a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso com a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado visando a implementação da administração gerencial. O que se advoga é que a causa central da crise dos anos 1980 foi o Estado, por sua característica intervencionista e altamente burocrática, sendo indispensável reformá-lo para limitar suas funções deixando a produção de bens e serviços, ampliar a sua

função de financiador dos direitos humanos básicos promover a melhoria da governabilidade, através da capacidade de mobilizar meios e recursos para execução de políticas, e reforço da *governance*, indo de um tipo de Estado lento e ineficiente para um tipo de administração flexível e eficiente.

Após fazer a crítica à administração patrimonialista e burocrática do Estado, que na sua análise a primeira caracterizou a administração pré-capitalista do Estado Liberal para assegurar os direitos e propriedade e a segunda de um Estado Desenvolvimentista que promoveu o controle hierárquico e formalista dos procedimentos, lança mão de argumentos a favor de uma nova administração pública baseada na administração empresarial. Prime pela eficiência em prover os bens públicos e semipúblicos, que emergiu na segunda metade do século XX para o enfrentamento da crise fiscal: a administração pública gerencial.

A estratégia gerencial para este modelo a ser implementado deve pautar-se a partir de uma estrutura administrativa reformada, definindo-se claramente as competências administrativas de todos os setores do Estado. Dessa forma, propõe um núcleo estratégico definidor de leis e políticas e devidamente protegidos e com altos salários; as atividades exclusivas, para garantir o financiamento e a execução das leis e políticas públicas; os serviços não-exclusivos, que podem ser assumidos pela iniciativa privada com financiamento público; e o setor de produção de bens e serviços.

Esta proposta de administrar o Estado está voltada para o indivíduo-consumidor (em termos econômicos) e o indivíduo-cidadão (em termos políticos) e a obtenção de resultados, limitação do grau de confiança do funcionalismo público e seu permanente controle de resultados, buscando a descentralização e o contrato de gestão como instrumento de controle. Além disso, a estratégia de publicização, que designa a transferência de competência da esfera pública-estatal para a pública não-estatal²⁸, destaca o conceito de instituições públicas não-estatais para implementação de políticas sociais que gera desresponsabilização por parte do Estado.

A descentralização é vista como uma das dimensões da reforma do Estado, por ser portadora de uma racionalidade econômica, insere-se em um projeto político no qual se entende a descentralização como um instrumento da reforma de Estado, sendo esta entendida

²⁸ Para Bresser Pereir (1998), dentre os componentes ou processos básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século 21 está a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” - este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta.

como redução dos gastos públicos e como redução das obrigações do Estado quanto à garantia de direitos sociais.

A descentralização adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, por sugestão do MARE, pode se restringir aos diferentes níveis de governo (da União para Estados ou Municípios) em se tratando de descentralização interna. Ou, em sendo externa, pode implicar em privatizações, em transferência da exploração de um serviço público, na terceirização dos serviços, e até na combinação delas. Essa concepção ignora a discussão que prevaleceu na Constituinte que tornava inerente ao processo de descentralização a participação popular, com vistas ao controle da atuação das autoridades, das instituições, e das ações de governo. Entretanto quando a descentralização pressupõe a formação de conselhos, freqüentemente, são formais. (RIBEIRO, 2002, p. 115).

No contexto educacional, os Conselhos de Educação (p.ex. o Conselho Escolar, o Conselho da Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB) que se tornaram instâncias de participação defendidas por muitos educadores e pela sociedade civil e tendo sua criação e implantação amplamente incentivados pelo governo, embora tendo muitos de seus conselheiros eleitos de forma direta, oficiosamente se constituem por meio de nomeações, retirando-lhes o seu real caráter de representatividade. Por outro lado, muitas vezes as funções dos seus membros são reduzidas a assinaturas de documentos (que não discutem e nem mesmo conhecem o seu conteúdo) e apoio às direções escolares em suas atividades de resoluções de problemas cotidianos e burocráticos.

Para Behring (2003), o PDRE segue a lógica da reforma gerencial pelo controle de resultados e a descentralização para a qualidade e a produtividade do serviço público. Tal modelo justifica-se devido o Estado ter se afastado de suas funções específicas para atuar na esfera produtiva. Deverá buscar o ajuste fiscal duradouro, uma política industrial e tecnológica visando a competitividade, inovar os instrumentos da política social e reformar o aparelho estatal para sua eficiência. A redefinição do papel do Estado visa transferir ao setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado e a descentralização via publicização.

A reforma do Estado e do aparelho estatal direciona-se para as mudanças na legislação, implantação de práticas gerenciais e se busca induzir à crença de que a crise contemporânea está localizada unilateralmente no Estado e que gera um contra-senso entre discurso (conservador disfarçado) e a política econômica implementada, mas que na perspectiva de análise marxista as mudanças passam pela crise do capital que busca a reestruturação do Estado visando a retomada das taxas de lucros através da reestruturação produtiva, da globalização e do ajuste neoliberal; e que a reforma se dá a qualquer preço

através da estratégia político-econômica, mostrando-se como uma contra-reforma marcada por uma condução conservadora e modernização restrita a alguns setores.

No Brasil, do conjunto de reformas que foi amplamente implementado, no que concerne às mudanças do papel do Estado, nota-se uma ausência de descentralização do poder. Criando-se uma lógica de recentralização do poder nas mãos do governo federal, que passou a desempenhar fortemente o seu papel normatizador das políticas públicas (KRAWCZYK E VIEIRA, 2006). Isso pode ser facilmente notado pelo amplo sistema de avaliação nacional (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE), a criação de fundos contábeis (como o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – (FUNDEF) – Lei 9.424/97 e o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei 11.494/2007; assim como um dos traços marcantes desta política de regulação e de desresponsabilização foi o processo de municipalização do ensino fundamental, facilmente percebido pelas mudanças provocadas na redistribuição de competências e atribuições entre os entes federados, principalmente entre dois destes entes: os estados e os municípios²⁹.

Krawczyk e Vieira (2006, p. 679) também afirmam que

a descentralização proposta pelo governo central adquiriu um significado específico no caso brasileiro, porque acabou normatizando nacionalmente uma diversidade de redes que configuravam o ensino público desde seu início, no século XX, quando os estados e municípios assumiram a responsabilidade pelo ensino fundamental. Tal diversidade se manteve no período centralizador da ditadura da segunda metade do século XX e foi acentuada durante a democratização, após a década de 80, com a redefinição das relações entre as três instâncias federativas (União, estados e municípios). A estes dois últimos foi reafirmada a atribuição de assumirem a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio.

Do exposto, as autoras verificam que o processo de descentralização nos países estudados, principalmente no caso brasileiro, ao se configurar um novo papel do Estado nacional, alterou-se as relações de poder entre o governo central e os locais, o que, por sua

²⁹ A esse respeito Gutierrez (2005) sinaliza o fato de que a municipalização do ensino é considerada uma das vertentes da política de descentralização da educação, sendo indicada por alguns estudiosos do assunto, como portadora de um conjunto de vantagens tais como: possibilidade de uma ação de política educacional menos burocratizada, maior flexibilidade curricular e uma gestão mais democrática, além de possibilitar maior controle social por parte dos usuários dos serviços educacionais atribuída à proximidade entre eles e os gestores das políticas educacionais. Mas não há consenso quanto a essa premissa. Sendo que para autores como Oliveira (2003) a descentralização quando representada pela municipalização pode vir mascarada, não passando na prática de desconcentração de mando, alterando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino, mas mantendo a concentração e centralização das decisões no executivo municipal.

vez, irá constituir-se em dimensão fundamental na instituição da nova organicidade dos sistemas educacionais.

2.1.4- Repercussões da atual lógica descentralizadora para a educação municipal

Como foi visto anteriormente, o processo que se estabeleceu no Brasil para ajustar o país às novas exigências impostas pelos modelos e econômicos e políticos internacionais, a partir da adoção de um modelo de administração gerencial tomaram por base, no plano legal, uma concepção democrática e plural de Estado e sociedade, e no plano do discurso considera a existência de conflitos, a cooperação e o papel dos cidadãos na defesa de seus interesses. Tomando-se como referência a descentralização política e administrativa, tem-se a intenção de transferir atribuições do nível central de governo para os regionais e locais e a delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformaram em gerentes autônomos, segundo a própria perspectiva apontada pelas orientações advindas, dentre outros, de pensadores da reforma como Bresser Pereira (1998).

De acordo com as orientações do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1995) no então governo de Fernando Henrique Cardoso tornava-se necessário que todo o sistema de educação do país passasse por um intenso processo de ajustamento para se atender à lógica economicista que impera nos discursos e práticas governamentais. Dessa forma, tornou-se imperativo ajustar-se a gestão dos sistemas de ensino e das escolas a este novo modelo, deixando-se evidente o perfeito entendimento ao receituário imposto pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, que tomam por base os princípios da eficiência, eficácia e equidade e a otimização entre custo e qualidade.

A descentralização dos processos de gestão se afirmou, principalmente, a partir nos dispositivos legais presentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estes enfatizam a necessidade de repartição das responsabilidades pela educação entre os três níveis administrativos: o federal, o estadual e o municipal. Segundo Valle et al (2004) com esta proposta descentralizadora, numerosas competências são transferidas para as regiões e coletividades municipais, dentre elas estão a responsabilidade pela educação infantil e a prioridade ao ensino fundamental, a possibilidade de criação e implantação de sistemas municipais autônomos, a desresponsabilização por parte dos Estados pelo ensino fundamental que passa a ser assumidos largamente pelos municípios através do processo de municipalização, a criação e manutenção de fundos de educação como FUNDEF

e FUNDEB, a criação de diversos colegiados municipais na área da educação, além da competência de se criar normas complementares para os seus sistemas de ensino, dentre outros. Tais medidas proporcionam a ampliação de sua competência jurídica em matéria de escolarização de crianças, jovens e adultos, e multiplicam assim as instâncias e níveis de decisão, pelo menos se considerarmos o teor da legislação educacional.

Tal legislação atribui aos entes federados novas obrigações e responsabilidades no que tange, principalmente, aos campos da gestão e financiamento da educação e, suas conseqüências podem ser sentidas, em primeiro lugar, na gestão dos sistemas de ensino e, depois, na gestão da escola, causando um grande impacto desse novo ordenamento jurídico legal que pode ser sentido em três dimensões no setor educacional: 1) a dimensão da focalização da política educacional que elege o ensino fundamental enquanto prioridade na educação básica; 2) a dimensão da municipalização do ensino; 3) a tensão centralização/descentralização que irá dimensionar e redefinir as outras duas anteriores quando se centralizam as decisões da política educacional em âmbito federal e descentralizam-se os encargos e serviços para os estados e municípios.

É importante salientar que as reformas educacionais vêm possibilitando um aumento significativo das matrículas na escola pública, principalmente, no ensino fundamental. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), o Censo Escolar de 1998 já mostrava uma grande evolução. Neste ano a taxa de atendimento alcançou 96,5% das crianças brasileiras na faixa etária de 7 a 14 anos, que era de 96% em 1996. Já a taxa de escolarização líquida³⁰ no ensino fundamental era de 95,8% no ano de 1997. Somente três estados (Piauí, Alagoas e Maranhão) apresentavam taxas de escolarização líquida inferiores a 90% e todos os estados das regiões Sul e Sudeste alcançavam taxas superiores a 97%. Com destaque para o Distrito Federal que obteve o índice de 97%, o melhor do país. O Estado do Pará apresentou naquele ano uma taxa de atendimento na ordem de 96,6% e 92,8% de escolarização líquida no ensino obrigatório.

Segundo Azevedo (2002), nas últimas décadas se chegou a uma proximidade da universalização do acesso demonstrada pelos dados dos últimos anos. No entanto, para a autora

esse crescimento quantitativo das oportunidades de acesso à escola pública, na medida mesmo em que possibilitou que significativos contingentes de alunos das camadas populares a freqüentem trouxe, como problemática fundamental à questão da

³⁰ De acordo com o INEP a Taxa de escolarização líquida engloba a parcela da população de 7 a 14 anos matriculada no nível de ensino adequado para a sua idade.

precariedade da qualidade do ensino ministrado e, por conseguinte, da impropriedade das políticas educativas que têm sido implementadas para equacionar os problemas da repetência, da evasão e do desempenho – enfim, da garantia de processos efetivos de escolarização que combatam as desigualdades educacionais (2002, p. 50-51).

Dentre os mecanismos que compõem o conjunto de práticas do poder central e que demonstram as mudanças na lógica de ação estatal, estão os programas federais que se destinam à efetivação das ações supletivas e redistributivas da União, gerenciadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É recorrente a esta ação a apologia à descentralização compreendida numa lógica economicista-instrumental: *quanto mais descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais democracia e eficácia*. No entanto, tais processos se afirmam muito mais como *práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação as políticas concebidas no nível do poder central* (AZEVEDO, 2002; p. 55).

O estudo apresenta algumas conclusões interessantes. Dentre elas destaco para fins desta pesquisa:

a) a grande dificuldade dos gestores municipais da educação em constituir e fazer funcionar novos mecanismos de gestão de acordo com os moldes pré-determinados pelo governo central: os conselhos da área da educação. Há, sim, preocupações em se garantir formalmente sua criação, até por ser um dos critérios para a aquisição e fiscalização da aplicação de recursos, mas que na prática se mostram como estruturas, na maioria das vezes, forjadas e irrelevantes na definição das políticas educacionais locais;

b) a escassez de fontes de recursos que possibilitem a ampliação das estruturas municipais, o que faz com que a maior parte dos municípios brasileiros fique dependente das transferências dos outros entes federados para dar conta do atendimento da demanda por educação que lhes são postas. Este é visto como um dos fatores para a progressiva indução ao processo de municipalização do ensino;

c) neste processo de indução à municipalização também se destacam o FUNDEF e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por condicionarem a distribuição e/ou transferência de recursos à quantidade de matrículas efetuadas na rede municipal ou escolas;

d) na perspectiva da administração gerencial, passou-se a entender que os problemas educacionais não decorriam da falta de recursos e sim da falta de competência administrativa no gerenciamento desses recursos. Tal fator tem se constituído em forte problema para a educação municipal quando se considera que a meta é a universalização da educação fundamental com qualidade;

e) a precaridade financeira dos municípios brasileiros têm conduzido ao aumento do número de vagas sem que se processe a necessária expansão da rede física escolar e sem as melhorias das instalações existentes. Aumenta-se a quantidade de alunos por sala e pioram-se as condições de trabalho do professor e aprendizagem dos alunos;

f) a gestão da educação municipal não consegue fazer com que os professores tenham ganhos salariais reais, que seria uma dos objetivos centrais da implantação do FUNDEF, o que se vê é o aumento salarial por meio de gratificações, que podem ser retiradas a qualquer momento do ganho dos professores. A própria incerteza em relação à continuidade desse programa torna-se inviável uma efetiva incorporação salarial, pois os municípios têm receio de não poderem arcar com os ônus futuros;

g) diversos programas federais (Programa Nacional Saúde do Escolar – PNSE, Programa Nacional do Transporte Escolar – PNTE, dentre outros) trazem a marca da focalização ou da *discriminação positiva*: atende-se parte da clientela que se situa nos limites da pobreza;

h) a criação da modalidade de financiamento “*Projetos Educacionais*”, cuja elaboração deve seguir normas prescritas em manuais elaborados pelo Ministério da Educação, que privilegiam a mediação quantitativa dos produtos aferidos pelo projeto. Evidencia-se o princípio da competição para a conquista de recursos no âmbito do ensino público;

i) Inexistência de uma estrutura técnico-administrativa e financeira como um dos empecilhos centrais para que os municípios assumam os seus deveres constitucionais. Isso implica, necessariamente, a incapacidade para a elaboração de projetos competitivos na busca de recursos complementares.

Além desses fatores que afetam diretamente a forma de gestão dos sistemas municipais de ensino ou das redes escolares municipais, um dos lados mais complexos foi o processo de intensificação fragilizado da municipalização do ensino no Brasil, que gerou intensa competitividade e desobrigação entre os sistemas/redes de ensino que atuavam na educação básica. Praticamente obrigou grande parte dos municípios brasileiros a aderirem, pois em virtude da legislação que passou a ser implementada, principalmente, com a emenda Constitucional 14 de 1996 e sua regulamentação pela Lei nº 9.424/96 (Lei do FUNDEF) e a nova LDB, que sinalizaram claramente mudanças nas responsabilidades dos entes federados, quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, com a criação do FUNDEF, gerou-se uma intensa rediscussão do financiamento do ensino, que, em conseqüência da

importância dada a maior quantidade de alunos em cada rede de ensino gerar mais recursos, em virtude do sistema de custo-aluno, municipalizar se tornou palavra de ordem. Sendo que, de imediato, não se mediram as responsabilidades que os municípios passariam a ter e o seu grau de desvantagens, mas somente a quantidade de alunos que seriam somados para o recebimento de um maior aporte de recursos.

A indução ao processo de municipalização do ensino é bastante visível. A esse respeito, Oliveira et al. (1999, p. 32-33) argumenta que

A criação do fundo (*FUNDEF*) trouxe como conseqüência a possibilidade do Município “ganhar” ou “perder” parte de seu próprio orçamento. Assim, premido pela escassez de recursos, provocada pela recessão e agravada pelo Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF) e pela Lei Kandir, a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável. Cresceram também os artifícios para burlar a lei, pela criação de alunos e funcionários “fantasmas”, a fim de ter acesso a recursos do Fundo, tal qual denúncias divulgadas pela imprensa. (...) A indução à municipalização não considera a questão dos recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. Poderão construir prédios ou assenhorar-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar os estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais que isso.

O estabelecimento de um percentual de pagamento por aluno atendido foi um dos motores do processo de municipalização do ensino fundamental, que decorre do conjunto de carências históricas de atendimento escolar e o incentivo financeiro levaram grande parte das prefeituras a acelerarem o processo que os autores denominam de “prefeiturização”. Nos último anos mais de 80% de municípios que pertencem a estados como Alagoas, Maranhão, Ceará e Bahia (ARELARO et al, 2004) se encontram municipalizados. Também no Estado do Pará, aonde este percentual chegava perto de 70% de municípios que aceitaram este processo, até o ano de 2005.

Consumado o fato – estava-se em 1998/99 – os municípios perceberam que havia ainda um descompasso entre o discurso e a prática, pois o custo aluno/ano, estabelecido também anualmente por ato do Presidente da República, e, para 1997, definido em R\$ 300,00, não sofreria reajustes sequer proporcionais à inflação do período. Assim, tanto em 1998, como para o ano de 1999, o valor estabelecido foi o de R\$ 315,00/ano por aluno atendido. Apesar dessa compressão dos repasses para a área educacional e, contraditoriamente, na busca desses repasses, ainda que insatisfatórios, acelerou-se o processo de municipalização, obrigando-se, em especial os municípios à contratação de novos professores, novas construções e/ou ampliações escolares, aumento do número de refeições escolares e material escolar. (...) (ARELARO, et al, 2004, p. 35-36).

Pela análise de grande parte das políticas implementadas no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, período em que os discursos pró-descentralização se tornam bem mais evidentes e ponto presente nas agendas governamentais em nível nacional, o que se tem verificado é um processo descentralizador revestido de forte poder de desconcentração, onde o governo federal tem transferido para estados e municípios algumas de suas funções, no

entanto, mantendo a sua autoridade na definição e redefinição de tais políticas. Dessa forma, buscando aumentar a sua eficácia, em uma política em que as definições são tomadas, na maioria das vezes, verticalmente.

A este respeito, Souza (2003) revela que no tocante à descentralização esta se apresenta na sua forma de execução política como *desconcentração*, na qual o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão, como no caso dos municípios, principalmente aqueles que dependem fortemente dos aportes de recursos financeiros repassados pelo governo federal. Ainda segundo este autor, nesta formatação, os organismos não são livres para decidir, pois dependem diretamente do poder central.

Alguns autores (DOURADO, 2002; DRAIBE, 1998; SOUZA & FARIAS, 2004; OLIVEIRA, 1999) evidenciam em seus estudos a idéia de que, pelas alterações organizações das últimas décadas, o sistema educacional brasileiro tem sido marcado por fortes políticas desconcentradoras. Se a descentralização se refere à real possibilidade de tomadas de decisões acerca das políticas educacionais em todas as instâncias de governo, a administração federal não deveria ditar todas as regras do jogo para que estados e municípios atuem de acordo com as mesmas, mas deixar que as administrações locais conduzam os próprios rumos de suas atuações, respeitando-se o que constitucionalmente é definido e possam gerir efetivamente aquilo que é de sua responsabilidade. O entendimento é de que a

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. É, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório. No contraste de ambos os termos é preciso ter claro que, embora ambos se constituam na *praxis* como ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas conseqüências da implementação de uma ou da outra (TOBAR, 1991, p. 34).

O estudo sobre a temática da descentralização tem revelado que é notório que o discurso, a legislação e a prática governamental têm intensificado o uso do termo descentralização, dando-lhe um caráter político democratizante, estando subjacente a importância dada à racionalização, o seu caráter modernizante e a garantia da gestão democrática em nível escolar e da administração dos sistemas.

No entanto, ao se analisar algumas políticas que vêm sendo implementadas como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), estas trazem em sua configuração fortes traços tecnocráticos com determinações devidamente definidas pelos organismos centrais de poder e que devem somente ser executadas pela

administração dos sistemas de ensino e em nível escolar. Evidenciando-se a idéia de descentralização financeira, administrativa e pedagógica, que se efetiva de forma desconcentradora, pois, na sua maioria, as tomadas de decisões não cabem a estes níveis do sistema educacional.

2.2- A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO COMO UMA DAS FACES DA DESCENTRALIZAÇÃO E SUA IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: POR QUE NÃO ADERIR?

É fato que a municipalização do ensino fundamental vem sendo colocada nas últimas décadas como uma das mudanças significativas, fortemente condicionadas pelo discurso da descentralização da educação. Portanto, desde as determinações dos Artigos 70 e 71 da atual LDB e com a definição da Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 – regulamentada pela Lei 9.424/96 (que redireciona os recursos para a educação através da criação do FUNDEF para reordenar gastos com educação de estados e municípios) –, esta se consolida como um dos mais fortes instrumentos que evidencia uma das atuais faces da nova lógica de gestão da educação municipal. A criação deste fundo contábil que subvincula os recursos destinados à educação para o ensino fundamental, se tornaria um forte instrumento de indução à municipalização por trazer a perspectiva de perdas e ganhos com o aumento ou diminuição das matrículas no ensino obrigatório.

Mais recentemente foi instituída a Medida Provisória nº 339, de 28/12/2006, onde se institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), logo em seguida tal fundo é regulamentado pela Lei 11.494, de 20/06/2007. Esta Lei dispõe no Art. 18, nos termos do Art. 211 da CF de 1998, a possibilidade de Estados e Municípios celebrarem convênios para a *transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.*

Segundo Oliveira (1997) no debate contemporâneo acerca da descentralização da educação, a municipalização do ensino tem sido entendida como *o processo de transferência de rede de ensino de um nível da administração pública para outro, geralmente do estadual, para o municipal* (p. 174) no que se refere ao ensino fundamental. Em sua análise apresenta que o processo de municipalização primeiramente tem sido defendido a partir dos argumentos da descentralização administrativa – que não necessariamente tem transferido o poder de

decisão, mas sim a mudança da esfera administrativa responsável pela gestão do ensino – e a participação – se a população estiver mais próxima das tomadas de decisão estas se tornarão mais democráticas. Em que pese este segundo argumento, reduz-se *a complexa questão da participação apenas a um problema de “espaço-população”* (p. 178).

Por outro lado, a difusão do ideário do Banco Mundial tem se dado como um forte fator que vem influenciando as iniciativas tomadas na redefinição das políticas públicas na atualidade. Esse organismo tem levantado a bandeira pró-municipalização do ensino como solução racional para os problemas de desperdício no âmbito da gestão e financiamento da educação. O que fica evidente é o discurso da desobrigação do Estado (federal e estadual) e a transferências das responsabilidades pela educação fundamental para os municípios e *na hipótese destes não conseguirem dar conta da demanda, uma das alternativas que lhes resta é a iniciativa privada* (op.cit., p. 180).

O que se torna patente nas últimas décadas no Brasil é um processo descentralizador que vem sendo implantado com vistas à racionalidade na aplicação dos recursos e do financiamento, produzindo-se o aprofundamento e a expansão de programas descentralizados, tornando os municípios responsáveis por sua execução por estarem mais próximos daqueles a serem beneficiados. A lógica é tornar mais eficientes os serviços públicos a partir da otimização dos gastos na área educacional, transferindo-se para a ponta do sistema o gerenciamento dos recursos. No entanto, em termos de democratização dos mecanismos de decisão o que se vê é um conseqüente discurso de autonomia relativa para as instâncias subnacionais. Este “outro lado” da descentralização tem claramente permanecido restrito em

nível micro da política educacional com a constituição dos conselhos municipais, mas, principalmente, das unidades escolares e, mesmo assim, limitadas a mecanismos de escolha direta de diretores e constituição de conselhos escolares com representação dos diferentes segmentos atuantes na escola. Argumenta-se que a descentralização nesses moldes ficaria incompleta, em um processo que se poderia denominar como “descentralização tutelada”, no qual transfere-se a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas não se alteram significativamente os mecanismos decisórios em relação à concepção da política educacional, os quais permaneceriam concentrados na cúpula do ministério. É exclusivamente daí que se volta a determinar o “que” deve ser feito e “como” deve ser a execução (MENEZES, 2001, p. 68).

São fatores como estes que tornam crítico o processo de descentralização da educação via municipalização. Somado a isso, fruto do processo iniciado com a promulgação da CF de 1988 obrigava que os governos estaduais e municipais a investirem pelo menos 25% de suas receitas de impostos e transferências em ensino originaram um expansionismo generalizado – por parte de governos estaduais e municipais – da oferta de matrículas em todos os níveis de ensino – infantil, fundamental, médio e, até mesmo, superior. Daí muitos municípios optarem

pela municipalização do ensino como forma de aumento de suas receitas. Porém, diversos autores têm apontado limites na implementação desse tipo de política educacional. Dentre eles destaco que:

- a) é um processo quase exclusivamente fruto de iniciativas dos governos federal e estaduais, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela administração pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa (ARELARO, 1999);
- b) a tendência de redução da municipalização à sua prefeiturização, ou seja, a mera transferência de atribuição somente no âmbito da administração (ABREU, 1999);
- c) faz parte da política reformista monitorada pelo governo federal, a qual visa ajustar o poder estatal à lógica prevalecente na administração pública gerencial, tendo em vista o aumento da eficiência no que diz respeito à gestão dos recursos públicos existentes para financiar o funcionamento do sistema educacional brasileiro como um todo (CORRÊA, 2000);
- d) os ganhos fiscais dos municípios, derivados das regras de descentralização fiscal, associados à regra constitucional de vinculação de gasto com ensino – e, não com educação –, permitiram que a expansão do gasto municipal se direcionasse para outras atividades afins, tais como financiamento de bolsas de estudo, transporte escolar etc. (ARRECHT, 2002);
- e) as tensões geradas por esse processo de mudança institucional se deu, por entes outros elementos, pela reconhecida falta de experiência política, burocrática e administrativa para gerenciar um volume maior de recursos financeiros e a expansão das equipes centrais e a disputa gerada entre os profissionais que permaneceram nos quadros da administração estadual e aqueles que foram municipalizados (MARTINS, 2003);
- f) a relação entre os entes federados vem refletindo uma cisão entre o planejar e o executar, no sentido de agudizar o fosso existente entre as esferas que determinam as políticas públicas e os espaços que, em efetivo, as cumprem (SOUZA & FARIA, 2003);
- g) o direito à educação não se encontra, de fato, assegurado em virtude da priorização específica do ensino fundamental, levado à efeito pelo FUNDEF, o que ocasionou,

por exemplo, o fato de que a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos não contam, no âmbito do municipal, com recursos capazes de atenderem às demandas locais (SOUZA & FARIA, 2003).

Apesar de todos esses fatores alguns contrapontos precisam ser considerados, alguns feitos por Martins (2003, p. 236-237) ao afirmar que o atendimento municipalizado aproxima mais os profissionais da educação, os alunos e seus pais do centro de decisão, facilitando constituir a pauta de reivindicações e localizando mais facilmente os conflitos entre estes e os gestores do sistema municipal. Porém, o processo de municipalização no Brasil tem sido permeado por problemas que parecem se eternizar no ensino público, pois a expansão repentina das redes municipais começou a provocar um rol de intervenientes, evidenciando que a tensão entre a expansão da cobertura dos serviços educacionais e a manutenção da sua qualidade é realmente difícil de ser resolvida. Assim, concluo que a emergência e consolidação de formas mais aceitáveis de gestão descentralizada da escola pública dependerão do grau de maturidade política dos sistemas de ensino e dos sujeitos envolvidos nesse processo que será tanto maior quanto forem as chances de se exercitar a democracia de fato.

Esta proximidade com o local, com os indivíduos que vivenciam no cotidiano escolar o desenvolvimento e os problemas que se apresentam no campo educacional, possibilitaria uma tentativa de resolução mais imediata das situações que se apresentarem conflitantes ou caóticas. Não se deve partir o processo de municipalização considerando-se tão somente a soma de todos os recursos advindos da maior quantidade de alunos matriculados para se ter um montante maior de investimentos e, nem tampouco, ser traçada como uma vontade política dos gestores municipais sem a presença fundamental da população envolvida no processo de análise e planejamento da educação local. Por isso, que nessa mesma linha de discussão emergem as idéias de Gadotti e Romão (1993, p.108) quando afirmam que

a verdadeira *Municipalização* do Ensino Fundamental dar-se-á, não pela transferência de escolas sob outras jurisdições e responsabilidade para o Governo Municipal, mas pela integração do planejamento, da gestão e da avaliação das ações de todas as escolas de Ensino Fundamental, seja sob que jurisdição estejam, por uma mesma instância (grifo dos autores).

O sentido exposto acima não se aproxima da perspectiva municipalizadora implantada no Estado do Pará nas últimas décadas. Pois, na esteira das mudanças que passaram a se efetivar a proposta do programa de municipalização da Secretaria de Estado de Educação do Pará no ano de 1995, a ênfase estava colocada nos aspectos relacionados à eficiência da gestão, que na expectativa do governo, alcançaria melhores resultados

qualitativos se passassem para a responsabilidade exclusiva dos municípios todo o ensino fundamental. Este programa buscou fundamentação na Constituição do Estado do Pará promulgada em 1989, em seu Capítulo da Educação e no Plano Estadual de Educação (PEE) do biênio 1995/1999, onde se torna evidente o caráter que se dá à municipalização como diretriz essencial para a melhoria do ensino no Estado do Pará (SEDUC, 1995, p. 45-35). Sua concepção se dá em torno da perspectiva da descentralização como reafirmação do poder municipal e, conseqüente, melhoria das condições educacionais da realidade local.

Encontrar nos instrumentos legais justificativas que amparasse a desresponsabilização do Estado no que se refere à oferta e gestão de escolas de ensino fundamental não foi tarefa muito difícil. Inicialmente o documento divulgado pela administração estadual (gestão 1995/2002, continuada pela gestão de 2003/2007) procura fundamentar suas ações, inicialmente, no Artigo 274, § 1º, da Constituição do Estado do Pará, promulgada em 05 de outubro de 1989, onde se tornava obrigatória a prioridade municipal na organização de novas escolas de ensino fundamental. Mais adiante no Artigo 280, que trata da organização das redes estadual e municipal, em seu item II, que definia *a responsabilização progressiva do município no atendimento em creches, pré-escolas e ensino fundamental*³¹, complementada pelo § 1º:

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

Vale ressaltar, que estas determinações foram, em grande parte modificadas com a promulgação da EC 15/99 à Constituição do Estado do Pará, de 03/08/1999. Definindo-se, no que diz respeito ao Art. 274, § 1º que *Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e o Estado atuará prioritariamente no ensino fundamental e médio*. E o parágrafo 1º do Art. 280 que traz uma nova redação: *A responsabilidade progressiva referida no inciso II far-se-á a partir da educação infantil e do primeiro ciclo do ensino fundamental e, à medida que os Municípios assumam as escolas fundamentais (...)*.

Mesmo que no Art. 280 permaneça a responsabilização progressiva do município na oferta e manutenção do ensino fundamental, o Art. 274 já contempla os reordenamentos

³¹ Tal medida também está prevista no Art. 281 que trata do estabelecimento do Plano Estadual de Educação que deverá conter, obrigatoriamente: *I - o programa de responsabilização progressiva do Município do ensino fundamental previsto para o período e a correspondente expansão do ensino médio*.

trazidos pela legislação educacional mais atual (p.ex. LDB e Lei do FUNDEB) que demonstram a responsabilidade comum de estados e municípios na oferta do ensino fundamental. Tal colocação se torna imprescindível para o entendimento dos direcionamentos que serão dados à política educacional da administração estadual atual (gestão 2007/2010) voltada para o ensino fundamental, que enfocaremos mais adiante.

Aspectos relevantes da política educacional implantada no Estado do Pará se encontram no PEE do biênio 1995/1999³², onde se evidencia diretrizes que tomam como opção a descentralização tendo como meta a municipalização do ensino fundamental a ser praticada no estado até o ano de 2002. Propõe-se a consolidação da diretriz definida na legislação concernente no que diz respeito à municipalização do ensino, a ser constituída pela transferência de forma gradual para a administração dos municípios a gerência do ensino fundamental.

Corrêa (2000) partindo da hipótese de que as políticas educacionais executadas pelos gestores públicos locais no período acima citado fundamentaram-se nos princípios da administração pública gerencial, analisa que, no caso do Estado do Pará, esse modelo passa a ser adotado para que as políticas locais estejam relacionadas ao processo mais amplo de mudanças do modelo capitalista de produção que vem ocorrendo nas últimas décadas e como *estratégia capaz de viabilizar a organização eficiente do sistema escolar, tendo em vista a oferta de uma educação de qualidade a todos os cidadãos que dela necessitem* (p. 46). Fundamenta suas evidências nas definições dos Planos Estaduais de Educação do período de 1995 a 2003 com o intuito de *identificar o conjunto de ações e metas definidas pelo governo estadual paraense e os efeitos que elas estão produzindo nessa área* (p.59).

A análise deste autor mostra que o PEE prevê a aplicação de programas estratégicos para o desenvolvimento e dentre eles estão: a) a descentralização e municipalização das atividades educacionais, programa cujo objetivo consiste em implementar bases físicas e organizacionais necessárias à descentralização e à municipalização da administração da educação no Estado, as decisões e ações relativas à administração da educação. Para a consecução desse programa, as ações básicas contemplam o aparelhamento e reestruturação das Escolas, Unidades Regionais de Ensino (UREs) e SEDUC/Sede; b) a qualificação da mão-de-obra necessária à implementação do novo modelo administrativo; c) a transformação

³² Na verdade o que se define como Plano Estadual de Educação 1995/1999 se mostra, no plano legal, tão somente como uma carta de intenções que procura traçar as diretrizes e metas da administração estadual do período em voga, já que urge a necessidade de se instituir através de lei estadual para que se defina como um plano de Estado, o que não se instituiu no caso dos planos propostos para o Estado do Pará.

e aparelhamento do Centro de Treinamento de Recursos Humanos em Centro de Formação do Servidor da Educação (CTRH); d) a implementação de ações na área da saúde preventiva e curativa, acidente de trabalho e doenças profissionais; e) manutenção das escolas através da chegada de recursos para serem administrados diretamente pelas mesmas; f) e informatização de todos os pólos administrativos da Secretaria de Estado de Educação (CORRÊA, 2000, p. 65-66).

A Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), através da Secretaria Adjunta de Logística (SALE), apresenta que há grandes vantagens na municipalização para os municípios e, dentre elas, destacamos: a priorização e garantia de universalização do ensino fundamental; aumento dos recursos repassados pelo FUNDEB; planejamento e implantação, de forma unificada, de ações ligadas diretamente a melhoria da qualidade do ensino: matrícula, lotação, programas de alimentação escolar e livro didático; melhor acompanhamento de todos os programas desenvolvidos pelas escolas; garantia de gestão democrática das escolas; e a melhoria do IDEB dos municípios.

Também se destacam uma série de vantagens que a municipalização pode trazer para a Rede Estadual, dentre elas: a melhoria da organização, da qualidade e concentração de esforços da SEDUC no atendimento do Ensino Médio em todo o Estado; a universalização do ensino obrigatório; melhoria da qualidade do ensino em todas as etapas da Educação Básica e a conseqüente elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Estado. Deixando-se patente que este processo não é uma imposição ou uma obrigação legal, e sim uma possibilidade que dependerá do ajustamento prévio e formal a ser realizado entre os entes federados envolvidos.

Evidente que devem ser considerados os fatores expostos acima. No entanto, percebo que o que não ocorreu em nível estadual foi a discussão ampliada desse processo que acaba se dando por decisão unilateral dos gestores municipais e o descarte das percepções dos demais envolvidos no processo. Isso foi evidenciado pela experiência tida no município de Igarapé-Açu (PA) onde não houve ainda nenhuma discussão mais ampla acerca desse processo e que o mesmo ainda não foi deflagrado por falta de iniciativa e interesse da administração local.

Um dos primeiros produtos desse viés da descentralização foi a deflagração do processo de municipalização através da transferência para os municípios das formas de aquisição e distribuição da alimentação escolar. Através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a ser implantado em cada localidade se teria um maior controle por parte da população beneficiada e o incremento da economia com a aquisição de produtos e

uma conseqüente adequação aos hábitos alimentares locais³³. Em seguida, o início das transferências das séries iniciais do ensino fundamental com a cessão de prédios, equipamentos e pessoal, além de serem repassados recursos financeiros. A adesão de um número considerável de municípios se deu pela efervescência na implantação do FUNDEF no Estado do Pará – que foi um dos primeiros estados brasileiros a colocar em prática tal medida no ano de 1997, através da criação da Lei nº 6.044, de 16/04/1997 que institui este fundo no âmbito da legislação educacional paraense, onde destacamos o Art. 5º que determina:

É autorizada nos termos do Artigo 211, 4º da Constituição Federal, a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios, para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, nos quais está prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou os municípios assumirem.

Acerca do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará, um dos recentes estudos que mostram importantes elementos de sua análise encontra-se as observações apontadas por Gutierrez (2005). A autora apresenta que dos 143 municípios do Estado do Pará, até o fechamento do trabalho em 2005, 67,3% já haviam assumido a gestão de todas as escolas públicas de ensino fundamental. Assim, o que se verifica no Estado é que

Uma das causas que se pode atribuir a essa corrida dos prefeitos em direção à municipalização, certamente se deve à perspectiva de aumento de recursos nos municípios. Alguns por entenderem que conforme o maior número de alunos, maior a possibilidade de aumento de recursos (...). Outros, talvez a maioria, pela falta de esclarecimento sobre a distinção entre o FUNDEF e a municipalização, entenderam que o repasse de complementações do FUNDEF pudesse estar condicionando à assinatura do Termo de Convênio. O fato é que muitos prefeitos optaram tendo em vista o acesso a essa complementação de recursos, quando na verdade, o município que tivesse um custo aluno ano inferior aquele definido nacionalmente, independentemente de ser municipalizado ou não, receberia a complementação da União e auferiria os recursos advindos do Estado pelo efeito redistributivo do FUNDEF (GUTIERRES, 2005, p. 215-216).

Evidenciando-se também que no Pará os anos de 1997 e 1998 foram os que apresentaram os maiores números de adesões a este processo por conta do início da implantação do FUNDEF. O andamento de adesões em todo o Estado considerando as

³³ Uma observação relevante a esse respeito é o fato do município de Ananindeua não ter dado continuidade à *municipalização* da alimentação escolar a partir do ano de 2006, ano em que a gestão municipal se desobrigou com a aquisição e distribuição da alimentação escolar para as escolas estaduais que se encontram localizadas na sua área de abrangência geográfica. Isso é perfeitamente possível, pois de acordo com a Resolução 032, de 10/08/ 2008, do FNDE, se estabelece no Art. 7º que *Os Estados, por meio de suas secretarias de educação, poderão delegar aos Municípios o atendimento aos alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental estaduais, localizadas nas respectivas áreas de jurisdição municipal, e autorizar ao FNDE a transferir, aos respectivos municípios, a correspondente parcela de recursos financeiros*. E o § 1º define a autonomia municipal no sentido de que a determinação anterior só se efetivará com a *anuência formal dos gestores municipais, a ser encaminhada ao FNDE pela Secretaria de Educação do Estado, no mês de janeiro de cada ano, com validade para aquele ano, e poderá ser revista, exclusivamente, em janeiro de cada ano*.

mesorregiões que delas fazem parte os municípios paraense, até o ano de 2005, a municipalização configura-se da seguinte forma:

A mesorregião Sudoeste é a que mais municipalizou o ensino com 100% dos municípios; em segundo lugar vem a mesorregião Sudeste com 84,6% dos municípios; em terceiro, o Baixo Amazonas com 71%, em quarto a mesorregião Nordeste, com 55% e em quinto o Marajó, com 50% dos municípios. A mesorregião com o menor percentual de municipalização é a de Belém, com 36%. Em termos absolutos a mesorregião Nordeste é a que apresenta o maior número de municípios que não aderiram à municipalização, um total de vinte e dois. As respostas diferenciadas se devem a inúmeros fatores: de ordem política, econômica, geográfica, infra-estruturais entre outras (GUTIERRES, 2005, p. 214).

No rol das discussões acerca do processo de municipalização também merece destaque a realidade que a educação infantil passou a ter, principalmente, por força da CF de 1988 e da atual LDB quando evidenciaram a responsabilização dos municípios pelo atendimento da educação infantil em creches – para crianças de 0 a 3 anos – e pré-escolas – para crianças de 3 a 5 anos, tornando-a a primeira etapa da educação básica, promovendo sua vinculação aos sistemas públicos e deixada de ser considerada meramente como atendimentos assistencialista, passando o seu cunho pedagógico para o desenvolvimento ter a merecida relevância. A seguir, alguns números do Censo Escolar de 2008 que mostram essa realidade.

Tabela 3: Brasil - Matrícula inicial na Educação Infantil segundo o Censo Escolar 2008.

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Matrícula Total
Estadual Urbana	6.955	93.104	100.059
Estadual Rural	327	11.418	11.745
Municipal Urbana	1.025.035	2.973.808	3.998.843
Municipal Rural	106.327	752.598	858.925
Total	1.138.644	3.830.928	4.969.572

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

Os dados da Tabela 3 mostram que quase na sua totalidade o atendimento na Educação Infantil tem sido feito pelos municípios em nível nacional e estadual. No entanto, alguns estabelecimentos escolares que compõem a rede de ensino estadual ainda ofertam a educação. Em nível nacional os dados referentes à matrícula nas redes públicas de ensino nas creches, quase em sua totalidade, isto é, 99,36% de crianças, se encontram nos sistemas ou redes municipais de escolas e, somente, 0,64% se redes estaduais. Esta realidade não é diferente ao considerarmos as matrículas na pré-escola no Brasil, pois 97,27% de crianças se encontram nos sistemas ou redes municipais e somente 2,73% nas estaduais.

Tabela 4: Pará – Matrícula inicial na Educação Infantil segundo o Censo Escolar 2008.

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Matrícula Total
Estadual Urbana	337	249	586
Estadual Rural	0	54	54
Municipal Urbana	22.142	138.512	160.654
Municipal Rural	6.160	85.687	91.847
Total	28.639	224.502	253.141

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

A Tabela 4 mostra que no Estado do Pará esses resultados também se evidenciam quando há apenas 1,18% na rede estadual e 98,82% nos sistemas ou redes municipais de crianças matriculadas nas creches públicas. Na pré-escola não é diferente, pois do total de matriculados 99,87% se encontram na educação municipal e 0,13% nas escolas estaduais. A educação infantil no Estado do Pará é quase toda municipalizada, pois pelas informações do Censo Escolar de 2008 do total de crianças presentes nesta etapa da Educação básica, 99,75% estão matriculadas nos sistemas ou redes de ensino municipais. Considero importante destacar também para este estudo que os alunos matriculados na educação infantil nos sistemas ou redes de ensino municipais estão distribuídos em poucos municípios: Ananindeua, Belém, Bom Jesus do Tocantins e Curionópolis. Também destaco o descaso de alguns municípios com a oferta da educação infantil, pois o estudo revelou que dos 143 municípios do Pará 31,47%³⁴ não disponibilizam atendimento em creche. Como essa realidade se apresenta no Município de Ananindeua? A tabela a seguir pretende responder esta questão.

Tabela 5: Ananindeua – Matrícula inicial na Educação Infantil - Censo Escolar 2008.

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Matrícula Total
Estadual Urbana	0	232	232
Estadual Rural	0	0	0
Municipal Urbana	415	7.177	7.592
Municipal Rural	0	44	44
Privada	149	1.844	1.993
Total	564	9.297	9.861

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

³⁴ Ao considerarmos esta etapa da Educação Infantil de extrema relevância para o desenvolvimento da criança e compromisso a ser assumido por todos os gestores municipais, consideramos importante apresentar o rol dos municípios que se encontram nesta lastimável situação em nosso estado, são eles: Abaetetuba, Anapú, Aurora do Pará, Aveiro, Bagre, Baião, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Bragança, Breu Branco, Canaã dos Carajás, Castanhal, Chaves, Conceição do Araguaia, Curionópolis, Curuçá, Inhangapi, Ipixuna do Pará, Itupiranga, Marapanim, Mocajuba, Mojú, Muaná, Nova Timboteua, Pacajá, Ponta de Pedras, Primavera, Rio Maria, Salinópolis, Salvaterra, Santa Bárbara do Pará, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São Geraldo do Araguaia, São João de Pirabas, Terra Alta, Terra Santa, Tracuateua, Trairão, Tucumã, Ulianópolis e Vitória do Xingú (INEP/Censo Escolar, 2008). Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/>. Acesso em 26/01/2009).

A Tabela 5 expõe que no município de Ananindeua quase a totalidade de matrículas na Educação Infantil está localizada no seu Sistema Municipal de Ensino, perfazendo 73,58% do total de atendimento em creche e 77,67% na pré-escola. Mostram-se também as matrículas das escolas da iniciativa privada que é responsável por 26,42% das matrículas na creche e 19,83% na pré-escola. As matrículas na pré-escola da rede estadual correspondem somente a 2,35% do total de crianças matriculadas na pré-escola, demonstrando que o atendimento desta etapa já não é significativo em termos numéricos.

A atual gestão do sistema estadual de educação no processo de discussão e elaboração da atual proposta de Plano Estadual de Educação³⁵ propôs a efetivação de uma ampla avaliação de *forma democrática participativa do processo de municipalização do ensino* – Meta 16 da parte de Desafios e Propostas para o Debate integrante do Documento Base da Conferência Estadual de Educação do Estado do Pará. Dentre as diversas propostas a serem pactuadas pelas instâncias estadual e municipal para a garantia da efetivação do financiamento e execução de forma qualitativa da educação, está o desafio de *Propor políticas educacionais de forma articulada entre os sistemas de ensino, garantindo a democratização da gestão e da qualidade social da educação básica, assim como a valorização dos profissionais da educação* (Documento Base, 2007, p. 5). O que inicialmente se prevê é um amplo processo de redefinição dos rumos da educação em todo o estado, dando-se a possibilidade de as instâncias envolvidas partilharem das mesmas discussões e das mesmas finalidades.

O processo de discussão e proposição de políticas voltadas para o ensino fundamental está também presente em um documento recentemente lançado pela gestão do sistema estadual de educação intitulado “A Educação Básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade *Pará todos*” – Volume II, que segundo consta foi fruto da ampla discussão desenvolvida para a realização do processo de elaboração do Plano Estadual de Educação e a realização de diversos eventos: I Seminário Estadual de Ensino Médio Integrado, I Seminário Estadual de Educação Infantil, I Seminário Estadual do Ensino Fundamental, Fórum Estadual do Ensino Médio, o I Seminário de Educação Escolar Indígena do Pará e o I Seminário Interno da Educação para Diversidade, Inclusão e Cidadania). A análise deste documento é fundamental para entendermos o direcionamento que a atual gestão

³⁵ A proposta do Plano Estadual de Educação – construída a partir da realização de conferências ou plenárias municipais e conferências regionais que culminaram com a realização da I Conferência Estadual de Educação no mês de dezembro de 2007 (Tema central: Plano Estadual de Educação: inclusão e diversidade com qualidade social) –, encontra-se no Conselho Estadual de Educação para apreciação. Informações disponíveis em: <http://www.seduc.pa.gov.br/portal/index.php?action=AreaInteresse.sitePortal>. Acesso em: 15/12/2008.

da educação no estado do Pará está dando para as políticas educacionais voltadas para o ensino fundamental.

A Seção II - O Ensino Fundamental no Estado do Pará destina-se a traçar as trajetórias, rumos e perspectivas desta etapa da educação básica, delineando-se os princípios que o embasam, suas diretrizes e objetivos que atualmente vem sendo definidos, amplamente discutidos e defendidos pela atual administração Secretaria de Estado de Educação - SEDUC. Dentre esses princípios, diretrizes e objetivos para o ensino fundamental, alguns que se encontram diretamente relacionados com esta parte do nosso estudo:

a) os Princípios: garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência com sucesso em uma escola pública de qualidade; o respeito ao pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas existentes no espaço escolar; constituição de um espaço de construção / reconstrução de conhecimento numa perspectiva interdisciplinar, apoiado na dialogicidade como referência para o processo de elaboração do currículo; gestão democrática da educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social; gestão compartilhada entre os entes federados;

b) as Diretrizes: a garantia da democratização da gestão; o acesso democrático às escolas e sistemas de ensino; uma política de formação e valorização dos trabalhadores em educação; a articulação entre as ações educacionais que envolvam ações do poder público estadual articulado em parceria com os municípios e com a sociedade civil;

c) os Objetivos: possibilitar as condições físicas, pedagógicas, afetivas e acadêmicas para que os alunos se apropriem dos conteúdos escolares, transformando-os em conhecimentos; garantir a realização de estudos, pesquisas, extensão e diagnóstico da realidade do ensino fundamental no Estado para orientar e definir políticas públicas para essa etapa de ensino; garantir que as escolas de ensino fundamental elaborem, implementem e avaliem suas propostas pedagógicas, considerando as diretrizes curriculares nacionais, bem como as necessidades educacionais especiais e as diversidades culturais; garantir aos professores de ensino fundamental a participação em programas de formação continuada e inicial; assegurar que os municípios elaborem e/ou adêquem seus planos de educação em consonância com a legislação vigente; democratizar o conhecimento até os níveis escolares mais elevados.

De acordo com o documento os princípios e as diretrizes *apontam para a formulação de objetivos que trazem como meta a consolidação da política educacional democrática e*

popular para o ensino fundamental no Estado do Pará (2008, p. 42). O que aqui pretendo demonstrar é que novos ordenamentos estão sendo propostos para a formulação de uma política educacional para o ensino fundamental que contemple ações articuladas e cooperativas entre os entes federados e o repensar acerca das responsabilidades que o sistema estadual possui no que diz respeito à oferta e garantia do ensino fundamental. Tal percepção pode ser claramente percebida quando definem que, acerca desse nível de ensino, não cabe tão somente desobrigar-se por sua oferta e repassar sua inteira responsabilidade aos municípios, mas o entendimento de que

Ao Estado, a responsabilidade pela obrigatoriedade está assegurada no art. 10, § VI da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, assim disposto: *assegurar o ensino fundamental [...]* e, no art. 11, § VI, da mesma LDB, quando: *oferece a educação infantil [...], e, com prioridade, o ensino fundamental [...], permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência [...]*. A legislação, contudo, não se limita a dispor genericamente sobre o direito à educação. Como condição básica de cidadania, define o ensino fundamental como o ensino obrigatório, responsabilizando os Estados e, principalmente, os Municípios, por meio de seus sistemas de ensino a ofertarem, com qualidade, à população (2008, p. 45).

O texto evidencia a intenção de compartilhamento de responsabilidades acerca da educação em todo o estado. No entanto, o que se viu nas últimas décadas no âmbito das ações governamentais paraenses voltadas para as duas primeiras etapas da educação foi a inexistência de cobertura de atendimento para a educação infantil pelo poder público estadual e uma considerável desresponsabilização pelo atendimento do ensino fundamental via implantação gradual do processo de municipalização. Na atualidade, os resultados desse processo apontam que

Considerando as unidades educacionais, a SEDUC-PA tem em sua Rede um total de 1.205 escolas de Educação Básica, das quais 847 ministram o Ensino Fundamental, sendo que 333 estão na região metropolitana de Belém e 514 no interior do Estado. Além disso, 419 são exclusivas de 1ª a 4ª séries, 192 de 5ª a 8ª séries e 236 escolas ministram o ensino de 1ª a 8ª séries. Contamos ainda com um quadro de 9.562 professores no Ensino Fundamental na Rede estadual, dos quais 3.065 são de 1ª a 4ª séries e 6.497 são de 5ª a 8ª séries (Sistema lotação ERGON 2008) (2008, p. 49).

As informações divulgadas pela SEDUC dão uma dimensão bem atual do que resultou todo o processo de implantação no Estado do Pará da política de municipalização do ensino fundamental. Esta realidade poderá também ser verificada na tabela a seguir que contempla informações dos municípios do Pará onde o sistema estadual de ensino ainda se encontra presente em termos de oferta do ensino fundamental.

Tabela 6 – Dados do Ensino Fundamental na Rede Estadual de Ensino do Pará – Número de dependências em 2006 e Matrícula Inicial segundo o Censo Escolar de 2008.

ITENS	MUNICÍPIOS	NÚMERO DE ESCOLAS / 2006				MATRÍCULA INICIAL - 2008		
		1ª/ 4ª	5ª a 8ª	1ª a 8ª	TOTAL	1ª a 4ª	5ª a 8ª	TOTAL
1.	Abaetetuba	0	14	0	14	0	12.323	12.323
2.	Alenquer	06	01	02	09	931	1.345	2.276
3.	Anajás	02	0	0	02	134	0	134
4.	ANANINDEUA	44	26	25	95	22.038	24.632	46.670
5.	Aurora do Pará	04	0	02	06	385	422	807
6.	Barcarena	14	01	04	19	1.784	2.372	4.156
7.	Belém	94	54	72	220	59.369	62.295	121.664
8.	Benevides	01	05	06	12	1.293	4.022	5.315
9.	Bom Jesus do Tocantins	02	0	04	06	504	794	1.298
10.	Bonito	09	0	02	11	851	724	1.575
11.	Bragança	44	06	11	61	6.995	7.799	14.794
12.	Bujarú	0	01	0	01	0	1.824	1.824
13.	Cachoeira do Arari	05	01	02	08	580	731	1.311
14.	Cachoeira do Piriá	04	0	02	06	432	252	684
15.	Capanema	24	05	06	35	2.150	4.683	6.833
16.	Capitão Poço	30	0	06	36	2.217	2.115	4.332
17.	Castanhal	01	07	09	17	1.237	7.948	9.185
18.	Colares	09	04	03	16	445	1.088	1.533
19.	Conceição do Araguaia	0	02	04	06	834	2.007	2.841
20.	Concórdia do Pará	07	01	01	09	520	514	1.034
21.	Curionópolis	02	0	05	07	733	863	1.596
22.	Currálinho	05	0	01	06	724	442	1.166
23.	Curuçá	0	07	0	07	0	2.374	2.374
24.	Faro	01	0	02	03	462	586	1.048
25.	Igarapé-Açu	04	01	09	14	1.649	2.488	4.137
26.	Inhangapi	13	01	0	14	662	714	1.376
27.	Irituia	0	07	0	07	0	1.971	1.971
28.	Itupiranga	18	0	04	22	816	1.050	1.866
29.	Juruti	02	01	02	05	837	1.372	2.209
30.	Limoeiro do Ajurú	0	05	0	05	0	731	731
31.	Magalhães Barata	06	0	04	10	438	567	1.005
32.	Melgaço	0	0	01	01	0	331	331
33.	Ourém	10	01	01	12	1.010	1.333	2.343
34.	Ponta de Pedras	04	01	0	05	518	811	1.329
35.	Primavera	02	01	01	04	387	751	1.138
36.	Quatipurú	01	01	01	03	339	831	1.170
37.	Rio Maria	0	0	03	03	379	434	813
38.	Salinópolis	03	03	06	12	810	3.234	4.044
39.	Santa Bárbara do Pará	0	02	04	06	231	1.433	1.664
40.	Santa Cruz do Arari	01	0	02	03	402	302	704
41.	Santa Maria das Barreiras	0	0	01	01	190	111	301
42.	Santa Maria do Pará	04	0	07	11	1.430	1.430	2.860
43.	Santarém	01	15	14	30	1.316	12.371	13.687
44.	São Caetano de Odivelas	18	01	01	20	915	637	1.552
45.	São Domingos do Araguaia	0	03	0	03	0	937	937
46.	São Domingos do Capim	06	0	03	09	1.064	769	1.833
47.	São Sebastião da Boa Vista	16	01	01	18	1.141	464	1.605
48.	Soure	0	04	0	04	03	1.867	1.870
49.	Terra Alta	02	0	02	04	446	875	1.321
50.	Vigia	0	09	0	09	0	3.413	3.413
TOTAL GERAL		419	192	236	847	119.601	183.382	302.983

Fontes: MEC/INEP–SEDUC–Censo Escolar 2006 MEC/INEP – Censo Escolar 2007.

A tabela 6 mostra que as matrículas no ensino fundamental no Sistema Estadual de Ensino ainda se encontram presentes em 50 municípios do estado. Mesmo que, em muitas localidades, o ensino fundamental de 1^a a 4^a série já não se faça mais presente nas unidades escolares estaduais. No entanto, os dados demonstram que ainda há um número considerável de alunos matriculados no ano de 2008, perfazendo 20,95% do total de matrículas nas escolas públicas paraenses, e unidades escolares administradas e mantidas pelo poder público estadual, de acordo com os dados apresentados na tabela abaixo. Deve-se considerar que as redes/sistemas municipais de ensino já respondam por 78,90% de alunos matriculados no ensino fundamental público, fruto do intenso processo de transferência via municipalização e ampliação das matrículas nessas dependências nos últimos anos.

As informações expõem que em algumas localidades paraenses a municipalização apenas ainda não se completou, mas já se encontram sem escolas para atenderem, por exemplo, as séries iniciais do ensino fundamental. É o caso de municípios como Abaetetuba, Bujarú, Conceição do Araguaia, Curuçá, Irituia, Limoeiro do Ajurú, Melgaço, Rio Maria, Santa Bárbara do Pará, Santa Maria das Barreiras, São Domingos do Araguaia, Soure e Vigia.

O estudo mostrou que a continuidade da oferta do ensino fundamental no sistema estadual tem sido colocada nas atuais metas do governo a partir da perspectiva não de sua retração, mas sim de sua ampliação para nove anos e atendimento a crianças a partir dos seis anos de idade como determina a legislação atual. Sendo assim, o documento apresenta que

a SEDUC está organizando a sua rede de ensino para o ingresso das crianças de seis anos, compreendendo que não se trata apenas de uma medida administrativa, mas também de propor ações para o êxito da nova organização desta etapa de ensino que garanta o legítimo direito que estas crianças têm à educação (...) Para tanto, faz-se necessário discutir, constantemente, com os educadores, políticas, concepções, currículos e práticas executadas em sala de aula, de forma que essas mediações se contraponham ao modelo econômico neoliberal que limita a educação e a sociedade ao compromisso com a reprodução do atual modo de produção, na medida em que privilegia como eixo de sua intervenção, uma política voltada ao atendimento dos interesses do mercado (A Educação Básica no Pará, v. II, 2008, p. 48).

Tais observações mostram que, pelo menos na forma das diretrizes apresentadas nos documentos oficiais, contrariam-se os atuais delineamentos de grande parte da política educacional em nível nacional, onde as diretrizes defendidas pela atual gestão vão de encontro a um conjunto de orientações que, em grande parte dos casos, exercem *o papel de instrumento para a consolidação de uma educação voltada à competitividade* (p. 49) exigido pelo modelo econômico que na atualidade vem se consolidando através das inúmeras orientações voltadas para a formação de indivíduos alinhados a uma concepção de homem e sociedade que garanta a supremacia dos determinantes capitalistas na atual sociedade globalizada, que almeja

constituir, *em síntese, um indivíduo pragmático orientado para a produtividade, para o lucro e para o consumo* (p. 49). Considerado os compromissos apresentados nas orientações gerais, *a SEDUC está constituindo um conjunto de políticas educacionais para o ensino fundamental do Pará, articulando os sistemas municipal e estadual de ensino* (p. 73).

A gestão atual demonstra ter como um de seus objetivos avaliar o processo de municipalização, discutir e manter uma política educacional voltada para a garantia do ensino fundamental. Tornando-se um fator que mostra que a municipalização – uma das faces da descentralização da educação propagada como a redentora de todos os problemas que hoje ainda persistem nos sistemas de ensino –, necessita ser repensada e sua continuidade perpassando toda uma análise dos fatores negativos e positivos que emergiram de sua implantação, principalmente, a partir da década de 1990 e a verificação do importante papel político-pedagógico que os municípios paraenses podem desempenhar neste processo.

Ao entender que numa perspectiva crítica e plural de construção de uma sociedade, o processo de constituição e avaliação de uma política educacional também deva se dá no campo do embate político-ideológico, a mobilização de educadores e profissionais interessados na melhoria da qualidade da educação tem sido um dos vieses utilizados no Estado para atender os interesses das categorias envolvidas. Sendo assim, a municipalização do ensino também esteve em pauta na mobilização que os profissionais da educação efetivaram a partir do mês de abril de 2008 e que gerou a instalação de uma banca permanente de negociação entre o Sindicato dos trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) e o Governo do Estado do Pará. Além da montagem de um grupo de trabalho para avaliar e definir rumos para o processo de municipalização do ensino no Estado, também se definiram grupos de trabalhos para se discutir: o Sistema Modular de Ensino (SOME); a saúde do trabalhador; a gestão democrática; o Plano de Assistência à Saúde (PAS); e o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR).

Até o encerramento deste estudo nenhum documento oficial acerca do grupo de trabalho sobre municipalização havia sido divulgado para conhecimento público. Só tive acesso a informações de que o governo e as demais categorias envolvidas neste processo estão se mobilizando através de reuniões e negociações para a montagem de uma proposta amplamente acordada e que atenda, de fato, os interesses da maioria

Com este estudo, um dos aspectos que pretendia desvelar é o fato do município de Ananindeua, foco da presente pesquisa, não ter até o momento vivenciado essa face da lógica indutiva governamental que tem marcado o processo de municipalização do ensino

fundamental. A responsabilidade da administração municipal continua limitada às escolas criadas e mantidas pelo poder público municipal, não havendo até o momento nenhum compromisso formal explícito ou assinatura de Termo de Convênio que inicie o processo de responsabilização por parte de Ananindeua em relação às escolas, alunos, prédios e funcionários que ainda hoje estão sob a jurisdição do sistema estadual de ensino.

Uma das questões que isto pode revelar é o fato de que o município de Ananindeua ainda necessita de uma melhor estruturação de seu próprio sistema de ensino para então obrigar-se com as escolas e alunos advindos da rede pública estadual e venha trabalhando na perspectiva de autonomia construída em nível local que consolide as melhores ações para a educação municipal. Por outro lado, por ser um município de grande porte, que se encontra entre as maiores economias do Estado, não se comportou como tantos municípios que preferiram ingressar no processo de municipalização, impulsionados pela implantação do FUNDEF, e que procuravam garantir maiores fontes de recursos. Além disso, deve-se considerar que a tradição política do Estado pode ter acarretado esta não inserção.

Tal análise se torna importante dentro desse contexto, pois revela até que ponto a efetivação do processo de municipalização pode ter acarretado prejuízos à gestão e financiamento da educação em nível local. Da mesma forma, é válido questionar quais os efeitos reais para toda a organização da educação de Ananindeua não ter ingressado nesse processo de municipalização? De que forma as instâncias de poder local (Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e o próprio Legislativo Municipal) têm se posicionado frente a este processo?

Na tentativa de responder a estes questionamentos e inferir o que levou o município de Ananindeua a não aderir ao processo de municipalização, busquei, inicialmente, analisar os dados do atendimento do ensino fundamental disponíveis no INEP e que demonstram que o que tem havido, desde o ano de 2003 – ano da discussão e definição do Plano Estadual de Educação – foi a continuidade de matrículas nas duas esferas administrativas (estadual e municipal) como demonstram os dados abaixo. O processo de descentralização administrativa ainda não proporcionou a transferência de responsabilidade acerca do ensino fundamental – a que há anos vem sendo ofertado pela instância estadual –, para a organização da educação municipal.

Tabela 7 – Ananindeua (PA) – Dados da Matrícula no Ensino Fundamental, por unidade administrativa. Resultados do Censo Escolar 2003/2008 por unidade administrativa.

Ano / Unidade Administrativa	Estadual			Municipal			Total Geral
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Total	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Total	
2003	28.183	24.960	53.143	15.962	4.365	20.327	73.470
2004	27.317	26.102	53.419	15.964	4.585	20.549	73.968
2005	26.413	24.968	51.381	17.157	5.309	22.942	74.323
2006	25.088	25.635	50.723	17.542	5.785	23.327	74.050
2007	24.112	27.275	51.387	16.720	5.830	22.550	73.937
2008	22.038	24.632	46.670	15.909	6.288	22.197	68.867

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar dos anos de 2003 a 2008.

Os dados da tabela demonstram que a participação da rede estadual de ensino no atendimento à demanda do ensino fundamental tem se mantido estável nos últimos seis anos e também que na rede municipal de ensino houve uma diminuição do número de atendimento total somente no ano de 2008 relacionados às duas redes. No entanto, chamam bastante atenção as informações referentes ao ano de 2005 quando se percebe que há um significativo aumento de alunos matriculados na rede municipal de ensino e uma expressiva diminuição de atendimento por parte da rede estadual de ensino que também será observada no ano de 2006.

Do total de matriculados, descritos acima na tabela, ainda há uma enorme sobreposição do atendimento da rede estadual de ensino em relação à rede municipal. Isso pode ser verificado quando analisamos que em 2003 do universo de matrículas na rede pública de ensino, as escolas estaduais contam com uma participação de 72,33% e as escolas municipais com 27,67%; e nos anos seguintes, respectivamente, temos: em 2004 – 72,21% contra 27,78%; em 2005 – 69,13% contra 30,86%; em 2006 – 68,49% contra 31,50%; em 2007 – 69,50% contra 30,50%; e, em 2008 – 67,76% contra 32,23%. Considerando todas as séries históricas verifiquei que a participação da rede estadual é da ordem de 69,92% e a rede municipal de ensino da ordem de 20,08%.

Ao analisar a Indicação nº 01, de 30/01/2006, do CME de Ananindeua, que emite orientações a este órgão municipal acerca da implantação/implementação do Ensino Fundamental de nove anos, verifiquei preocupações quanto a essa sobreposição de matrículas. Assim, o relatório expressa que

Quando focalizados, especificamente, os percentuais de atendimento escolar dos 7 aos 14 anos, nas redes públicas do Município, demonstram-se inferiores, ao estabelecido na nova Lei. Sobrepe-se a oferta da rede estadual em média de 64% e a da Rede

Pública Municipal, oscila, em torno de 28%. Demonstrativos registrados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Educação, sobre os dados do Censo/2005 e DATASUS, que reiteram atenção à faixa etária de 7 a 14 anos na educação do Município (CME, Indicação nº 01/2006, p. 1-2).

Essas observações e demais questões apresentadas no relatório do CME demonstram preocupações quanto ao aumento da matrícula no SME de Ananindeua e uma conseqüente e necessária busca pela qualidade do atendimento às crianças atendidas nessa etapa da Educação Básica. No entanto, não se expressa em nenhum momento neste e em outros documentos do CME e da SEMED analisados nesta pesquisa, que para se ter este aumento do atendimento e sua permanente qualificação se devam proceder a transferência de alunos, prédios escolares, funcionários e recursos advindos das matrículas desses alunos. Logo a municipalização do ensino não é uma política que esteja nos planos da organização da educação municipal em Ananindeua.

O que verifiquei, na leitura de documentos como o acima descrito, foi a busca pelo processo de discussões ampliadas acerca dos assuntos que interessam à melhoria do atendimento no SME. Isso pode ser mostrado com o que está expresso no documento anteriormente explicitado, cujo relatório da comissão recomenda que também se dê

prosseguimento e aprofundamento de amplo processo de escutas, discussões e interlocuções, inclusive, as articulações com o Sistema Estadual, além da imprescindível efetivação do regime de colaboração. Por fim, sugere que o CME manifeste-se pela formulação de um INDICATIVO que oriente, preliminarmente, o prosseguimento do processo e, inclusive, da transição da implantação/implementação do Ensino Fundamental ampliado, com vistas à normatização efetiva da matéria (op.cit., grifo no original, p. 2).

Também há evidências acerca da municipalização no Plano Municipal de Educação, instituído através da Lei Municipal nº 2.063/2003, de 30/12/2003 no item 4 que se refere às Metas e Estratégias do Plano Decenal do Município por Modalidade de Ensino e Eixos Temáticos, no item 4.5 que trata da Gestão Participativa na Educação. A meta/estratégia 13 define que deverão ser feitos “*Esclarecimentos à população sobre a municipalização do ensino fundamental*”. Tal assertiva não deixa evidente as intenções da administração pública municipal acerca desse processo. Anteriormente ao período em que se institui tal instrumento normativo, não há registros nos documentos públicos da Secretaria Municipal de Educação e nem do Conselho Municipal de Educação que trate do tema *Municipalização do ensino fundamental*.

Da mesma forma que nos instrumentos oficiais mais atuais não encontrei nenhuma referência ou texto que versasse explicitamente acerca dos motivos que levaram o município a não aderir ao processo de municipalização. Alguns aspectos dão elementos para analisar e

entender tal dimensão. O primeiro aspecto se encontra na Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, na Seção III, que trata do Conselho Municipal de Educação, Art. 28, item VII, se estabelece as funções do CME serão realizadas através de incumbências como: *Manifestar-se previamente sobre acordos, convênios e similares, inclusive de municipalização, a serem celebrados pelo Poder Público com escolas comunitárias, profissionais, confessionais ou filantrópicas e com as demais instâncias governamentais*. Isso se expressa no Regimento Escolar aprovado em dezembro de 2005, Art 3º, VII, incluindo-se no texto, inclusive acordos e convênios com a iniciativa privada.

Tal determinação foi definida no ano de 2005 quando da aprovação dos documentos supracitados e que demonstram que, mesmo que este processo fosse desencadeado pelo executivo municipal, seria necessária uma ampla discussão por parte das categorias que compõem a educação municipal. Isso pode demonstrar que o entendimento de que a municipalização não deve ser tratada como uma determinação somente da administração da educação municipal. No entanto, o que se viu, na maioria das vezes, foi que os convênios foram tratados como uma definição unilateral, descartando-se os demais envolvidos.

Outro documento analisado foi a Resolução 009/08, de 07 de outubro de 2008, do Conselho Municipal de Educação de Ananindeua, que dispõe sobre diretrizes e normas para a implantação do Ensino Fundamental de 09 Anos, no Sistema de Ensino de Ananindeua, onde se registra somente *a necessidade de efetivar o regime de colaboração na oferta do Ensino Fundamental obrigatório, com o Sistema Estadual de Educação, por se tratar de responsabilidade concorrente do Estado e dos Municípios*. Tal aspecto evidencia que o ensino fundamental deverá permanecer sob a responsabilidade das duas esferas administrativas, pois a partir da institucionalização do SME a partir de 2005, não há dispositivos explicitando quaisquer preocupações quanto ao início de um processo de discussão ou avaliação sobre o assunto.

Outros motivos, além dos expostos acima, poderão evidenciar porque o município de Ananindeua não fez a opção pela descentralização do ensino fundamental que hoje ainda se encontra sobre a responsabilidade do Estado. Entendo que a metodologia de estudo proposta para este estudo não dá conta de alcançar outras análises. No entanto, posso inferir que, pela análise dos documentos que tratam do tema, a lógica descentralizadora, via municipalização, ainda não alcançou o SME de Ananindeua por se fazer a opção pelo aprofundamento de questões como esta, a serem inseridas ou não como política municipal. Para tanto, o posicionamento do CME se coloca como fato fundamental, pois este vem buscando firmar a

construção da educação municipal pela participação dos segmentos sociais nas tomadas de decisões. Avaliar possibilidades e o impacto que terão na realidade local é uma forma sensata de se construir um SME com identidade própria.

Essas observações já dão demonstrações de como vem se constituindo as políticas educacionais do SME de Ananindeua. Não basta apenas optar por um conjunto de medidas indutivas, impostas ou propostas por outras instâncias de governo. Torna-se fundamental que haja a devida avaliação das mesmas pela instância local. O próximo capítulo pretende contribuir com a sistematização das informações colhidas neste sistema de ensino e visualizar como essa construção está impressa nos documentos oficiais.

3- A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANANINDEUA FRENTE À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEU SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: CAMINHOS E DESAFIOS

No início me empenhei em compreender como se deu, ao longo da história, a constituição do município brasileiro e sua condição como ente federado e a tentativa de encontrar elementos acerca da autonomia municipal nos textos legais, principalmente nas constituições brasileiras e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Atualmente os municípios têm se deparado com certas atribuições e responsabilidades nunca antes experimentadas no contexto sócio-político-educacional. Dentre elas, novidades como a elevação de sua condição como ente federado e a possibilidade de constituir um SME como parte das políticas descentralizadoras e da autonomia outorgadas por lei ou conquistadas nas lutas sociais.

Ao adquirirem o direito de constituir seu sistema de ensino, compor um órgão normativo próprio e, assim, emitir normas complementares para a educação municipal a partir da observação da legislação educacional nacional, os municípios se viram diante de possibilidades que era somente prerrogativa da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organizar o seu SME proporcionou as bases para a implantação da descentralização político-administrativa e autonomia municipal que, a partir de sua realidade, pudesse guiar seus próprios rumos em colaboração com as demais esferas administrativas. Significando um *exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências* (WERLE, 2006, p. 23).

Esta parte do estudo mostra como vem se dando a construção dos SMEs no Brasil e no Estado do Pará, bem como a história da instituição do SME em Ananindeua, analisando, em seguida, os aspectos formais que lhe dão essa condição de autonomia no que se refere ao âmbito educacional e como vem se dando a construção de sua política municipal de educação desde essa institucionalização.

3.1- OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO BRASIL E NO PARÁ E OS CAMINHOS DA CRIAÇÃO DO SME DE ANANINDEUA

No percurso histórico brasileiro nem sempre a constituição da autonomia municipal esteve presente. Os municípios brasileiros passaram da situação de espaços geográficos constituídos sem nenhuma autonomia administrativa, financeira e legal às prerrogativas

instituídas em algumas constituições brasileiras de gozar do pleno direito de governar a si próprios. Foi somente a partir da Constituição republicana de 1891 que a expressão *autonomia dos Municípios* passou de fato a constar na legislação brasileira. No entanto, presenciou-se o destacado retrocesso da Carta de 1937 que não expressa a definição do município como ente federado, onde os seus governantes passaram a ser novamente indicados pelos governadores dos estados.

Algumas idas e vindas quanto à posição dos municípios na esfera das competências administrativa e financeira constituíram-se uma forte marca na história da política brasileira. No tocante à área educacional, a possibilidade de se comporem quanto entes federados autônomos foi marcadamente influenciada por estes processos. Inicialmente, a idéia de organizar um sistema de ensino no Brasil surgiu a partir da década de 1930, onde Francisco Campos buscou organizar a educação brasileira na forma de sistema. Contudo, o termo sistema educacional aparece, pela primeira vez como vimos na Constituição de 1934, determinando a competência da União, em relação aos Estados e Distrito Federal de “*organizar e manter sistemas educativos*”. Mas no período do Estado Novo a política governamental não permite a descentralização preconizada na Constituição.

Com a promulgação da primeira LDB, Lei nº 4.024/61, que fora concebida pela Constituição de 1946 e discutida por 15 anos no Congresso, criaram-se os *sistemas federal e estadual de educação*, em coerência com o regime federativo e a autonomia das unidades e a busca para superar a centralização do Estado Novo. Dez anos depois foi promulgada a Lei 5.692/71 que manteve intocadas a estrutura e as funções dos Conselhos Federal e Estadual de Educação. Esta lei introduz a figura dos Conselhos Municipais de Educação, com funções a serem delegadas pelos Conselhos Estaduais, já que a legislação não definia a implantação de sistemas municipais de educação. Com a Constituição Federal de 1988 se tem a consagração dos sistemas municipais, dando-lhes espaços próprios na estrutura do sistema.

A atual LDB estabelece que os municípios têm a responsabilidade de organizar e coordenar as instituições criadas e mantidas pelo Poder Público local; as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pelas organizações privadas de ensino; e os órgãos municipais de educação, principalmente a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação. Além disso, esta lei já constitui algumas das principais competências do conjunto de outras que poderão ser estabelecidas por ente federado. Da LDB destacam-se as previstas nos Artigos 5º, 11, 28, 37, 59, 69 e 87.

Apesar desse conjunto tão extenso de atribuições ter acarretado a necessidade de um melhor preparo das instâncias locais para lidar com elas, muitas dessas competências é fruto de um processo histórico de busca por espaços de participação na organização da educação que, atualmente, são facilmente identificados nos textos legais. Exemplo disso é a presença mais constante dos Conselhos Municipais de Educação como instância normativa, fiscalizadora e de aconselhamento na organização da educação em nível local. No entanto, somente a determinação legal não é suficiente para se ter mudanças significativas e promover a participação efetiva e a democratização dos espaços de decisões. Sendo assim, a autonomia das instâncias subnacionais não pode ser entendida simplesmente como boa vontade das outras instâncias administrativas, mas sim como um elemento a ser construído e compartilhado, a ser desenvolvido plenamente por meio de um processo transparente e comprometido com o crescimento individual e social de sua população.

Do conjunto de competências delegadas aos municípios, destaco a sua opção de criação ou não de um sistema próprio em um meio aberto a negociações a fim de tornar este processo democrático com participação de todos nas decisões tomadas. Saviani (1999) identifica, sinteticamente, que alguns passos são essenciais para que o SME seja implantado em um município: 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 CME, de acordo com o disposto na Lei do SME; d) Dar ciência dessas iniciativas à secretaria Estadual de Educação.

Acrescentaria a necessária criação e execução do Plano Municipal de Educação, que também deveria estar previsto na legislação educacional, por se tratar de uma forma viável de se alcançar os objetivos propostos para toda a educação, desde que elaborada e executado numa perspectiva dialógica e comprometida com a melhoria da qualidade da educação. Pois, entendo que o planejamento das ações municipais *a partir do diagnóstico das necessidades, que estabeleçam metas e prevejam os meios, (...) incluídos os recursos financeiros através dos quais as metas serão atingidas* (op.cit., p. 130), mostra-se como um efetivo instrumento de consolidação dos anseios dos sujeitos participantes, dos rumos da educação local e da consolidação da autonomia no âmbito da educação municipal.

Nesta perspectiva Gadotti e Romão afirmam que

Os sistemas educacionais municipais constituem-se hoje numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político (...). De fato, o município emerge com a vontade de interferir na formulação

de políticas para o setor, embora acuse a sobrecarga de responsabilidades que lhe são impostas pelo novo aparato legal do país e pela direção das demandas sociais da educação básica, além de demonstrar fragilidades técnicas e financeiras. A educação municipal é uma das mais carentes em matéria de teoria educacional, isto é de modelos de referências (1993, p. 76-77).

Com a criação do SME se integram esforços para a melhoria da educação, podendo aliar este *poderoso instrumento de fortalecimento dos municípios* (op.cit., p. 82). Produzir um processo de participação onde as decisões sejam compartilhadas por aqueles que vivenciam mais de perto os avanços e recuos da educação local. No entanto, não basta apenas ser favorável a um processo de descentralização pensado como mecanismo de democratização da educação, pois este pode se tornar um caminho para a prefeiturização dos processos de ensino – o que reforçaria a burocracia e instalação de acordos que demandariam favorecimentos ilícitos – e o aumento do poder das autoridades locais que passariam a ter na aplicação de recursos públicos um meio promissor de crescimento político-partidário.

De acordo com o MEC, através da divulgação de pesquisas desenvolvidas pelo Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) no ano de 2006, dos 5.560 municípios brasileiros, somente 2.430 responderam à pesquisa naquele ano, correspondendo a 44% do total. Destes, somente 1.289 (53%) possuem Sistema Municipal de Ensino instituído e 2.038 (84%) possuem CME, criado por lei e, 1.214 (50%) possuem Plano Municipal de Educação, aprovado por lei municipal. De acordo com a Tabela abaixo os dados a região Sudeste é a que apresenta índices mais elevados de CMEs (94%) e PMEs (66%) instituídos. Do total de municípios cadastrados, os números apresentam uma relativa preocupação quanto à institucionalização dos Sistemas Municipais, como mostramos abaixo:

Tabela 8- Situação dos municípios cadastrados no SICME em 2006, quanto à existência do CME, do SME e do PME

Região	Total de Municípios	Municípios cadastrados	Ato legal que cria o CME	Ato legal que cria o SME	Ato legal que cria o PME				
Centro-Oeste	462	176	38%	148	84%	99	56%	73	41%
Nordeste	1.792	726	41%	545	75%	365	50%	340	47%
Norte	449	144	32%	97	67%	71	49%	46	32%
Sudeste	1.668	771	46%	721	94%	432	56%	505	65%
Sul	1.189	613	52%	527	86%	322	53%	250	41%
Brasil	5.560	2.430	44%	2.038	84%	1.289	53%	1.214	50%

Fonte: SICME – Sistema e Informações sobre Conselhos Municipais de Educação/MEC, 2006.

A tabela 8 mostra que de todas as regiões brasileiras, a Região Norte se coloca abaixo da média nacional. Registrando os índices mais baixos quanto à quantidade de municípios

com Sistema Municipais de Ensino devidamente instituídos por lei (49%); e com Conselhos Municipais de Educação criados e implantados (67%). Mais preocupantes ainda são os dados referentes a Planos Municipais de Educação instituídos por lei municipal (32%). Se considerar que somente 32% de municípios nortistas enviaram informações a este sistema de informações MEC, tal fator se torna ainda mais grave.

Os dados divulgados pelo Ministério da Educação (SICME, 2006) também apontam enormes disparidades entre os estados se for considerado, inicialmente, o próprio montante de município cadastrados no sistema. Assim, há estados com elevado índice de municípios cadastrados, destacando-se: Sergipe (99%), Espírito Santo (92%), Santa Catarina (89%), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (87%), Mato Grosso do Sul (83%) e São Paulo (82%). Também muitos estados onde se revelam significativa diferença entre SMEs, CMEs e PMEs criados. Outros, situados nas diferentes regiões, onde a disparidade é menor, os índices de criação de conselhos, sistemas e planos são baixos. Dentre eles destacam-se: Acre (o menor índice de CMEs – 14% dos municípios), Paraná (o menor índice de SMEs – 13% dos municípios), Alagoas (menor índice de PMEs – 12% dos municípios).

As informações acima apontam que ainda há enormes disparidades a serem enfrentadas no Brasil como um todo para a implantação efetiva dos sistemas municipais. Analiso que esse quadro não favorece a autonomia municipal, pois grande parte dos municípios ainda não são autônomos para definir seus próprios rumos e construir identidades próprias a partir das percepções dos seus sujeitos. A criação de iniciativas que ampliem a participação direta dos vários segmentos sociais será sempre bem vinda. Neste âmbito a descentralização administrativa favorece iniciativas de cunho mais democratizante e, considerando que a autonomia é uma reivindicação histórica dos diversos grupos sociais, a construção do SME é indispensável para favorecê-la. Dessa forma, entendo que tal processo deveria ser olhado com mais cuidado, mas respeitando-se as tomadas de decisões locais.

3.1.1- A criação dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Pará

A criação do sistema municipal de ensino tem que se dar em meio a uma política séria e comprometida com o desenvolvimento pleno da pessoa humana, pois os meios devem se adequar aos fins e não o contrário. Este processo não pode ser efetivado como um mutirão que se inicia e termina em alguns dias, mas a partir da criação de condições efetivas com pessoal qualificado, participação coletiva e recursos que atendam às demandas. As instâncias devem

estar conscientes do processo a ser estabelecido e ter uma dinâmica que favoreça a discussão, o pluralismo de idéias e as determinações da legislação em todos os níveis.

Para que a institucionalização do SME se efetive é necessário que os dirigentes municipais da educação tenham vontade de promovê-la, pois compete ao município determinar ou não sua criação e implantação. Sendo assim, no Estado do Pará, com a Resolução nº 283, de 28/05/1998, do Conselho Estadual de Educação (CEE), se produz normas para regulamentar a organização dos sistemas municipais de ensino:

Art. 1º. Os Municípios do Estado do Pará poderão organizar seu sistema de ensino próprio, conforme dispõe o Artigo 211 da Constituição Federal.

Parágrafo único – Os municípios que optarem pela criação do seu SME deverão comunicar sua decisão ao Conselho Estadual de Educação, anexando a seguinte documentação: I- Lei Municipal que institui o Sistema de Ensino (se houver); II- Lei Municipal de Educação; III- Regimento do Conselho Municipal de Educação.

A Lei Estadual nº 6.170³⁶, de 15/12/1998 regulamenta o Sistema Estadual de Ensino (SEE), determinando no Art. 8º a organização da educação municipal em sistema próprio:

Os Municípios que organizarem o seu sistema deverão fazê-lo mediante a criação legal dos órgãos executivo e normativo responsáveis pelo sistema e fixação da data de início de sua vigência e funcionamento, do que se obrigam a dar ciência, em processo próprio, ao Conselho Estadual de Educação, permanecendo vinculados ao Sistema Estadual os Municípios que não adotarem tal procedimento.

No entanto, desde a promulgação dessa lei as informações acerca dos processos de criação e implantação de sistemas de ensino no Estado não são nada animadoras se compararmos com os dados por região do total de municípios brasileiros que institucionalizaram seus sistemas de ensino – Tabela 8 – onde a Região Norte figura com os percentuais mais baixos. No documento do MEC intitulado *O Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – 2006* encontram-se elementos acerca dessa situação nos estados da federação. Ao analisar os dados referentes ao Estado do Pará, a situação acima descrita se torna ainda mais grave. A publicação originada a partir do SICME mostra o seguinte:

Tabela 9- Situação do Estado do Pará quanto à existência do CME, do SME e do PME, referente aos municípios cadastrados

Estado	Total de Municípios	Municípios cadastrados	Ato legal que cria o CME	Ato legal que cria o SME	Ato legal que cria o PME
Pará	143	42 29%	25 60%	16 38%	10 24%

Fonte: SICME/MEC, 2006.

³⁶Esta Lei foi republicada conforme a Lei Complementar nº 033, de 04/11/1997, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.967, de 27/04/2007, publicada no DOE Nº 30.916, de 02/05/2007 de acordo com as novas determinações da atual LDB que se encontra alterada pela Lei Federal nº 10.639, de 9 de janeiro de 200.

A tabela 9 expõe que a quantidade de municípios paraenses (29%) cadastrados neste sistema do MEC ainda não é significativa, bem como os dados referentes à existência de atos legais de criação de CME, SME e PME. Não há informações detalhadas de cada município do Estado do Pará no documento do MEC, o que dificulta uma análise mais aprofundada da temática. As estatísticas evidenciam que os municípios ainda não buscaram concretizar alguns elementos que consideramos importantes para a melhoria das políticas educacionais locais, como a criação dos seus Conselhos e Planos Municipais de Educação, que podem conduzir a educação local a novos rumos no processo de democratização da educação.

Esse aspecto da política educacional local também reflete o não cumprimento do que está estabelecido no Plano Nacional de Educação que é um dos importantes documentos da legislação educacional atual que demonstra preocupação com a institucionalização dos SMEs e CMEs como meta a serem cumpridas até 2011. No tocante à gestão da educação a Meta 21 estabelece que se deva *estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino*. Dando a estes importantes prerrogativas como a de *editar normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares* (Meta 23), além da elaboração e execução de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com o PNE.

A não execução de grande parte das metas estabelecidas no PNE demonstra as dificuldades que, tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais têm em estabelecer um regime colaborativo para a implantação de diretrizes que favoreçam a melhoria da organização da educação. Além disso, aponto que a criação do SME, por ser algo novo na organização educacional brasileira, é bastante desafiadora do ponto de vista de modificar estruturas, valores e concepções. A prática de determinar suas próprias leis, que complementarão as das outras instâncias administrativas, requer o necessário conhecimento dos aspectos que compõem a legislação educacional brasileira, o âmbito jurídico nacional e local e pessoas devidamente capacitadas para lidar com toda esta novidade.

Na tentativa de sanar algumas dessas deficiências, no ano de 2007 o Governo Federal apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e colocou à disposição dos entes federados a proposta de efetivação de instrumentos de avaliação e implementação de políticas para a melhoria da qualidade da educação, principalmente no que concerne à Educação Básica. Destaca-se o Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”, instituído através

do Decreto 6.094 de abril de 2007, sendo colocado pelo MEC como um *programa estratégico do PDE*. A perspectiva do MEC era de inaugurar

Um novo regime de colaboração, que busca concertar atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando a *melhoria dos indicadores educacionais*. (...) um compromisso um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (Relatório Público do PAR/MEC, 2008 disponível em www.simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php).

O Decreto que institui o “Compromisso Todos Pela Educação” é enfático em centrar as ações governamentais na melhoria dos indicadores educacionais. A perspectiva de qualidade da educação passa pela melhoria dos índices, principalmente da Educação Básica, e todos os esforços dos entes federados deverão estar voltados para a implantação de ações que atendam aos novos ordenamentos impostos pela reforma educacional. Para a emergência descentralizadora dos organismos internacionais que necessitam dessas *melhorias* para justificar os aportes de recursos investidos e a formação mínima exigida para a criação de um mercado consumidor que atenda a lógica capitalista da economia mundial.

Esta ação traduz a percepção de descentralização do governo federal, que a explicita como um instrumento de participação e autonomia por dar às localidades o poder de definir as ações que ajustarão a educação local aos direcionamentos previstos, principalmente, no Plano Nacional de Educação. Dessa forma, a partir da discussão em cada município com a participação de representantes locais e de um consultor do MEC chegou-se à construção de um documento denominado PAR (Plano de Ações Articuladas) que traz em si um diagnóstico da situação educacional do município e a definição de ações a serem executadas com apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação.

Procura-se fomentar a institucionalização dos SMEs por intermédio da criação dos CMEs e formulação do PME como instrumento eficaz para dar organicidade às políticas locais. Portanto, para fins deste estudo, selecionei os Indicadores 2 e 6 do Setor 1- Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, da Área 1- Gestão Democrática, que dizem respeito à existência ou não do CME e do PME.

Este recorte foi feito por entender que os dados apresentados podem mostrar elementos para verificar a situação dos municípios paraenses, no que se refere à criação e implantação de sistemas municipais de ensino. Principalmente por trazer informações referentes ao conjunto de municípios existentes no estado e que foram coletados *in loco* por meio de reuniões locais. Também porque os dados constantes na Tabela anterior, em sua

maioria, podem ser complementados pelas informações contidas no PAR de cada município divulgados pelo Relatório Público do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Estados e Municípios – SIMEC/MEC/2008 e que se constituem uma importante fonte de informações dos dirigentes municipais da educação e da população local que participou de sua elaboração.

Os dados disponibilizados apresentam alguns indicadores estabelecidos pela equipe do MEC – que organizou a forma de execução do Plano de Ações Articuladas em cada município – e que entendo estar diretamente relacionados à existência ou não de sistemas municipais de ensino no Pará. Os subsídios apresentados pelo PAR poderão ampliar as informações do SICME/MEC, pois evidenciam dados observados pela própria população e pelos dirigentes locais. No entanto, considero que algumas delas podem trazer elementos que distanciam do que de fato ocorre no contexto local e que requerem outros estudos para percebê-los, aqui trabalhadas como fontes oficiais. A seguir, alguns dados:

Tabela 10- Situação dos municípios paraenses com relação à criação do CME e PME – Relatório do PAR, 2008

Aspectos	Total	%	Relação de Municípios
1- Municípios sem CME e sem PME	84	58,7	Abel Figueiredo, Acará, Alenquer, Almeirim, Anajás, Aurora do Pará, Aveiro, Bagre, Bannach, Barcarena, Benevides, Bom Jesus do Tocantins, Bonito, Brasil Novo, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Breves, Cachoeira do Arari, Cametá, Capanema, Capitão Poço, Chaves, Colares, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Curionópolis, Curralinho, Curuá, Curuçá, Eldorado dos Carajás, Faro, Floresta do Araguaia, Garrafão do Norte, Igarapé-Miri, Ipixuna do Pará, Itaituba, Itupiranga, Jacareacanga, Jacundá, Juruti, Limoeiro do Ajurú, Mãe do Rio, Marapanim, Marituba, Monte Alegre, Muaná, Nova Esperança do Piriá, Nova Timboteua, Novo Progresso, Novo Repartimento, Oeiras do Pará, Ourém, Palestina do Pará, Paragominas, Placas, Portel, Porto de Moz, Prainha, Primavera, Quatipuru, Redenção, Rurópolis, Salinópolis, Salvaterra, Sana Bárbara do Pará, Santa Luzia do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, Santo Antonio do Tauá, São Domingos do Araguaia, São Domingos do Capim, São Félix do Xingú, São Geraldo do Araguaia, São João da Ponta, Sapucaia, Senador José Porfírio, Soure, Terra Santa, Trairão, Tucumã, Tucuruí, Ulianópolis e Uruará.
2- Municípios sem CME e com PME	14	9,8	Água Azul do Norte, Augusto Correa, Bragança, Igarapé-Açu, Maracanã, Pacajá, Ponta de Pedras, Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas, São Francisco do Pará, São João de Pirabas, Tailândia, Tracuateua e Vitória do Xingú.
3- Municípios com CME atuante e com PME	05	3,5	Ananindeua, Cachoeira do Piriá, Oriximiná, Parauapebas e Tomé-Açu.
4- Municípios com CME atuante e sem PME	24	16,8	Abaetetuba, Anapu, Baião, Belém, Belterra, Castanhal, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Goianésia do Pará, Inhangapi, Irituia, Marabá, Medicilândia, Melgaço, Mocajuba, Nova Ipixuna, Ourilândia do Norte, Peixe-Boi, Rio Maria, Rondon do Pará, Santana do Araguaia, Santarém, Terra Alta e Tomé-Açu.
5- Municípios com CME somente formal e com PME	10	7,0	Afuá, Bujarú, Magalhães Barata, Óbidos, Pau D'Arco, Piçarra, São João do Araguaia, São Miguel do Guamá, São Sebastião da Boa Vista e Viseu.
6- Municípios com CME somente formal e sem PME	03	2,0	Altamira, Gurupá e Mojú.
7- Município sem informações no Relatório	03	2,0	Canaã dos Carajás, Santa Cruz do Arari e Vigia.
TOTAL	143	100%	-

FONTE: Relatório do Plano de Ações Articuladas, 2008.

Na tentativa de explicitar a realidade dos SMEs no Pará, as informações contidas na Tabela 10 mostram que a maioria dos municípios paraenses não possui sequer CME constituído e PME elaborado (58,7%). Essa estatística aumenta se forem somados a isso os municípios que identificaram possuir CME, mas não tem PME (9,8) perfazendo mais de 68,5% do total de municípios, em termos reais são 98 municípios paraenses onde não se tem nenhuma discussão a esse respeito. Mesmo que os dados do Relatório do PAR não informem precisamente acerca da constituição do SME nas localidades, observei que o Estado possui 29,3% de municípios que já constituíram seus Conselhos Municipais e se encontram em uma situação mais favorável à institucionalização de seus Sistemas Municipais. No entanto, ao considerar a não criação do PME essa quantidade caiu para 10,5% do total de municípios.

Parti do entendimento que não basta apenas que se crie uma lei estabelecendo em nível local a existência de um sistema de ensino. É necessário que o SME seja compreendido como um conjunto de instituições e órgãos que *garantam organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino* (Lei do SME de Ananindeua, Art. 9º, Parágrafo Único). Sendo assim, essas marcas fundamentais poderão ser expressas pela construção do CME e do PME, que dentre suas finalidades estão, respectivamente, a articulação da política municipal de educação com a participação da sociedade civil e ser a expressão da proposta educacional municipal. São dois importantes mecanismos para a existência efetiva do SME.

A criação do CME nos municípios paraenses ainda está carente de um melhor entendimento e que, as administrações locais, precisam ter mais clareza acerca da sua importância e dinâmica de constituição. Pois, entendo que a sua existência, por si só, é fator de extrema relevância para a definição e execução da política educacional local. Suas deliberações passariam a ser tomadas coletivamente e trazendo em si a marca da responsabilidade coletiva. Até para os municípios que ainda não instituíram seus sistemas de ensino a emergência de um Conselho de Educação é fundamental, pois o oportuno caráter legal que o determinou lhe confere atribuições e funções que só essa estrutura poderá desenvolver.

O Município de Ananindeua se encontra entre os 34 municípios que já constituíram seu CME e está entre os cinco municípios que identificaram possuir além deste Conselho instituído por lei, também o seu PME devidamente elaborado e com instrumento legal que lhe dá a prerrogativa de não se constituir somente como plataforma de governo para um período de quatro anos, mas se firmar como um compromisso a ser assumido, pelo menos legalmente, durante os dez anos de sua vigência como o PNE estabelece.

As dimensões geográficas da região, a falta de estrutura de transporte e de informações e a ausência de preparo dos gestores municipais, ainda se apresentam como fatores que contribuem para a realidade paraense antes descrita. Alguns municípios (Alenquer, Almerim, Igarapé-Miri, dentre outros) não possuem informações técnicas e nem discussão ou mobilização necessárias para esta implantação. Isso também pode ser reflexo da ausência de ações efetivas por parte dos órgãos gestores nacional e estaduais, que somente nos últimos anos têm intensificado a presença de programas de formação profissional, principalmente voltadas para a administração municipal, que ainda requer um maior apoio técnico por parte dos outros entes federados. Por outro lado, os municípios também refletem a ineficiência do sistema estadual no que diz respeito, por exemplo, à criação de um Plano Estadual de Educação, que somente no atual governo se realiza por meio de uma intensa mobilização para a sua construção de forma coletiva e encaminhamento para tramitação no CEE e, em seguida, no Legislativo Estadual.

O PME para se tornar de fato um instrumento a serviço da educação de qualidade não necessita somente de legitimidade, mas também de uma lei que o promulgue para que tenha legalidade, senão poderá se tornar somente uma carta de intenções. Dessa forma, municípios como Abaetetuba, mostram-se cientes de que possuem um Plano de Governo *que vem sendo executado com a participação da comunidade escolar através de fóruns deliberativos* (Síntese do PAR-Abaetetuba, 2007). No entanto, a análise do Relatório mostrou que mais de 90% dos municípios paraenses não dispõem de um PME devidamente discutido e legalmente estabelecido.

O que há é uma evidente preocupação e vontade de fazê-lo, no entanto muitos municípios esbarram na falta de formação de seus servidores e conselheiros, quando existe um CME criado e implantado. Isso fica claro quando municípios como Abel Figueiredo afirmam que o órgão gestor da educação municipal já promoveu discussões sobre a construção do Plano Municipal de Educação na última Conferência Municipal de Educação. Existindo *uma clara intenção de se construir o PME coletivamente, mas ainda não há nenhuma ação específica sendo implementada* (Síntese do PAR-Abel Figueiredo, 2007) e Capitão Poço que no seu documento síntese afirma que

O Município até o momento não possui Plano Municipal de Educação formalizado por Lei, no entanto, existe um documento preliminar com informações que poderão servir de referência, assim como participou com dados e sugestões para o Plano Estadual de Educação, percebendo a importância deste para a rede municipal. Assim consideramos, necessário apoio técnico do MEC e SEDUC, para iniciar o processo de elaboração de seu PME, em consonância com o PNE (PAR-Capitão Poço, 2007).

Por outro lado, alguns municípios que já possuem um Sistema Municipal de Ensino devidamente criado e implantado, como os de Belém e Castanhal – a primeira é a capital do Estado e a segunda uma das grandes cidades do interior do Pará – identificaram na construção do PAR que ainda não possuem PME. Os participantes de Castanhal garantiram que não existe um plano, porém *as ações são desenvolvidas e já acontecem discussões para implantação do plano* (Síntese do PAR-Castanhal, 2007). Belém afirmou que existe um Projeto de Lei para a criação do PME que tramita na Câmara Municipal de Vereadores que, no entanto, se encontra *defasado diante do atual PDE/MEC* e propõem como demanda a *revisão do mesmo e reencaminhá-lo para a Casa Legislativa Municipal* (Síntese do PAR-Belém, 2007).

Os fatores acima expostos demonstram que, mesmo depois de duas décadas da aprovação da Constituição Federal de 1988 e mais de uma década da criação da atual LDB que definem a descentralização da educação e a autonomia municipal como importantes instrumentos para a consolidação da educação municipal autônoma, ainda não se consolidaram ações efetivas e sistemáticas no Estado do Pará para a implantação de instâncias como o CME e instrumentos como o PME. No entanto, os municípios esperam que o Plano de Metas possa se firmar como uma possibilidade impar e não se mostre somente como mais uma estratégia governamental que não surte os efeitos desejados e se perdem na centralização e burocracia dos órgãos centrais.

Essa discussão envolve bem mais que estabelecer estatísticas educacionais que demonstrem como se encontram estabelecidas esta ou aquela iniciativa para a melhoria da educação como um todo. Entendo que a criação do SME pode se tornar um importante instrumento de responsabilização dos governos pela construção e implementação de uma proposta educacional que esteja para além das mudanças de governos a cada quatro anos e as constantes reestruturações das Secretarias Municipais de Educação. Além disso, pode ser um meio para a superação da centralização das decisões e da burocracia que emperra, principalmente, o desenvolvimento pedagógico do trabalho educativo. Tal posição também é defendida por Werle (1998) quando afirma que

O que caracteriza um município que assume a *responsabilidade pela educação* criando o SME é a intervenção em processos de administração da educação, que muitas vezes funcionavam pela inércia, ou nos quais o clientelismo e o autoritarismo prevaleciam. Criar seu SME indica a intenção de assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política, a educação local. A criação do SME possibilita restringir o abuso do poder e do arbítrio de alguns poderosos e de instalar, por exemplo, processos qualificados de contratação/concurso de docentes de forma que sua designação para escolas da rede siga normas expressas no município, divulgadas e comuns a todas as escolas (p. 84, grifos no original).

A institucionalização do SME pode ser um importante canal para se estabeleçam e afirmem mecanismos essenciais para o funcionamento de toda a educação municipal como a elaboração dos Planos de Cargos Carreira e Salários, o provimento de cargos por meio de concursos públicos, a definição de regras claras para a gestão democrática da educação e das competências das Secretarias Municipais de Educação. A definição de fatores como estes por conta da aprovação da Lei do SME não são garantias de sua concretização, mas um importante caminho e uma arma de luta para as comunidades locais que se inserem num processo de construção coletiva da educação. A possibilidade de efetivação de processos democráticos e uma identidade própria, como bem expressa na definição de SME em Ananindeua como uma

organização conferida à educação no âmbito deste Município, mediante regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas, atendidas as determinações legais de âmbito nacional, a articulação às normas do Sistema Estadual de Ensino nos termos da Lei 6.170/98, e assegurada a sua autonomia, peculiaridades e identidade própria (Art. 2º da Lei 2.153/2005 que cria o SME).

3.1.2- Panorama histórico da institucionalização do SME: autonomia, democratização da gestão e identidade da educação de Ananindeua

A circunstância da institucionalização do SME de Ananindeua foi marcada pela legitimação do município quanto ente federado autônomo que, em termos educacionais, passou a ter a prerrogativa de determinar seus próprios rumos e por abrir um leque de possibilidades para agilizar o funcionamento de suas instituições educacionais, trazendo a perspectiva de maior proximidade à sua realidade educacional, criando normas próprias e mais adequadas ao seu contexto sócio-educacional. Com a efetividade do seu Conselho Municipal de Educação incorpora na sua organização as categorias e grupos sociais relacionados direta ou indiretamente aos processos educativos, permitindo o melhor acompanhamento da realidade onde está inserido por meio do controle social.

Essas percepções levam ao ideário construído por Gadotti e Romão (1993) onde afirmam que

A discussão do sistema municipal de educação precisa sair dos gabinetes acadêmicos e ganhar as ruas. É preciso que o debate supere o pessimismo, o caráter academicista e o conseqüente imobilismo dessa fase puramente crítica do sistema, para entrar numa fase orgânica de propostas viáveis e concretas, articulados com a luta pela escola pública, pela democratização do ensino e da sociedade (p. 83).

Os elementos acima estiveram, em sua maioria, presentes no caminho da criação e implantação de um sistema municipal de ensino. Calcado como um meio de proporcionar a descentralização da educação, onde o poder decisório, para os que a planejam com autonomia e a partir de sua realidade local, qualifique a ação educativa local e a sua rede de atendimento. De fato, tal perspectiva deve ser amplamente discutida e pensada para que se torne de fato um processo democrático e, traga em si, a busca responsável pela qualidade da educação que proporcione aos sujeitos, que dela necessitam, um vasto campo de formação para o pleno desenvolvimento humano e social.

A caminhada pela institucionalização do SME do Município de Ananindeua se inicia como demanda desde o ano de 1997, quando se verifica que na Lei Municipal 1.271 – que cria o Conselho Municipal de Educação –, há a explícita determinação deste conselho como *integrante do Sistema Municipal de Ensino, na condição de órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador*. No entanto, não há referência nos anos seguintes a qualquer proposta de criação do SME e, mesmo tendo sido criado pela lei anteriormente citada, o CME somente foi instalado no ano de 2005 tendo sua primeira gestão empossada no dia 30 de setembro deste ano.

Na plataforma de governo do atual partido que administra o município – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), desde sua primeira gestão 2005-2008³⁷, a criação do SME é contemplada como meta a ser atingida pela gestão municipal. Tornando-se um dos fatores decisivos para a sua criação e implantação. Sendo que esta meta de institucionalização do SME foi também prevista e contemplada no plano de trabalho da Secretaria Municipal de Educação no ano de 2005.

De acordo com informações veiculadas pela atual presidência do CME, as providências tomadas para esta institucionalização foram:

- a) A constituição de uma Comissão Executiva Interinstitucional que tinha como objetivo central conjugar esforços para a coordenação dos trabalhos, estudos e sistematização de um anteprojeto de lei para se assegurar a legitimidade desse processo;
- b) A realização de uma série de audiências temáticas setoriais com a intenção de se realizar interlocuções e receber contribuições para o anteprojeto de lei, desenvolvidas na perspectiva do respeito aos direitos da população envolvida, pela participação

³⁷ O prefeito eleito no ano de 2004 para administrar o município de Ananindeua no período de 2005 a 2008 foi Helder Barbalho, tendo como vice-prefeita Sandra Batista. Nas eleições de 2008, a gestão foi reeleita no primeiro turno da eleição para administrar o município no período de 2009 a 2012.

cidadã e a inclusão social. Essas audiências tiveram como foco de discussão a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos, os recursos financeiros e a valorização dos trabalhadores da educação;

- c) A realização de uma Audiência Pública conclusiva sobre a temática “Gestão Democrática e o Conselho Municipal de Educação” e plenária de apreciação e processo de votação do anteprojeto definitivo de criação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua;
- d) Processo de sensibilização e divulgação dos trabalhos para a institucionalização do SME com a realização de atividades como o “Teatro de Fantoches – Papo Legal” e outras iniciativas promovidas pela Comissão Executiva Interinstitucional e Secretaria Municipal de Educação;
- e) Finalmente, o encaminhamento do anteprojeto de lei para a efetivação dos trâmites finais junto ao Poder Executivo e Legislativo Municipal.

De acordo com o relatório da gestão do CME, todo este processo foi efetivado tomando-se como base a legislação brasileira, principalmente a educacional. Os principais instrumentos de referência foram: a CF de 1988, a LDB atual, a Lei 8.069/90 que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Constituição do Estado do Pará promulgada em 1989, a Lei Municipal 0942/90 que dispõe sobre Lei Orgânica do Município de Ananindeua e a Lei 6.170/98 que estabelece o Sistema Estadual de Ensino do Estado do Pará.

Dentre os resultados alcançados com todo este procedimento, o maior deles foi, sem dúvida, a aprovação da Lei Municipal nº 2.153, de 08/07/2005, que disciplina a organização do Sistema de Ensino do Município de Ananindeua. Como o próprio texto da lei preconiza, tem sua *ênfase na educação escolar que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias* (Art. 1º), atestando-se o exposto na LDB e na Lei do SEE. Também se destaca:

- a) a recomposição do CME, agora com 15 membros, ficando um terço com representantes do Poder Público e dois terços com os da Sociedade Civil, sendo também firmado como um órgão normativo, fiscalizador, de participação e controle social da gestão educacional;
- b) as articulações e parcerias que foram efetivadas e que deram legitimidade ao processo, sendo elas com: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDAC) de Ananindeua; a Comissão de Educação da Câmara

Legislativa Municipal; o Ministério Público; a Pastoral da Criança; o Conselho Estadual de Educação (CEE); a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC; o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará (SINTEPP); as Instituições de Ensino Superior; o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); o Fórum de Educação Infantil do Pará; as APM's de Escolas da Rede Municipal de Ensino de Ananindeua; o Conselho Municipal de Saúde de Belém; o Serviço Social do Comércio (SESC) de Ananindeua; o Sindicato dos Professores no Estado do Pará (SINPRO); e outras afins.

Pela análise e apreensão acerca desse processo verifiquei que se destaca a participação de diversos segmentos, principalmente a sociedade civil e aquelas diretamente relacionadas à área educacional. Esta articulação com grupos e pessoas diretamente ligados à luta pela democratização dos espaços sociais intensifica o redimensionamento do poder local, os quais passam a interagir de forma mais intensa e dinâmica para a consolidação de um processo de construção de uma política educacional pensada de forma ativa pelos sujeitos participantes, em detrimento de uma participação meramente representativa.

Essa expressão da democratização da gestão não deve se esgotar em meras páginas escritas de leis e projetos educacionais, ou nos discursos pró-participação. A sua análise em Ananindeua levou a pensar que, a legitimidade desse processo se dá de fato quando se tem a democracia como forma de governar que contemple a totalidade dos envolvidos e a busca constante pela igualdade de oportunidades. Pelo menos se considerar que estes aspectos da construção deste SME a gestão da educação local saiu fortalecida, por entendermos que a participação se evidencia como um dos elementos fundamentais para a democratização de fato dos espaços educacionais. De acordo com Lima (2002), representaria certo avanço em relação à democracia representativa, pela possibilidade dos sujeitos interferirem no seu processo de construção.

Segundo Barcellos (2006) um dos pontos de partida para se verificar o significado que tem a criação de uma lei do SME é a caracterização da educação local e seus problemas. Compreende que

A Lei do Sistema Municipal de Ensino é o instrumento essencial na construção de diretrizes da educação na cidade: define os caminhos da estruturação do sistema, base para a construção das práticas de gestão da educação municipal. Torna o governo municipal eficaz e eficiente nas coisas da educação (...) tem importância por possibilitar a incorporação dos interesses de vários atores sociais. Apesar da existência, na sua elaboração, de conflitos que não privilegiam a educação, seu debate visa a produzir um suposto consenso para o desenvolvimento da educação na cidade (In: WERLE, 2006, p. 202-203).

A construção dessa lei se mostrou como uma das expressões da autonomia local, mostrando que não só bastam as discussões, debates e correlações de forças para a elaboração e aprovação de uma lei que venha a atender a diversos interesses. Os processos de lutas por melhorias das condições educacionais em cada realidade têm que se efetivar pelo embate de idéias e percepções sejam elas contrárias ou consensuais. No entanto, o simples fato de se ter uma lei aprovada como resultado desse processo, pode se mostrar como afirmação das mudanças que se quer empreender para se alcançar a tão desejada qualidade social da educação. Que não devem parar por ai, mas sim se construir como um projeto social passível de novas interpretações e mudanças que se mostrem necessárias.

3.2- IMPLICAÇÕES DA INSTITUIÇÃO DO SME DE ANANINDEUA PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Os quatro passos indicados por Saviani (1999), anteriormente mostrados, como fundamentais para a implantação de um sistema municipal de ensino vêm norteando esta sistematização acerca da institucionalização do SME de Ananindeua. Esta parte da análise procura demonstrar até que ponto estes elementos foram considerados para essa construção do ponto de vista legal, de que forma esses processos estão hoje estabelecidos no município e como se evidenciam na perspectiva da descentralização e autonomia da educação.

A institucionalização do SME é um ponto fundamental para construção da política educacional na atualidade. Com a criação da Lei do SME de Ananindeua, a necessária definição da legislação complementar e os caminhos trilhados pelos órgãos, instituições e sujeitos que o compõem, são essenciais para a consolidação dessa política. No entanto, é preciso que não se descarte a importância do Plano Municipal de Educação, por se tratar de um documento balizador da política educacional. Nesta realidade sua construção se deu anteriormente à homologação da Lei do SME, mas que não dá conta de definir os caminhos fundamentais para se traçar uma política de Estado. Tal PME não se caracteriza como tal, se mostra, mesmo sendo homologado por lei municipal, como somente uma carta de intenções. Com necessidade de adequações em virtude de suas especificidades de forte teor gerencial, como será visto adiante.

Dessa forma, ao tomar a democratização, a descentralização e autonomia municipal como categorias centrais procuro estabelecer a presente análise a partir algumas dimensões que permearam todo o estudo dos documentos selecionados que compõem o conjunto de

dispositivos oficiais instituídos a partir da criação da Lei do SME, sendo elas: a dimensão político-institucional, dimensão político-pedagógica, a dimensão democrático-participativa e a dimensão da valorização dos profissionais da educação. Para fins deste trabalho, a Lei do SME e não o PME será a base primeira que considero para a efetiva construção da política educacional que vem sendo feita nos últimos anos. Destaco ainda as contribuições do estudo sobre SME de Werle (2008).

Espero que esta estruturação auxilie a análise e definição de outros Sistemas Municipais de Educação, pois, procedendo desta forma, procuro contribuir para a construção e reconstrução de um espaço que deveria evidenciar sempre a participação de todos os envolvidos e novas relações de poder. É nessa perspectiva que as análises, críticas e sugestões aqui empreendidas poderão ser vistas a partir de um olhar crítico, e construtivo. Evidenciando que outros olhares são bem vindos na medida em que o presente processo é permeado por uma visão crítica da realidade educacional, a ser constantemente repensada e redimensionada, pois temos a percepção de um movimento contínuo e ensejoso de novas contribuições e aprofundamentos.

3.2.1- Aspectos legais e a extensão da construção e consolidação do SME: dimensões da política educacional de Ananindeua

O SME de Ananindeua possui atualmente um conjunto de instrumentos normativos que lhe conferem a condição de ser caracterizado quanto um sistema de ensino. Isto posto se levar em conta os elementos formais que devem ser considerados para a sua constituição, sem levar em conta, inicialmente, outros aspectos que são imprescindíveis para a consolidação da política municipal de educação, analisados mais adiante a partir das quatro dimensões estabelecidas anteriormente. Assim, considerando os quatro passos sugeridos por Saviani (1999) para se constituir um SME, verifiquei o seguinte:

a) *Acerca da eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município (LOM) em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino*

A LOM de Ananindeua foi instituída pela Lei Municipal nº 0942, de 4/04/1990, no seu texto traz duas referências sobre Sistema Municipal de Ensino. A mais explícita está presente no Art. 197 que determina que *O sistema de ensino municipal compreenderá obrigatoriamente (...) I- o serviço de assistência social aos alunos necessitados (...) II- entidades que congreguem professores, pais e alunos;* e também o Art. 184 definindo que *Os*

Conselhos Escolares são órgãos de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino ao nível de cada estabelecimento escolar (...). Não se encontra no texto dessa lei qualquer referência à sua institucionalização, da mesma forma que este apresenta uma visão limitada de sistema de ensino e a idéia de colegiado educacional restritivo ao âmbito das unidades escolares que terão as funções que hoje são desempenhadas pelos CME.

Busquei informações nos documentos disponibilizados pelo CME e nas Emendas à LOM aprovadas pela Câmara Municipal de Ananindeua até o ano de 2007³⁸ e disponibilizadas pelo site oficial do município e não encontramos nenhuma referência que dê conta da necessidade de se ajustar a LOM em decorrência da institucionalização do SME. Considero tal fator de grande relevância, pois percebo que há certas incongruências entre as determinações expressas na legislação específica da educação e no que prevê a LOM.

Sendo uma lei criada após aprovação da CF de 1988 e da Constituição do Estado do Pará de 1989, a mesma simplesmente não poderia descartar entre os princípios de ensino o da gestão democrática do ensino público definido nestas leis, respectivamente no Art. 206 e Art. 273. A esse respeito, também o que se estabelece na atual LDB – uma Lei Federal criada posteriormente à LOM, mas que no plano da hierarquia das leis tem prerrogativa legal para modificá-la no tocante às questões educacionais. A LOM de Ananindeua, além de não considerar tal princípio e nem sequer fazer referência como o faz as leis maiores, se torna ainda mais defasada quando determina em seu Art. 185 que os diretores das escolas municipais deverão ser indicados pelo prefeito municipal. O próprio Plano Nacional de Educação vigente determina como um de seus objetivos a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, sendo necessário que o município faça as devidas adequações considerando a realidade local e as questões discutidas pela coletividade.

b) *Elaborar um projeto de Lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela câmara Municipal*

Como foi referido anteriormente, o projeto de lei para instituir o SME de Ananindeua passou por um processo coletivo de construção que desencadeou a discussão e aprovação pelo Legislativo Municipal da Lei Municipal nº 2.153, de 08 de julho de 2005, que

³⁸ No site www.ananindeua.pa.gov.br se encontram somente duas emendas ao texto da Lei Orgânica do Município de Ananindeua: a emenda 01/98 que modifica o Art. 163 que versa sobre os recursos destinados à área da Saúde; e a Emenda 01/2000 que nova redação ao Capítulo I, Título III da Organização dos Poderes. Acesso em: 31 de junho de 2008.

disciplina a organização do SME de Ananindeua. O conteúdo da referida lei possui em sua estrutura textual oito capítulos, divididos em 14 seções no total e 101 artigos.

O primeiro capítulo define os aspectos gerais da educação municipal, a idéia de sistema de ensino, os objetivos da educação e as responsabilidades do Poder Público. O segundo, a forma de organização do SME, designando as instituições educacionais que o integram, bem como suas incumbências, além de estabelecer as bases da criação e implantação do PME.

O terceiro capítulo expressa a forma de gestão democrática do ensino público municipal, trazendo a determinação de eleições escolares para os gestores das instituições públicas de ensino. O quarto capítulo trata da organização da educação escolar, definindo as etapas da educação básica a serem atendidas na educação escolar municipal, destacando uma seção específica para a Educação Especial. Os capítulos V, VI e VII tratam, respectivamente, da formação, qualificação e valorização dos trabalhadores em educação; dos recursos financeiros; e, do Regime de Colaboração.

Por último, o oitavo capítulo trata de um conjunto de disposições gerais e transitórias, que incluem diversos temas, dentre eles destacamos: a necessária definição de programas permanentes de formação continuada para os servidores públicos municipais; a opção em adotar as normas complementares do CEE quando da não elaboração de normas próprias; adequação da estrutura funcional e regulamente interno do Órgão Executivo; realização de concurso público para professores; adequação das estruturas física e pedagógica das instituições educacionais integrantes do SME buscando também favorecer o atendimento especializado; constituição de uma Comissão Interinstitucional para propor alterações na Lei Municipal de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério; composição do CME a ser submetida para aprovação na Conferência Municipal de Educação; e, definição da Conferência Municipal de Educação como fórum legítimo para escolha de membros do CME.

c) Organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema Municipal de Ensino

A definição do CME/Ananindeua é anterior à institucionalização do SME, sendo criado no ano de 1997 com a aprovação da Lei Municipal 1.271, de 02/09/1997. Instalado somente no ano de 2005, período em que é empossada a primeira gestão. No ano de 2003, data anterior a da criação do SME, se institui o Plano Municipal de Educação através da Lei

Municipal nº 2.063, de 30/12/2003, onde se previa entre as suas metas a *efetivação do Conselho Municipal de Educação* (Meta 8 do Eixo 4.5 – Gestão participativa na educação).

Na tentativa de fortalecer a descentralização e a democratização da gestão, fazendo a opção por processos participativos para articulação e determinações conjuntas e buscando realizar algumas determinações expressas, principalmente, na Lei do SME, destaco a realização da II Conferência Municipal de Educação, no período de 18 a 20 de setembro de 2006. Este evento teve como um de seus objetivos centrais *Retomar a composição do Conselho Municipal de Educação para fins de referendo em caráter definitivo consoante com a Lei 2.153/50-SME* (Regimento da Conferência da II Conferência Municipal de Educação de Ananindeua), além da tentativa de ampliar os espaços de discussão sobre gestão democrática na educação e fomentar a participação coletiva para avaliar o PME.

A realização da II Conferência Municipal além de referendar os termos da Lei do SME que dizem respeito à composição do CME se firmou como um espaço propositivo e deliberativo para *o aprimoramento das diretrizes da política educacional e do cotidiano escolar*, competindo ao Poder Executivo *incorporar as diretrizes às políticas educacionais do município, ao Plano Municipal de Educação, ou ainda encaminhá-las ao Órgão Normativo do Sistema, para as providências necessário* (Relatório, p. 5-6). Também como resultado importante da conferência foi a incorporação de novos objetivos e metas ao Plano Municipal de Educação, considerando-se que *algumas temáticas e interesse dos municípios, não haviam sido contempladas quando da aprovação da Lei – PME* (Relatório, p. 6).

Essas questões demonstram que no plano formal o percurso da constituição de um SME e redefinição de diretrizes do CME devem envolver um intenso processo de discussões e deliberações, em respeito aos princípios de ensino estabelecidos para toda a educação nacional na CF de 1988 e na LDB. Entendo que este procedimento não pode *tomar a lei como um texto/verdade, mas como produto de negociações e do envolvimento da sociedade e como um projeto social de impacto*, pois se torna fundamental a percepção de que *os textos de leis, planos e outros documentos de políticas envolvem em sua composição e escritura, interesses e negociações variadas e em disputa, eliminando alguns e condensando outros* (WERLE, 2008, p. 97).

d) *Dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e ao Conselho Estadual de Educação (CEE)*

A Resolução nº 283/1998 do CEE, estabelece em seu Art. 1º, Parágrafo único que os municípios deverão comunicar a decisão de criar o seu SME ao Conselho Estadual de Educação. A Lei Estadual nº 6.170/1998, que em Art. 8º, Parágrafo Único os municípios são obrigados, por tal instrumento normativo, a dar ciência da opção pela criação do seu sistema de ensino, em processo próprio, ao Conselho Estadual de Educação. A Lei do SME de Ananindeua também se pronuncia a respeito quando o Art. 2º expressa a necessária *articulação às normas do Sistema Estadual de Ensino nos termos da Lei 6.170/98*.

O processo de discussão e elaboração do projeto de lei de criação do SME já contou na época com a participação de representantes do CEE do Pará e da Secretaria de Estado de Educação. Não consegui ter acesso ao documento que, após a promulgação do SME, os dirigentes municipais encaminharam ao CEE dando ciência desta opção municipal. A presidência do CME comunicou, informalmente, que tal comunicado foi expedido, no entanto, em virtude da mudança de sede do conselho, não foi possível localizá-lo.

A seguir apresento um estudo analítico da política educacional local expressa em alguns instrumentos normativos e outros documentos do SME, a partir das quatro dimensões que estabeleci para fins deste estudo, que, acredito, poderão contribuir para o entendimento dos direcionamentos que a educação municipal de Ananindeua vem traçando nos últimos anos (2005-2009). Fica evidente que os rumos de tal política foram definidos pelos diversos sujeitos e grupos que compõem o SME, através do compartilhamento do conjunto de seus conhecimentos, interesses, valores e vontades individuais e coletivas.

Partilho do pressuposto que a constituição da política educacional local, evidenciada aqui por seu aparato legal, não pode ser somente a definição de uma mera transcrição das normatizações expressas nos dispositivos que compõem a legislação educacional brasileira e estadual. Deverá sim, além de não deixar de considerar tal aparato, evidenciar a sua própria identidade do SME e ser a expressão dos interesses locais. Como mostra os estudos de Werle (2008, p. 98) nos quais se observa que muitos municípios, que cedo criaram a lei do SME, a construíram transpondo, simplesmente, os diversos artigos da LDB acerca das responsabilidades dos municípios, sem acrescentar muito de suas perspectivas.

3.2.1.1- Dimensão político-organizacional

As significativas mudanças que ainda vem atingindo a esfera administrativa municipal trouxeram à tona várias questões relativas à gestão da educação local, que, com a

possibilidade dos municípios brasileiros constituírem seus próprios sistemas de ensino, indicou-se a necessidade de se repensar esta organização. Isso no sentido de se definir uma nova política educacional a partir dos preceitos que acenam para esta opção no bojo dos princípios e diretrizes estabelecidos na legislação educacional pertinente, como a democratização da gestão, a autonomia escolar, o pluralismo de idéias e concepções, a descentralização administração, pedagógica e financeira, dentre outros.

Definir uma nova proposta de educação a partir da institucionalização do Sistema de Ensino significa considerar, como descreve Saviani (1999), *uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina*. Essa necessária articulação deverá envolver, sem dúvida, o conjunto de normas, valores, pessoas e instituições que compõem ou passarão a compor a nova organização local. Que deverá estar assentada num conjunto de atividades que devem se cumprir tendo em vista as finalidades da educação, considerando-se a sua autonomia para defini-las e as normas comuns em articulação com as demais instâncias envolvidas.

Ora, se sistema implica em definição institucional de estruturas e funções, órgãos normativos e executivos, também envolve a explicitação de valores, de fins a buscar, de normas que articulem a ação dos órgãos e atores envolvidos numa perspectiva de cidadania. (...) *uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar* (WERLE, 2008, p.84-85, grifos no original).

Nesse contexto, toda a ação educacional organizada deverá voltar-se para o desenvolvimento da pessoa humana e sua inserção na sociedade, e não a interesses restritos a grupos, pessoas ou instâncias partidárias. A responsabilidade dos envolvidos e a verificação dos problemas locais, na tentativa de saná-los, deverá ser um norte para os rumos a serem tomados. Pois, sendo a criação do SME fruto da opção política local, ter clareza e tornar transparentes as obrigações dos responsáveis pela educação é fundamental, principalmente quando visualizamos a *necessária articulação* entre as partes envolvidas. Além de se buscar o envolvimento de educadores e cidadãos para tais definições e possíveis mudanças.

Dessa forma, estudei a Lei do SME/Ananindeua e o aparato de normas para visualizar como tem sido normatizada a organização deste sistema educacional, no qual optei em dar um maior enfoque, nesta parte do estudo, aos seus órgãos gestores. Sem desconsiderar que o Capítulo II da referida lei define que o SME/Ananindeua em sua organização, compreende:

- I– as instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal;
- II– as instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III– a Secretaria Municipal de Educação;

- IV– o Conselho Municipal de Educação;
- V– as instituições Educacionais da Rede Pública de outras esferas administrativas e de organizações não-governamentais que, por força de convênios, contratos e outros, lhes sejam incorporadas.
- VI– o conjunto de normas complementares (Art. 9º).

Considerando que o próprio município definiu que, por meio dos órgãos responsáveis pela condução da educação municipal, serão baixadas normas complementares que garantam organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino, analisei como vem sendo traçadas suas responsabilidades e suas presenças no âmbito da formação e execução da política educacional pelos dois órgãos que compõem a gestão do SME: a SEMED e o CME.

A) O papel da SEMED na construção e execução da política educacional

A política educacional que vem sendo desenvolvida pelo governo do município de Ananindeua desde o ano de 2005, tem se empenhado, pelo menos no âmbito legal, na busca pelo fortalecimento do sistema de ensino. Na tentativa de implementar um conjunto de ações que possibilitassem melhorar a educação local, o executivo municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, se empenhou na formulação de um amplo projeto que desse conta das mudanças necessárias a serem empreendidas para transformar a educação municipal. Assim, foi criado o Programa “Escola Ananin, Escola Cidadã” que, desde o início da gestão, vem reforçando a tentativa de mudar o panorama de grande déficit na oferta, principalmente, na educação infantil que em 2005 girava em torno de 89,6% para a faixa de 0 a 6 anos e as altas taxas de evasão e repetência nas séries iniciais do ensino fundamental que era de 20,3% de retenção e 9,2% de evasão, segundo dados do INEP/SEMED.

Como órgão executivo do sistema, de acordo com a Lei do SME, a Secretaria Municipal de Educação tem entre suas finalidades a proposição e coordenação, de forma participativa, de políticas e diretrizes educacionais para o município e instituições que constituem o SME. Também deve buscar articulação e parcerias com outros órgãos da administração municipal com vistas à melhoria do seu desempenho e resultado de suas competências, além de propor normas, medidas, atos e outros ao Poder Executivo relativos ao desenvolvimento da educação no Município (Art. 15).

Consoante a isso a criação, pela SEMED, do Programa “Escola Ananin, Escola Cidadã” já previa dentre suas ações a criação do SME/Ananindeua, como ação prioritária do governo, *que busca a gestão democrática, a construção da identidade e autonomia da educação local*. Entendia-se que por este âmbito se consolidaria o CME, como *mediador*

entre o poder público e a sociedade civil na participação, na co-responsabilidade e controle social da política educacional do município (p. 34), que até o momento ainda não havia sido legitimado. A implantação de um processo participativo para a institucionalização do SME se daria a partir da criação de uma Comissão Interinstitucional.

O Programa define as principais dificuldades encontradas pelo governo da época. A maioria das escolas possuía apenas quatro salas, sem sala de leitura, áreas para atividades recreativas/esportivas ou bibliotecas e laboratórios de informática. Os dados estatísticos mostravam a persistência de taxas históricas de evasão e repetência que, no ensino de 5^a a 8^a série era em torno de 12,8% de retenção e 10,6% de evasão. Já nas turmas de Educação de Jovens e Adultos a evasão escolar era de 41%. A existência do turno intermediário era colocado como grande entrave, pois dificultava a adoção de medidas para a superação da baixa produtividade do ensino, pela reduzida permanência do alunos em sala de aula. Além disso, um reduzido quadro funcional que se tornava mais crítico por haver 42% de docente só com formação em nível médio. Urgia a necessidade de concurso público.

Para mudar este quadro o Programa previa como grandes desafios e metas, principalmente, a busca pela universalização do ensino fundamental; a criação de uma política de Educação Infantil; a garantia da permanência do aluno na escola com aprendizagem de qualidade; e a elevação do índice de aprovação e erradicação do analfabetismo. Além de outras proposições que visam mudar a situação acima mencionada como: a escola de tempo integral; a qualificação docente em nível superior; formação continuada para os servidores; descentralização dos procedimentos de gestão; política de inclusão digital, profissionalização e geração de renda.

No tocante à *descentralização dos procedimentos de gestão* esta é vista como condição para a autonomia escolar e da gestão municipal transformarem a realidade educacional. No entanto, a autonomia é um conceito visto de forma bastante restrita e que não sustentam em si as idéias apresentadas neste estudo. Os formuladores afirmam que

Não se pode, porém, perder de vista a condição de pertencimento a um sistema maior de Gestão Municipal (que também é dependente do estadual e nacional) e neste a um subsistema que é o Sistema Municipal de Ensino. A consciência dessa “dependência” política e administrativa da estrutura municipal, ajuda os envolvidos a construir um conceito **responsável e tecnicamente correto** do que significa buscar a autonomia da escola e da gestão municipal da educação sem perder de vista a sua limitação por pertencer a um sistema maior (2005, p. 17, grifos no original).

Pertencer pode significar tanto *ser propriedade de*, quanto *ser parte de e da competência de*. Ser dependente é *estar subordinado a*. Nesse sentido, a idéia de subsistema de ensino, o coloca como algo ou alguma coisa na condição de só existir pela existência do

Sistema Maior? O sentido de pertença está na consciência de fazer parte de um sistema maior (gestão municipal) ou ser de sua competência? Estar subordinado a este Sistema Maior tiraria de si a sua autonomia de definir os próprios rumos? Esta análise lembra as palavras de Barroso (2007), quando afirma que *o problema atual da gestão escolar é o de saber como é possível dispor de boas formas de coordenação da ação pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das organizações* (p. 02).

Do exposto, considero que o sentido de dar autonomia não pode levar à construção de um SME dotado de toda a autoridade, sem considerar as determinações que emanam dos outros poderes constituídos. No entanto, gozam de liberdade para se organizar, definir suas escolhas, de tomar decisões coletivamente. Assim, não se pode privá-lo da sua condição de ser autônomo para definir os direcionamentos que próprios envolvidos na sua organização queiram dar. Num processo democrático de decisões compartilhadas e não de uma dependência política, que, espera-se não ser o retorno ao centralismo político-administrativo.

Dentre outras ações, importantes para a construção e consolidação do SME, estão previstas: a elaboração e implementação do Plano de Cargos e Remuneração dos Servidores Municipais; a construção, ampliação, revitalização, humanização e aparelhamento das escolas e setores administrativos da gestão; ampliação da educação infantil e construção de um Centro de Referência; criação da casa dos Conselhos; avaliação institucional; ampliação do tempo escolar; elaboração da proposta curricular para a rede municipal; criação de programas para as mais diversas áreas de atuação: ensino fundamental, EJA, informática e outras; implantação do ensino fundamental de nove anos; formação continuada de recursos humanos; formação do educador; construção do Projeto Pedagógico das escolas.

Do ponto de vista legal, os formuladores o definem como um Programa inovador, por se tratar de gestão educacional coletiva e estar sustentado na busca de uma identidade para a educação escolar de Ananindeua e na construção de um modelo educacional respaldado nos princípios da escola cidadã. Traz em si o respeito à diversidade, a garantia de acesso escolar a todos, a inclusão social e tecnológica, a valorização do servidor público e um programa de (re) qualificação da educação local por meio da melhoria da qualidade social da educação. Espero que outros estudos verifiquem se suas propostas foram de fato contempladas nas ações para a melhoria da educação municipal.

B) O CME de Ananindeua como mediador da política educacional local

Diversos autores tem se empenhado na tarefa de analisar os Conselhos de Educação no Brasil (CURY, 2001; WERLE, 2008; TEIXEIRA, 2004; SOUZA & FARIA, 2003; GADOTTI & ROMÃO, 1993; DAVIES, 2003). Alguns evidenciam o caráter marcadamente de execução de tarefas administrativas pelos conselhos, com características burocráticas de funcionamento e a enfraquecida participação de alguns membros, principalmente os representantes da sociedade civil. Tais processos, de uma forma ou de outra, podem ainda estar presentes na atualidade, mas que, para Teixeira (2004), a sua atual constituição tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade. Pressupondo-se que estes órgãos *na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta* (p. 692-693).

Os ventos do processo de redemocratização da década de 1980, consubstanciados pelas políticas públicas dos anos seguintes, favorecem as mudanças das formas de controles centralizados dos processos educacionais que, para a construção e consolidação dos CMEs, foi significativo, pois, principalmente, os municípios passaram a experimentar um conjunto de práticas coletivas de tomadas de decisões pelos próprios participantes do jogo político-democrático. Os Conselhos Municipais de Educação foram alçados à condição de órgão deliberativo que congrega as diferentes instâncias, que

Como órgãos da esfera pública, (...) possuem uma estrutura mista, que conta com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Essa composição cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder. Nos conselhos municipais, nos fóruns, nas conferências, a participação constitui, atualmente, instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos atuarem na definição de critérios e parâmetros para orientarem a ação pública (TEIXEIRA, 2004, p. 702).

Assim, este conselho surge num contexto de importantes mudanças, onde os municípios brasileiros puderam constituir seus SMEs e, com isso, embrenharam-se da tarefa de constituírem suas próprias normas e políticas educacionais. Cujas autonomia de gestão administrativa, pedagógica e financeira deverá considerar as condições específicas de cada localidade. Constituindo-se como instâncias que poderão colaborar significativamente para a democratização da educação em nível local.

A pesquisa defendida por Farias (2009)³⁹ acerca da participação social no Conselho Municipal de Educação de Ananindeua, se tornou uma importante ferramenta para o entendimento da política educacional no município de Ananindeua. Sendo um estudo cujo foco central é o CME, sua origem, configuração, competências e contribuição na construção da política educacional, o indico como fonte para aprofundamento. Nesta parte do trabalho, pretendo levantar algumas considerações acerca da importância desse colegiado e algumas percepções do seu papel quanto órgão normativo do SME/Ananindeua.

A criação do Conselho Municipal de Ananindeua se deu no ano de 1997 com a promulgação da Lei Municipal 1.271, o coloca como um órgão do Estado, de caráter permanente, isto é, com atuação que independe dos governos que se sucederão no poder político municipal. Criado anteriormente à instituição do SME, só foi devidamente instalado quando da posse de sua primeira gestão no ano de 2005. Tendo as funções normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora, sua composição foi definida com um total de dez membros efetivos, sendo cinco representantes da administração pública municipal e mais cinco das organizações da sociedade civil, indicados em processos próprios, relacionados ou não às modalidades de ensino de atuação prioritária do município.

A Lei 2.153/2005, que cria o SME de Ananindeua, além de explicitar funções que não compunham a Lei de criação do CME, também amplia a quantidade de seus participantes. Passa a ser composto, provisoriamente, por quinze membros efetivos e respectivos suplentes (Art. 21) para um mandato de dois anos, com possibilidade de recondução por igual período, com função considerada de relevante interesse público e com exercício prioritário sobre qualquer outra atividade. Sendo cinco indicados pelo Poder Executivo Municipal, considerando-se os setores-fins da SEMED, e dez representantes de entidades e/ou grupos sociais, abaixo mencionados:

- I - 01 (um) representante docente da entidade sindical dos trabalhadores da educação pública no Município;
- II - 01 (um) representante da entidade sindical, do Município e/ou estado, dos professores da rede privada;
- III - 01 (um) representante de gestores das instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino, considerada a rede pública municipal e a rede privada de educação infantil;
- IV - 02 (dois) representantes de pais e/ou responsáveis de alunos de escolas do Sistema Municipal de Ensino;

³⁹ A dissertação de mestrado “O CME do Município de Ananindeua na construção da política educacional: a busca pela participação social” foi fruto da pesquisa efetivada sobre este colegiado, pela aluna de mestrado Maria Celeste G. de Farias. Que junto comigo participou de algumas ações do LAGE – Laboratório de Gestão Escolar – ICED/UFPA, coordenado pela Prof^a Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. O trabalho deverá, futuramente, ser consultado no site www.ufpa.br/ce.

- V - 01 (um) representante de instituições de ensino superior; formadoras de profissionais para a educação Básica;
- VI - 01 (um) representante do colegiado municipal de incumbência relacionada à Criança e ao Adolescente;
- VII - 01 (um) representante de organização social, de finalidades relacionadas à Educação Infantil e/ou ao Ensino Fundamental no Município;
- VIII - 01 (um) representante de entidade social, de finalidades relacionadas às pessoas com necessidades especiais;
- IX - 01 (um) representante de alunos de escolas da rede pública municipal, maior de 16 anos.

Alguns elementos se destacam. Primeiro, a ampliação da participação da sociedade civil e a recomendação de que os processos de escolha dos mesmos se dêem de forma democrática por assembléias ou fóruns com finalidade específica, com legitimidade e que atenda a critério como: idoneidade moral, expressivo compromisso sócio-educacional e residência ou reconhecida atuação social ou profissional no município (Art. 23). Assegura-se a representação de pais ou responsáveis da rede públicas, por meio da Associação de Pais e Mestres, e da rede de escolas privadas de Educação Infantil, mediante organização própria (Art. 21, § 1º). As entidades sociais deverão estar legalmente constituídas há, pelo menos, três anos e serem socialmente reconhecidas (Art. 21, § 2º). Para a representação de alunos deverá haver um referendo de, pelo menos, 1/3 de conselheiros escolares do colegiado próprio da rede de escolas ou, da entidade representativa, quando existir (Art. 21, § 3º).

O Artigo 20 da Lei do SME define o CME como um

Órgão de Estado e de natureza colegiada, de natureza colegiada com autonomia administrativa, para o desempenho das funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora, e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município como mediador entre a mesma e o Poder Público.

As funções do CME serão realizadas através de um conjunto de incumbências, onde destacamos aquelas previstas no Art. 28 da Lei do SME e no Art. 3º do Regimento Interno do CME/Ananindeua. O cumprimento dessas funções é imprescindível para que o CME atenda as suas finalidades expressas nestes dois documentos, que são: assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município e colocar-se como mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal, na discussão, formulação, controle e implementação das políticas municipais de educação.

- FUNÇÕES NORMATIVA, CONSULTIVA, PROPOSITIVA E DELIBERATIVA

Para Cury (2006) a função normativa é aquela pela qual um conselheiro *interpreta* a legislação com os devidos cuidados na tentativa de aplicá-la às finalidades maiores da educação escolar. Dá-se, principalmente, por meio da emissão de pareceres e resoluções com a intenção de executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento. Esta se define como uma das funções essenciais do CME, pois a elaboração de normas próprias e complementares às nacionais dá um novo sentido à educação municipal, dando-lhe identidade própria.

Por se tratar de um Conselho cuja efetiva atuação ainda é muito nova, essa sua função vem sendo exercida com grande responsabilidade pelo CME para se aplicar à sua realidade as incumbências previstas nos dois documentos. Assim, um conjunto de normas ainda está por ser definidas, dentre elas, regras para a eleição de diretores escolares, resolução para a autorização de funcionamento das instituições educacionais, dentre outras. No entanto, o Art. 92 da Lei do SME prevê que, enquanto o seu órgão normativo não tiver elaborado normas próprias, serão adotadas as normas complementares do Conselho Estadual de Educação.

Dentre as principais atribuições do CME para que sejam cumpridas as funções normativa, deliberativa e propositiva, estão:

Autorizar o funcionamento e credenciar as instituições educacionais, bem como de seus cursos, séries ou ciclos; estabelecer procedimentos normativos necessários ao efetivo gerenciamento do SME, principalmente relativos a planejamento, informação e avaliação; estabelecer normas para instalação e funcionamento de entidades e iniciativas educacionais, nos níveis, modalidades e tipos que lhe compete; manifestar-se previamente sobre acordos, convênios e similares, inclusive de municipalização, a serem celebrados pelo Poder público com escolas comunitárias, profissionais, confessionais ou filantrópicas e com as demais instâncias governamentais; sugerir medidas que visem à expansão e aperfeiçoamento do ensino municipal; fixar diretrizes e normas complementares às nacionais para a organização e funcionamento do sistema de ensino; estabelecer diretrizes curriculares para a Educação Infantil, e Ensino Fundamental em seus níveis e modalidades; aprovar os regimentos escolares e modelos curriculares das instituições educacionais do SME; manifestar-se sobre proposta do estatuto do Magistério, bem como sobre concessões de auxílio e subvenções a instituições educacionais; propor medidas ao Poder Público para o aperfeiçoamento da execução de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental; estabelecer normas de divulgação de sua atuação; elaborar, aprovar e alterar o seu Regimento Interno;

Os Registros-Sínteses das Ações do CME dos anos de 2006 a 2008 dão a clara dimensão da importância desse colegiado em cumprir essas funções que são a expressão da efetiva autonomia da gestão na construção e consolidação de sua política educacional. Principalmente a função normativa vem sendo efetivada desde o ano de 2006 com a emissão de duas Indicações, a saber:

- A Indicação nº 1, de 30 de janeiro de 2006, que contempla orientações gerais para a implantação/implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade, nos termos das Leis 11.114/2005 e 11.274/2006, no Sistema de Ensino de Ananindeua;

- A Indicação nº 2, de 28 de agosto de 2006, que contem as orientações/procedimentos quanto ao processo para autorização de Secretária(o) Escolar neste Sistema Municipal de Ensino.

De acordo com o Regimento Interno do CME o Plenário ou Conselho Pleno é a instância máxima de deliberação do CME, constituído pelo conjunto dos conselheiros, sob a presidência do Presidente do Conselho (Art. 11). As Câmaras são instâncias colegiadas setoriais, destinadas às discussões, estudos e decisões sobre matérias que independam de deliberações do Plenário ou Conselho Pleno e/ou por ele delegadas, inclusive, de análises e pareceres prévios de matérias a serem submetidas às suas deliberações (Art. 12). As Câmaras de Educação Infantil, Ensino Fundamental e de Legislação, Normas e Planejamento, deverão ser constituídas por um prazo de um ano, tendo suas composições dispostas em Resolução própria, que deve considerar a representação de diferentes órgãos e/ou entidades integrantes do CME, a composição equitativa em relação ao total de conselheiros e a participação do mesmo conselheiro, como membro efetivo, em somente uma das Câmaras (Art. 13).

A definição das instâncias deliberativas são imprescindíveis para determinar fluxo de normatizações e consultas feitas ao CME. Dependendo do teor de cada processo, uma Câmara específica ou conselheiro poderá ser acionado para emitir parecer sobre o assunto. Seguindo essa linha, as resoluções e pareceres determinados pelo Conselho, são datados desde o ano de 2006 e evidenciam a busca por estabelecer regras claras e pronunciamentos condizentes com a legislação educacional.

Dentre as principais Resoluções e Pareceres aprovados pelo CME estão:

- Resolução nº 02, de 11 de dezembro de 2006, estabelece normas para autorização, estrutura e funcionamento das escolas da Rede Pública Municipal;

- Parecer 01, de 26 de junho de 2006, sobre o Projeto de Lei nº 056/2005 que institui no âmbito educacional de Ananindeua a ampliação do Currículo da EJA;

- Parecer 02, de 18 de dezembro de 2006, define orientações gerais para a implantação/implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade, nos termos das Leis 11.114/2005 e 11.274/2006, no Sistema de Ensino de Ananindeua;

- Resolução 010, de 26 de setembro de 2007, que autoriza a certificação de alunos concluintes do Ensino Fundamental – ProJovem (5ª a 8ª série), pela Escola Municipal de Ensino Fundamental “Profª Maria do Carmo Barbosa Monteiro”, no município de Ananindeua;

- Resolução 011, de 18 de dezembro de 2007, que estabelece normas para o funcionamento de anexos de Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Ananindeua;

- Parecer 01, de 26 de fevereiro de 2007, que analisa e emite parecer sobre Calendário Escolar do ano letivo de 2007;

- Parecer: 006, de 19 de maio de 2008, para normatização para o exercício da função de Secretário(a) de Unidade Educacional no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.

Além destes, houve a emissão de um conjunto de pareceres, resoluções e indicações acerca de temas como validação de estudos de alunos, autorizações para funcionamento, credenciamento para oferta da Educação Infantil em escolas particulares, composições das Câmaras e disposições sobre outras diretrizes e normas. Destaca-se na emissão desses pareceres e resoluções a participação de representantes da sociedade civil, numa clara demonstração de que, naquilo que for possível, se tem a intenção de agregar todos nas funções do CME.

Na sua função de normatizadora, um aspecto que necessita de observação atenta do CME é o que se refere o que está disposto no Art. 18 da LDB, no qual se determina que as instituições de educação infantil sejam de responsabilidade administrativa dos municípios. No entanto, devendo-se considerar o disposto no Art. 30 da CF de 1988 acerca de se contar com o apoio técnico e financeiro das outras instâncias do Poder Público. Por se tratar de uma das grandes novidades trazidas pela atual legislação educacional, colocando-a como etapa da educação básica e definindo-se o dever do Estado para sua oferta.

Assim, ao CME de Ananindeua cabe a tarefa de traçar as diretrizes para a definição de uma proposta pedagógica e de condições mínimas para o atendimento das crianças na faixa de idade que compreende a educação infantil, a serem consideradas as diretrizes nacionais e sua necessária articulação às peculiaridades locais. Principalmente, o atendimento em creches, que, como vimos anteriormente, carece de maior atenção para se eliminar o grande déficit que ainda se faz presente.

A delegação de competências a serem exercidas pelo CME deve vir ou da Lei do Sistema, do seu Regimento Interno ou dele próprio pela modificação deste mesmo

Regimento. Compreendendo-se dessa forma, a aprovação pela SEMED da Instrução Normativa nº 02, de 05 de março de 2007, a partir da qual se delega competências ao CME para proceder à eleição dos representantes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, contraria todos os trâmites legais. Tal medida foi na ocasião assumida pela então gestão do Conselho, sem qualquer tipo de questionamentos, mas que, na verdade, deveria estar agindo de forma inversa, pois tal delegação não se aplica. Ao órgão executivo não é dada a competência de emití-la, considerando-se os rigores da lei.

Essa medida também fere a idéia de *necessária articulação*, no momento em que os órgãos ou instituições se colocam acima das determinações impostas pela legislação do SME. Pode-se considerar como falta de conhecimento da lei ou de esclarecimentos prévios, no entanto, agindo dessa forma a SEMED criou um conflito que demanda falta de sintonia entre os órgãos do SME e o efetivo cumprimento das normas, podendo se dá um passo para o retorno de ações centralizadas, desmerecendo-se os processos constituídos coletivamente e democraticamente no âmbito educacional.

- FUNÇÕES FISCALIZADORA E DE CONTROLE SOCIAL

Davies (2008), ao analisar questões referentes à gestão financeira dos recursos públicos para educação, expõe que há grandes dificuldades para sua implementação. Dentre elas está o fato de que os profissionais da educação se sentem desmotivados para isso porque entendem que contrariamente ao discurso oficial da gestão eficiente, encontram práticas ineficientes de muitos governos; enfrenta-se o problema da falta de acesso à documentação financeira, mesmo que a CF de 1988 estabeleça que as contas municipais devam estar, durante 60 dias, à disposição dos cidadãos (Art. 31). Também destaca a insuficiência e pouca confiabilidade dos dados disponíveis.

Mesmo considerando os fatores acima mencionados, a gestão da educação municipal precisa tomar medidas para que a fiscalização dos recursos aplicados na educação de fato aconteça. A perspectiva de conscientização política dos indivíduos para se empreender uma cultura de fiscalização da aplicação dos recursos públicos em educação é algo necessário, da mesma forma que a busca pelo controle social por parte da sociedade sobre os atos do poder público. Nesse sentido, para Oliveira (1999) nada adiantaria os esforços para introdução de mecanismos democratizadores na legislação se, ao mesmo tempo, não se desenvolve uma cultura de fiscalização do poder público, por parte da sociedade civil, com vistas a efetivar o

cumprimento da lei e informar a eventuais prejudicados sobre as formas que podem ser utilizadas para garantir os direitos.

Os Artigos 72 e 73 da LDB definem que a apuração e publicação dos balanços referentes às receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino deverão ser constantemente ser realizados pelo Poder Público. Cabendo aos órgãos fiscalizadores a incumbência de examinar as prestações de contas, para que se cumpram o que está disposto nos dispositivos 212 e 60 dos Atos das Disposições Transitórias da CF de 1988, que definem, respectivamente, os percentuais mínimos a serem aplicados na educação e a necessária conjugação de esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade, para se aplicar, pelo menos, cinquenta por cento de recursos para eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Além do que prevê a legislação concernente.

Sobre este assunto, Duarte (2006, p. 03) explicita que

Como se trata de recursos públicos é direito de qualquer cidadão entender e controlar a vinculação e a aplicação desses valores, para tanto, a disponibilidade de mídias acessíveis constitui parte da estratégia política necessária ao exercício da cidadania em âmbito local ou mesmo nacional. Diante da realidade político-administrativa brasileira, estruturada em três níveis de governo com autonomia de gestão financeira e convivendo com vinte e sete governos estaduais e mais de cinco mil governos municipais, a necessidade de maior participação da sociedade civil, no que diz respeito ao controle social, é vista como uma estratégia central para viabilizar a implementação da política de Estado a respeito dos recursos educacionais constitucionalmente vinculados.

O conceito de controle social apresenta-se como um assunto polêmico, pois é com *freqüência utilizado pelos mais diversos autores e em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos* (op.cit., p. 05), onde se caberia um aprofundamento de tal temática que a autora supracitada o faz com eficiência. No entanto, é apresentado em diversos documentos como necessário para que os cidadãos tenham garantida a participação em todos os processos que envolvem os serviços públicos. Além dos documentos anteriormente citados, o Plano Nacional de Educação evidencia o necessário fortalecimento das instâncias de controle interno e externo, principalmente os órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação e os órgãos de controle social, dentre eles o Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB.

Para o cumprimento de tal função o Art. 15 da Lei do SME estabelece que o CME constituirá comissões especiais por prazo determinado, formadas por técnicos multiprofissionais, com funções relacionadas à área a ser fiscalizada. Além disso, tanto nesta lei, como no Regimento Interno, possui como função a fiscalização e supervisão do

cumprimento dos dispositivos legais em matéria de educação, em particular as aplicações financeiras orçamentárias nos mínimos previstos em lei; o acompanhamento e o levantamento anual de população escolar; a fiscalização do cumprimento do preceito constitucional de universalização quantitativa e qualitativa da educação; e, o fomento da ação fiscalizadora e inclusive, a articulação de sindicâncias tidas como necessárias à apuração de irregularidades nas instituições educacionais do SME.

A aprovação e acompanhamento da aplicação dos planos de aplicação dos recursos públicos para manutenção e desenvolvimento da educação são atribuídos ao CME como forma de favorecer a transparência dos processos que envolvem as receitas e despesas da área educacional. Dessa forma, além do conselho normativo do sistema, diversos conselhos estão estabelecidos para também atuarem na fiscalização e controle social, dentre eles, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB.

- FUNÇÃO MOBILIZADORA

A efetiva democratização da gestão deverá, sem dúvida, estar envolta pelo compromisso e vontade política em meio a uma construção coletiva dos processos educacionais, que se distancie de formas centralizadas e individualizadas de tomadas de decisões. Mas, para isso, o SME precisa ter claro que a mobilização de todos os envolvidos no processo precisa ser construída e concretizada, e se caracterize pelo estímulo à participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais.

A função mobilizadora encontra-se disposta em diversos dispositivos da Lei do SME e do Regimento Interno do CME. Buscam definir algumas das formas de envolvimento dos diversos segmentos da sociedade, a serem efetivadas pela realização de assembléias públicas, escutas, reuniões, seminários e palestras. Dentre as atribuições, destacam-se: a convocação e coordenação conjunta com a SEMED e entidades sociais da Conferência Municipal de Educação, a cada 2 anos; manter intercâmbios e permanente regime de cooperação com os demais sistemas de educação; manter contínua articulação com outros conselhos de direitos sociais; convocar, coordenar e participar, conjuntamente com a SEMED e organizações sociais do processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação do PME; acompanhar a instalação e o funcionamento dos Conselhos Escolares; e, manter articulação com Conselhos de Educação de outros sistemas e organizações comunitárias, visando à troca de experiências e o aprimoramento da atuação do colegiado.

A Seção VI do Regimento Interno do CME é toda ela destinada à promoção da mobilização e participação popular, que se dará por meio da articulação, contínua e progressiva, e da realização de realização de *fóruns que constituirão formas diversificadas de escuta do CME, sobre temas que exigem consulta popular, de alcance geral ou de segmentos sócio-educacionais determinados* (Art. 73). A finalidade destes fóruns é o fornecimento de subsídios às deliberações do CME em matéria de interesse e para intensificar debates e interlocuções que legitimem proposições acerca de matérias relacionadas às funções deliberativas do CME. Além disso, tem-se a previsão de organização de audiências públicas, a serem orientadas em normas específicas deliberadas pelo plenário.

As ações que vem sendo desenvolvidas nos últimos anos são relatadas nos Registros-Sínteses do CME, que são importantes ferramentas para se manterem vivas as memórias dos caminhos da construção e consolidação do SME. Registram as mobilizações que estão sendo feitas para ampliar a participação de todos os envolvidos e mostram como tem se dado a legitimidade dessa construção. Dentre as principais ações, destacam-se:

- Mobilização e coordenação do CME de reuniões da Comissão Intersinstitucional Organizadora da II Conferência Municipal de Educação e realização da II Conferência Municipal de Educação, cujo tema foi “Gestão Democrática: da cidade educadora à cidade cidadã”. Destacando-se a ampla participação de diversos setores: SEMED, Universidades, Sindicato de professores, escolas públicas e particulares, UNDIME, SEDUC e Associações de Pais e Mestres (Registro-Síntese/2006);

- Reuniões, estudos, escutas ampliadas e encaminhamentos gerais da Comissão de Estudos - CME/SEDED (Port. 001/05-CME) sobre ampliação do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino, envolvendo segmentos institucionais/sociais interessados, inclusive, representantes de Unidades/Pólos da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC, existentes em Ananindeua (Registro-Síntese/2006);

- Reuniões Informativas sobre a institucionalização do SME, o papel do CME e suas incumbências, inclusive, sobre a normatização da Educação Infantil, com representantes de diversas organizações sociais (Registro-Síntese/2006);

- Estudos, socializações e discussões, internas e entre escolas da rede municipal e entidades/instituições afins, quanto à construção coletiva entre os quais se destacam anteprojetos/projetos de normalização, com a contribuição da Assessoria Técnica: Diretrizes Curriculares para a Educação Especial, Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino

Fundamental de Nove Anos; resoluções de Criação de Comissão Especial de Estudos e de Convalidação de Estudos; Parecer sobre o ProJovem Ananindeua (Registro-Síntese/2007);

- Interlocução e encaminhamentos gerais sobre Conselhos Escolares, envolvendo segmentos institucionais/sociais interessados, inclusive representantes da Secretaria Municipal de Educação de Ananindeua, no dia 18 de janeiro de 2007 (Registro-Síntese/2007);

- Sessão de formação para os conselheiros, a partir das disposições do Regimento Interno; e, reuniões com os secretários de Câmara para a reestruturação do trabalho dessas instâncias colegiadas e com residentes dos Conselhos do CAE e FUNDEB para apreciação e aprovação do Regimento Interno da “Casa dos Conselhos” (Registro-Síntese/2008);

- Estudos, socializações e discussões internas quanto à formulação coletiva de anteprojetos/projetos de normalização e publicação e distribuição do Jornal Informativo do CME, primeira, segunda e terceira edição (Registro-Síntese/2008);

- Realização de Assembléias de Gestores das Instituições de Educação Infantil de Iniciativa Privada, realizada em 29 de abril e 28 de maio, para escolha de representante no CME e de alunos da Rede Municipal, para escolha de representante no CME, realizada no auditório da SEMED, em 15 de maio (Registro-Síntese/2008).

A função mobilizadora tem sido colocada como uma importante estratégia para a ampliação da participação de conselheiros, pais e/ou responsáveis de alunos, alunos, sindicato de professores, dos representantes do poder executivo local e de um conjunto de entidades que se mostram interessadas na construção contínua do SME/Ananindeua. Dentre as ações se destacam a realização da Conferência Municipal de Educação, a coordenação do processo de escolhas dos representantes das categorias de pais e alunos e as escutas ampliadas para discutir e propor questões relevantes sobre temas de interesse do SME.

3.2.1.2- Dimensão Político-Pedagógica

O processo de criação e implantação de um sistema municipal de ensino deverá dar grande prioridade à tarefa educativa, por se tratar de um dos aspectos centrais de toda a organização educacional, que deverá considerar sempre os domínios que envolvem o desenvolvimento pleno da pessoa humana. Assim, no conjunto das determinações que deverão ser estabelecidas para a efetiva institucionalização do SME as questões pedagógicas

deverão compor a política educacional local numa perspectiva de centralidade e compromisso com a formação integral. Sendo assim, concordo com a afirmação de que

A proposição de SME envolve posicionamentos pedagógicos, preferências políticas, éticas, estéticas, ecológicas. Ora, toda a prática educativa é uma prática política, recusando-se a ser aprisionada na estreiteza burocrática de procedimentos. Construir um Sistema Municipal de Ensino implica opções, rupturas, decisões, estar ou colocar-se contra ou a favor de algum sonho, esta a sua dimensão pedagógica. (...) é um testemunho de responsabilidade, democracia (respeito e capacidade de ser e de mostrar-se diferentes), de optar, decidir, romper, busca de superação e de coragem de construir-se com autonomia (WERLE, 2008, p. 97).

Ao gozarem, nos termos da legislação educacional brasileira, de liberdade de construção e organização, aos sistemas de ensino se deram as possibilidades de fortalecimento de sua dimensão pedagógica numa perspectiva de autonomia, de constituição dos seus próprios rumos a partir do diagnóstico de sua realidade e das definições das melhores formas de ação para se alcançar os objetivos propostos. A orientação dos processos educativos condizentes com a formação integral da pessoa humana envolve a necessidade de definir suas escolhas, especialmente, de forma coletiva, para se constituir uma identidade local.

Esta parte do texto tem como propósito focar os aspectos político-educacionais que perpassam os níveis de ensino que na atualidade envolvem o campo de ação da gestão municipal. Pretende contribuir com os agentes locais que pensam e executam estas ações vinculadas ao atendimento, principalmente, do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Esta última, após a promulgação da atual LDB, passou a integrar a Educação Básica e, como sua primeira etapa, destacando-se a importância de sua função pedagógica para as crianças pequenas e as incumbências do município quanto à sua promoção e oferta, além das necessárias colaborações dos outros entes federados. Mesmo estando cientes de que o SME possui um conjunto de políticas para a Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional, para fins deste estudo, enfocaremos somente aspectos referentes à Educação Infantil e Ensino Fundamental.

A legislação local não pode se restringir a ser somente uma cópia das determinações das outras instâncias de organização da educação. Deve sim considerar os aspectos de suas peculiaridades locais para se constituir como níveis e modalidades de educação que sejam os reflexos das vontades, proposições e determinações locais, contribuindo-se para o aprimoramento e/ou ampliação das diretrizes já definidas em outros dispositivos. Assim, destaquei o conjunto de definições que o SME de Ananindeua vem promovendo para a melhoria do atendimento na Educação Básica e como suas determinações poderão contribuir para a institucionalização de outros sistemas municipais.

a) A educação infantil como parte integrante do SME

Integrar, pela primeira vez, o sistema de ensino brasileiro foi uma das grandes conquistas trazidas para a educação infantil, destacando-se a sua definição como primeira etapa da educação, a responsabilidade do Estado por sua oferta e uma nova conceituação que se distancia da idéia que se tinha do atendimento à infância como *assistencialismo* e voltada para o amparo aos *mais necessitados*. Passa a ser assentada como uma etapa fundamental no processo de formação integral tendo, pela lei, a finalidade de desenvolver integralmente a criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psíquico, intelectual e social (LDB, Art. 29). Consubstanciado a isso está a definição do Art. 22 da mesma lei que, como parte integrante da Educação Básica, deverá também incluir suas finalidades: assegurar ao educando a formação comum indispensável para a prática da cidadania e fornecer-lhes meios para desenvolver-se no trabalho e em estudos posteriores.

A ampliação desse direito fundamental, expresso desde a Constituição Federal de 1988, de fato produziu avanços significativos, dentre eles o dever do Estado por sua garantia e sua função de complementar a ação da família no processo formativo da criança desde o seu nascimento. No entanto, este dever ainda tem gerado muitos debates, principalmente no tocante às responsabilidades dos sistemas de ensino para sua garantia.

A CF de 1988 já imprimia a obrigatoriedade dos municípios em atuarem *prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil* (Art. 211, § 2º), cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Este mesmo dispositivo que define que a União prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios; somado ao Artigo 30, VI da CF que determina que os municípios *deverão manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental* (alteração feita pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006; e o Art. 8º da LDB que define *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino*, evidencia-se que a responsabilidade por esta etapa não é somente dos municípios.

Notória se tem a percepção que se deve haver a conjugação de esforços para que se cumpram os objetivos propostos para esta etapa de ensino. O aspecto colaborativo entre os sistemas de ensino também está expresso nas Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, de 29 de janeiro de 1988, quando define que

Compete ao respectivo sistema de ensino, através de seus órgãos próprios, autorizar, supervisionar e avaliar, segundo a legislação municipal ou estadual pertinente, as

instituições de educação infantil, públicas e privadas. Os sistemas deverão contar no exercício dessas incumbências com a colaboração das áreas de Saúde, Assistência Social, Justiça e Trabalho.

Os sistemas municipais de ensino que estejam encontrando alguma dificuldade na integração das instituições de Educação Infantil deverão contar com o apoio e supervisão do seu respectivo sistema estadual, que deverá estabelecer prazo para que tenham condições de administrar o processo de transição, dentro do princípio federativo de colaboração entre os vários níveis.

Em todas as circunstâncias desse processo de transição, deverá prevalecer o princípio da colaboração entre as várias instâncias e níveis dos sistemas de ensino, articulados aos da Saúde, Assistência Social, Justiça e Trabalho (BRASIL. CNE/CEB, 2000).

Estes aspectos se encontram devidamente enfatizados na política educacional definida pela atual gestão do sistema estadual de ensino do Estado do Pará no documento *A Educação Básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos*, divulgado no ano de 2008, onde se postula uma *gestão compartilhada entre os entes federados* (Vol. I, p. 13) e que

De acordo com dispositivos constitucionais e com a LDB, cabe aos municípios a responsabilidade pela Educação Infantil. Mas, para que o reconhecimento legal do dever do Estado e do direito da criança a ser atendida em creches e pré-escolas possa ser efetivado e para que esse atendimento se vincule efetivamente à área educacional, é necessário uma ação conjunta dos governos, nas instâncias federal, estadual e municipal, e a parceria com a sociedade (Vol II, p. 35).

As determinações do SME/Ananindeua contemplam a busca pela colaboração entre as esferas administrativas e demais setores públicos e da sociedade que deverão estar envolvidos na tarefa de promover a educação infantil e *assegurar prioridade absoluta à infância* (Art. 46). Dessa forma, ao se tratar das *Responsabilidades do Poder Público com a Educação Escolar*, a Lei do SME, no tocante à esta etapa da Educação Básica – além das definições que já se compõem de regra para todos os sistemas de ensino –, a coloca como *incumbência prioritária* (Art. 4º), devendo ser assegurada a ampliação do seu atendimento, com progressividade, mediante *colaboração técnica e financeira da União, do Estado, inclusive da Iniciativa Privada* (Art. 5º). Este artigo também faz referência à especial consideração que deverá ser dada à Educação Infantil para *as populações da zona rural, ribeirinhas e da região das ilhas* (VI) e a *promoção do recenseamento de educandos à Educação Infantil* (XI).

Nos últimos anos a Educação Infantil tem se efetivado como modalidade cuja oferta tem sido ampliada no SME/Ananindeua. A seguir alguns dados de matrícula por dependência administrativa desde o ano da institucionalização do sistema municipal.

Tabela 11: Matrículas na Educação Infantil (Creche – Pré-Escola) por dependência administrativa – Município de Ananindeua /PA

Ano	Etapa	Dependência Administrativa			Total de matrículas Etapa/Ano
		Municipal	Estadual	Privada	
2005	Creche	414	217	117	748
	Pré-Escola	4.729	738	1.794	7.261
2006	Creche	233	90	72	395
	Pré-Escola	4.734	430	1.719	6.883
2007	Creche	203	0	224	427
	Pré-Escola	6.696	0	1.761	8.457
2008	Creche	415	0	149	564
	Pré-Escola	7.221	232	1.844	9.297

Fonte: MEC/INEP – Educacenso 2005, 2006, 2007, 2008.

Os dados da Tabela 11 mostram que nos últimos quatro anos houve uma tendência de transferência de alunos da rede estadual para a municipal por conta da desobrigação da rede estadual pela Educação Infantil, seguindo-se o curso determinado pelas estratégias adotadas pelo Sistema Estadual de Ensino, como visto no capítulo anterior. Além disso, há uma ampliação da oferta de vagas pelo SME de Ananindeua, principalmente no tocante ao Pré-Escolar. Destacando-se ainda que a creche ainda é uma etapa onde o crescimento de matrículas ainda é muito tímido e que, até diminui nos anos de 2006 e 2007; e o retorno de matrículas na Pré-Escola na rede estadual ocorrido no ano de 2008. Sendo que, os documentos analisados ainda não dão conta de explicar tais situações, ficando suas análises para outras propostas de estudo.

No entanto, os dados disponíveis no CME acerca do atendimento educacional à população de Ananindeua do ano de 2005, mostram que a situação de atendimento na Educação Infantil ainda requer um esforço enorme para que tal situação venha a ser modificada.

Tabela 12: Atendimento Educacional à população de Ananindeua – 2005.

Idade (anos)	População 2005	Atendimento Educacional	% de Atendimento	Fora da Escola	Déficit Educacional
0 a 6	75.020	7781	10,4	67.239	89,6

Fonte: DATASUS - SEDED/DADE.

Tais elementos levam a considerar que o processo de democratização e descentralização só poderá se consolidar se houver esforços conjuntos para a promoção do acesso à educação de qualidade. Uma das faces desses dois processos, segundo Werle (2008), é a referente à igualdade de acesso (gratuidade, apoios socioeconômicos, distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino) e a voltada para a igualdade de sucesso (focaliza a aprendizagem do aluno, as alterações curriculares, formação profissional de docentes e técnicos de educação, métodos pedagógicos, novas tecnologias). Portanto, deve-se contemplar de forma clara no SME as formas de acesso e atendimentos dos alunos em todos os níveis e modalidades e a colaboração com os demais entes federados para se garantir o dever legal não somente com o ensino fundamental.

As preocupações acima expostas somam-se a outros aspectos que deverão ser contemplados na política municipal para a educação infantil, dentre eles que esta etapa esteja baseada nas diretrizes nacionais e normas complementares deste Sistema de Ensino e articulada às normas estaduais, convergindo responsabilidades e ações intersetoriais que assegurem prioridade absoluta à infância (Art. 46); e, ser o alvo preferencial de políticas sociais públicas integradas, prioritariamente, entre os setores da educação, saúde, assistência social, cultura e outros afins, sob a liderança do primeiro. Além disso, as diretrizes curriculares, consoantes com as diretrizes nacionais, deverão integrar aspectos como: a cultura do grupo social a que pertence a criança valorizada em conformidade com o contexto onde se insere o espaço educativo; a importância fundamental da família para a efetividade do processo educacional; a garantia do direito das crianças e dos pais em compartilharem a educação de seus filhos com a instituição educacional; e o desenvolvimento de proposta sistemática e contínua de formação dos educadores e demais atores da instituição educacional como concorrente na qualidade social da Educação Infantil ofertada.

A política municipal para a Educação Infantil também trata com especial atenção o necessário acompanhamento e desenvolvimento do processo de integração de creches e pré-escolas ao Sistema Municipal de Ensino. Inicialmente foi um aspecto focado na Lei do SME, onde no Art. 49 determina-se que

Será estabelecido pela coordenação da secretaria de educação, de forma sistemática o acompanhamento, controle e supervisão, sobretudo da Educação Infantil, nas instituições públicas e privadas do Sistema Municipal de Ensino, preferencialmente em parcerias com as instituições de ensino superior com apoio técnico-pedagógico, como garantia do cumprimento dos requisitos básicos vigentes, na perspectiva da qualificação do atendimento educacional.

Parágrafo Único: Serão assegurados, mecanismos de colaboração nos termos da Legislação vigente, entre os setores da Educação, Saúde e Assistência, na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento às

crianças, em especial, de 0 a 3 anos, a serem intermediados pelo Conselho Municipal de Educação.

A esse respeito, destaco as iniciativas que já vem sendo tomadas pelo SME para consolidar a efetivação da política municipal de educação infantil e que envolvem não somente as instituições públicas de ensino, mas também as instituições particulares que ofertam esta etapa da educação básica que compõem o sistema municipal. Em consonância com o que está previsto no Regimento Interno do CME que estabelece como uma de suas funções a autorização, credenciamento, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu Sistema de Ensino (Art. 30, X), o CME vem promovendo desde o ano de 2006 processos de análise para autorização do funcionamento da educação infantil em estabelecimentos públicos e provados.

Estas autorizações envolvem um longo processo de análise das condições escolares. E trazem à tona preocupações importantes que todas as instituições deverão ter para funcionar adequadamente e atender a criança com qualidade. O Parecer nº 003/06 - CME, da Câmara de Educação Infantil, que se pronuncia acerca do pedido de autorização para funcionamento da educação infantil em uma unidade escolar pública, a partir da verificação prévia *in loco*, levantou a necessidade de adequação das seguintes condições: readequação dos espaços físicos e ambientais, mobiliários, equipamentos, principalmente das salas de aulas, destinado às crianças; investir em espaço para as atividades livres; providências quanto à instalação de extintores de incêndio com recarga atualizada; observação de parâmetros de organização das turmas de Educação Infantil, para que não haja superlotação; comprovante ou contrato de locação do imóvel, consoante com prazo, mínimo, estabelecido pelas normas deste Sistema.

O teor de alguns pareceres do CME demonstram o quanto a autonomia do SME é importante para a instalação de possibilidades que garantam as mínimas condições para funcionamento e atendimentos das crianças de 0 a 5 anos. Refletem a descentralização administrativo-pedagógica, pois diversas solicitações foram feitas para o Conselho Estadual de Educação e devidamente encaminhadas para análise e parecer pela CME de Ananindeua.

O Parecer 007/06 – CME, da Câmara de Educação Infantil evidencia as preocupações com a garantia de acesso à escola, principalmente em creches, pois este se apresenta como uma dos grandes desafios da política educacional local e nacional pelos grandes déficits que se tem no tocante a este atendimento. Segundo a conselheira que emitiu o parecer em Ananindeua os índices indicam que 92% das crianças pequenas são atendidas pela iniciativa privada. A solicitação do Centro Educacional Creche “Bebê Sol” é de parecer favorável. No

entanto, se deve considerar: a revisão do Projeto Político Pedagógico, na perspectiva da inclusão; esclarecimentos e, se for o caso, documentação de outros profissionais integrantes da equipe; adequação do Regimento Escolar nos termos das normas educacionais vigentes; parâmetros de organização das turmas, observando a Resolução 029/99 – CEE/PA, no que couber; e investimentos nas condições físico-ambientais e de mobiliários/equipamentos.

A análise de alguns pareceres de solicitações de autorizações de funcionamento ou credenciamento de entidades mantenedoras, além de mostrar uma das faces da autonomia municipal do SME, mostra também que o SME ainda precisa determinar alguns dispositivos a nível local para alcançar a autonomia plena. Verifiquei que os pareceres para autorizações ou recomendações quanto ao funcionamento das escolas de Educação Infantil, evocam o teor da Resolução nº 151 do CEE, de 23/03/2006, que estabelece normas para credenciamento de Entidades Mantenedoras de Instituições de ensino de Educação Básica.

A consolidação de um SME não se efetiva em curto prazo, uma série de condições são fundamentais para que se estabeleça no decorrer de muitos anos, pois deverão considerar as expressões da realidade local em que está situado. Refiro-me a isso para mostrar que a definição das diretrizes para a educação infantil no sistema municipal de Ananindeua ainda se encontra em processo de elaboração. De acordo com o Registro-Síntese do SME de 2006 o projeto das diretrizes curriculares para esta etapa ainda está aguardando os encaminhamentos referentes ao processo de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais⁴⁰, permanecendo-se em uso da normatização desta matéria expressa pela Resolução nº 29 do CEE, de 06/01/1999, onde se fixa Diretrizes para a Educação Infantil no sistema estadual paraense.

Algumas determinações e propostas para a educação infantil expressas em alguns documentos do SME e da II Conferência Municipal de Educação de Ananindeua se destacam:

- A previsão da ampliação progressiva do atendimento em tempo integral nas instituições públicas, exclusivas de Educação Infantil deste Sistema (Art. 50 da Lei do SME);
- Organização de programas de orientação e apoio aos pais com filhos de com filhos de 0 a 3 anos pela ação intersetorial e co-responsável da Educação, Saúde e Assistência Social e, inclusive, parcerias de organizações não-governamentais, inclusive apoio financeiro, jurídico e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar (Art. 94 das Disposições Gerais e Transitórias da Lei do SME);

⁴⁰ De acordo com o Registro-Síntese das Ações do CME dos anos de 2007 e 2008, a Câmara de Educação Infantil retomou o estudo do Anteprojeto de Regulamentação da Educação Infantil.

- Firmar convênio/parceria com entidades governamentais e não-governamentais, para assegurar o atendimento integral às crianças de 0 a 05 anos de idade, de acordo com a normatização a ser aprovada pelo Conselho Municipal de Educação (II Conferência Municipal, Eixo: Educação Infantil);

- Reformar ou revitalizar, de forma gradativa, os anexos que oferecem Educação Infantil, transformando-os em Unidades exclusivas de Educação Infantil (II Conferência Municipal, Eixo: Educação Infantil).

- Aumentar a oferta de vagas de 30% para 100% na educação infantil, ampliando e construindo escolas e Unidades de Educação Infantil com dependências adequadas, incluindo sala de assessoramento pedagógico, num período de 10 anos (Meta do PME de Ananindeua);

A Educação Infantil apresentada pelo Programa *Escola Anani Escola-Cidadã* do (2005-2008) do governo municipal busca fundamentá-la nos princípios da teoria sociointeracionista na perspectiva da *aprendizagem interativa, sistematizada, diferenciada e diversificada* (p. 24), valorizando-se as brincadeiras, as descobertas, o fortalecimento da auto-estima e das relações sociais, a exploração do meio ambiente, formas de linguagem e expressão de idéias como fatores pedagógicos significativos para que ocorra o desenvolvimento integral da criança. Os principais desafios são: a criação de uma política de Educação Infantil com a ampliação de vagas na Creche e Pré-Escola; garantir permanência a com aprendizagem de qualidade em todos os níveis; ampliação do tempo de permanência escolar; elaborar um modelo curricular para educação infantil; criar o Centro de Referência em Educação Infantil (tempo integral); criação do Sistema de Avaliação Institucional.

b) Desafios para a ampliação do Ensino Fundamental

Segundo dados do INEP, divulgados através da Sinopse Estatística da Educação de 2007, as matrículas da Educação Básica se encontram distribuídas, principalmente, entre escolas municipais (46,3%) e estaduais (41,3%)⁴¹. Em seguida vêm as escolas privadas, com

⁴¹ Comparativamente aos dados do ano de 2006 as matrículas na rede estadual diminuíram 5,4%, na rede municipal 2,8% e na rede privada 13,1%. O INEP divulga que essa diminuição se dá a fatores como: a dinâmica democrática onde se teve acentuada queda de natalidade e redução da faixa etária correspondente ao ensino fundamental; e a mudança do procedimento de coleta de informações onde se teve a redução significativa redução da dupla contagem de alunos.

12,0%. A etapa que concentra o maior número de matrículas é o ensino fundamental (60,6%), com peso ligeiramente maior nos anos iniciais (55,4%) do que nos finais (44,6%). Os municípios contam com 54,7% do total de alunos matriculados no Ensino Fundamental, contra 35,3% das redes estaduais de ensino. Esse percentual se acentua ao considerarmos as matrículas nos anos iniciais, onde temos 21,6% de alunos matriculados nas redes estaduais e 68,3% nas municipais. Esta ordem se inverte nos anos finais, cujos números são: 37,9% contra 52,3%, respectivamente.

Neste cenário, a discussão do processo de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação e das responsabilidades que foram alocadas aos municípios brasileiros para a garantia do ensino gratuito e obrigatório para todos e com qualidade, tem evidenciado muitos questionamentos. Dentre eles, está a falta de compromisso de muitos governos com a construção da educação democrática; os investimentos que vem sendo feitos e que, em sua maioria, têm dado conta da melhoria dos índices educacionais, mas não da qualidade dos serviços pedagógicos; e as medidas que induzem os municípios a ampliarem o contingente de crianças matriculadas, pois programas e formas de distribuição de recursos consideram a quantidade de alunos matriculados em cada nível ou modalidade de ensino.

No entanto, muitos municípios têm conservado certa tendência a manter estável a quantidade de alunos do Ensino Fundamental sob sua jurisdição. Ou por não adentrarem a processos descentralizadores como a municipalização do ensino, ou por demonstrarem estar conscientes de que o aumento do quantitativo de alunos pode também evidenciar o aumento de novas demandas como: estruturas escolares e administrativas mais adequadas e em quantidade suficiente para atender a toda a demanda; ampliação do contingente de profissionais e programas de capacitação de pessoal; e, o reordenamento de questões referentes aos aspectos legais, pedagógicos e financeiros.

As informações acerca do Ensino Fundamental de Ananindeua demonstram isso. Mesmo com a criação do SME em 2005, que lhe possibilitou o melhor ordenamento e tentativas de implementar uma política educacional condizente com as atuais exigências da legislação educacional e das necessidades da população, os dados demonstram que não há um aumento considerável do número de alunos matriculados nos últimos anos.

Tabela 13: Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Ananindeua.

Ano	Ensino Fundamental	Dependência Administrativa			Total de matrículas Etapa/Ano
		Municipal	Estadual	Privada	
2005	Anos Iniciais	17.157	26.413	2.192	45.762
	Anos Finais	5.309	24.968	2.846	33.123
2006	Anos Iniciais	17.542	25.088	2.450	45.080
	Anos Finais	5.785	25.635	3.843	35.263
2007	Anos Iniciais	16.720	24.112	2.062	42.894
	Anos Finais	5.830	27.275	3.262	36.367
2008	Anos Iniciais	15.909	22.038	3.461	41.408
	Anos Finais	6.288	24.632	4.012	34.932

Fonte: MEC/INEP – Educacenso 2005, 2006, 2007, 2008.

Principalmente nas séries iniciais tem havido uma diminuição do número de matrículas, tanto na rede municipal quanto na rede estadual. Este aspecto também é observado na diminuição do total de alunos matriculados em todas as redes. Os fatores referentes ao atendimento nesta etapa da Educação Básica são um dos questionamentos que tem sido levado em consideração desde o início do processo de discussão no município da ampliação do Ensino Fundamental obrigatório dos seis aos 14 anos de idade.

O Parecer do CME nº 002/06, de 18 de dezembro de 2006, demonstra que as ações que envolvem a ampliação do atendimento e universalização do Ensino Fundamental envolvem o dever dos poderes públicos enquanto ação a ser compartilhada entre os entes federados (CF Art. 211 e LDB Art. 10, II). Dessa forma, a condução da ampliação do atendimento nessa etapa de ensino só se justifica pela *democratização do acesso; pela permanência exitosa; pela inclusão irrestrita e qualidade social da educação a todo(a) cidadão(ã)* (p. 03).

Neste processo a observância dos dados educacionais, seguramente, mostrará que vários aspectos precisam ser considerados e analisados à luz das preocupações quanto a melhor qualificação de sua oferta à população. Dentre estes aspectos, o Parecer do CME considera como relevantes se analisar:

a) A existência de um déficit educacional, mesmo residual, relacionado à faixa etária de 7 a 14 anos e uma preponderância que recai na faixa etária da Educação Infantil traduzido em 89,6%. Observam-se desequilíbrios da oferta, entre o 1º e 2º segmento do Ensino Fundamental, com acentuado predomínio do 1º (1ª a 4ª séries), sobretudo, na Rede Pública Municipal. Aspecto que pode sugerir, no mínimo, uma necessária articulação das redes

públicas, para o atendimento no Município da faixa etária implicada. Considera-se, ainda, que a relação oferta-demanda representa desafio de grande dimensão ao tímido atendimento das Redes Públicas, como demonstram os dados abaixo constantes do Parecer:

Tabela 14: Atendimento Educacional à população de Ananindeua – 2005.

Idade (anos)	População 2005	Atendimento Educacional	% de Atendimento	Fora da Escola	Déficit Educacional
7 a 14	80.665	78885	97,8	1780	2,2
15 a 80	326.485	47019	14,4	279.466	85,6
Total	407.150	125.904	-	281.246	-

Fonte: DATASUS - SEDED/DADE.

Pelos dados da Tabela 14 no ano da institucionalização do SME ainda havia um contingente significativo de mais de 1.780 crianças na faixa do ensino obrigatório fora da escola e um enorme desafio pela frente: corrigir o problema de pessoas com mais de quinze anos de idade que se encontravam na época distantes do ambiente escolar, 85,6% na faixa de 15 a 80 anos. Isso requeria pensar de forma planejada e sistemática a implantação de uma política educacional que modificasse essas desvantagens impostas pelas desigualdades sociais e pela falta de um melhor direcionamento das ações locais. Também se revela pela enorme defasagem idade-série no Ensino Fundamental que em Ananindeua girava em torno de 36,1% no ano de 2004.

b) A estrutura seriada anual pode ter sido um dos elementos que explicam os consideráveis índices de retenção/abandono na Rede Municipal de Ensino, dando-se destaque para a 1ª série que possui um as menores taxas de aprovação e as maiores de retenção e abandono. Mostradas na tabela 15.

Tabela 15: Taxas de aprovação, reprovação e abandono na Rede Municipal de Ensino de Ananindeua – 2004.

RME/2004	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série	5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série
Aprovação	65,1	76,14	78,9	80,1	77,9	75,7	77,7	71,4
Reprovação	22,8	17,8	16,7	14,3	14,3	14,2	12,6	19,8
Abandono	12,1	6,06	4,4	5,6	7,8	10,1	9,7	8,8

Fonte: DADE/SEDED – Parecer 002/2006.

Os dados acima mostram que as preocupações do CME são relevantes, diante das atuais exigências que são postas para esta etapa de ensino e para toda a educação básica. Como bem está expresso no PNE quando define as suas prioridades considerando-se *o dever*

constitucional e as necessidades sociais, dentre elas estão: a garantia de ensino fundamental obrigatório assegurando o seu ingresso e permanência de todas as crianças na escola e a conclusão desse ensino; a sua garantia a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; e, nas diretrizes, a sua oferta qualitativa deverá para se regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino.

c) Destaca-se também a evidente necessidade de definição do Regime de Colaboração entre Estado e Município, a ser efetivado através da mobilização e do diálogo constantes entre os entes para a convergência de esforços ao cumprimento da legislação. O processo de ampliação do Ensino Fundamental impõe-se como objeto de compartilhamentos de responsabilidades, inclusive com o Sistema Estadual de Ensino, no âmbito do município.

d) A elaboração e implantação da proposta pedagógica e de parâmetros curriculares para o Ensino Fundamental é mais uma das preocupações que deveriam dar a tônica das discussões e deliberações acerca dessa implantação no município. O parecer destaca que no momento da realização da II Conferência Municipal de Educação, algumas problematizações foram feitas, dentre elas: os conteúdos fragmentados e descontextualizados; práticas conservadoras de avaliação; e trabalho isolado com base em listagem de conteúdos e planos anteriores. O texto reforça que *a ampla discussão na comunidade escolar é uma necessidade referendada nas deliberações da II Conferência, apontando-se possibilidades de revisão e redimensionamentos, principalmente de concepções, não somente no currículo para a faixa etária de 6 anos de idade, mas em todo o seu conjunto* (p. 6).

Diante do quadro de preocupações levantadas pelo CME foi definido um conjunto de Orientações e Procedimentos ao Processo de Implantação do Ensino Fundamental Ampliado, numa perspectiva democrática e coletiva de discussão, proposição, deliberação e encaminhamentos, destacando-se: a prioridade da matrícula em 2007, ainda, para as crianças de 7 anos completos e/ou a completar; possibilitar a ampliação do tempo escolar de 4 para, pelo menos, 5 horas diárias; a partir de 2007 terão direito à matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental, crianças com 6 anos completos no início do período letivo; promoção de estudos, debates e entendimentos para adequação e redimensionamento(s) dos respectivos projetos pedagógicos; o órgão mantenedor estabelecerá metas e política de formação continuada para professores, gestores e pessoal de apoio; os primeiros anos do Ensino Fundamental devem qualificar o ensino e as aprendizagens dos conteúdos da alfabetização e do letramento; implementação da avaliação processual diagnóstica, participativa, formativa,

definindo-se instrumentos e procedimentos de observação; considerar a incidência de defasagens idade-série, com possíveis propostas de aceleração de estudos.

Ao longo do processo será assegurado o controle e avaliação, com a participação da comunidade escolar, órgãos deste SME e, considerada a possibilidade de participação do Sistema Estadual. As escolas proponentes da ampliação do Ensino Fundamental de 9 anos deverão apresentar, ao exame e manifestação, do CME, até 90 dias anteriores ao ano letivo pretendido, ou a critério deste órgão, os seguintes indicadores: proposta de ação pedagógica e planos curricular e de implantação dessa organização; proposta de avaliação a ser adotada; propostas de adequações do regimento escolar e iniciativas quanto à formação continuada da equipe escolar e outros subsídios que a análise do CME julgar necessários.

Destaca-se a ênfase dada à autonomia das escolas, pois estas terão a liberdade de encaminhar a partir de 2007 se devem ou não implantar este processo antes do prazo final – até 2010. No entanto, algumas preocupações deverão ser consideradas como a inexistência de Regimento Escolar e até de propostas pedagógicas em algumas unidades de ensino; o nível de esclarecimentos dos profissionais da educação que encaminharão o processo e dos pais ou responsáveis dos alunos; e o conjunto de informações necessárias para esta implantação.

O destaque que foi dado aos procedimentos para ampliação do ensino fundamental se justifica por, nos últimos anos, estar sendo uma das maiores ações que demanda a necessidade de redimensionamentos locais, a participação ampla e constante de todos os envolvidos nos processos e o conhecimento de todas as informações essenciais para que as rotas traçadas levem a um caminho seguro. A participação dos órgãos que compõem o SME está sendo de extrema relevância para estes encaminhamentos.

A análise dos Registros-Sínteses do CME evidenciou que diversas ações foram executadas para torná-la ampla, coletiva e informativa. Dentre elas estão:

- A realização de reuniões, estudos, escutas ampliadas e encaminhamentos gerais da Comissão de Estudos sobre esta atividade de ampliação, envolvendo segmentos institucionais/sociais interessados, inclusive, representantes de Unidades/Pólos da SEDUC, existentes em Ananindeua com Relatório conclusivo apresentado em 27/01/2006;

- As orientações gerais constantes da Indicação 001/06, de 07 de abril de 2006, para esta implantação/implementação, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos, nos termos das Leis 11.114/2005 e 11.274/2006, no SME/Ananindeua, onde se define o ano de 2006 para se intensificar e sistematizar o processo de discussões, debates e de fomento às ações de

base para a transição; recomendações à SEMED para garantir as despesas pertinentes às adequações físicas, material e pessoal necessário para a implantação; dar atenção às metas estabelecidas no PME e PNE; e ressalta-se a participação, por meio do controle e avaliação;

- A conclusão e o pronunciamento à Rede Municipal de Ensino, a partir do Relatório da Comissão Especial de Estudos em reunião ordinária do CME, realizada na Câmara Municipal em 28/04/2006, com a participação de representantes da SEDED, Pólos/SEDUC, escolas da rede municipal e outros interessados, incluindo na Indicação nº 001/06-CME.

As políticas voltadas para o ensino fundamental também se inserem em outros documentos e processos existentes no SME de Ananindeua, dentre eles, a Lei do SME e as proposições e ações da SEMED. Dos quais não procuro mencionar aspectos já contemplados na política educacional nacional ou estadual e que se inserem no conjunto da política local. Destaco algumas iniciativas que demonstram o interesses e as preocupações de quem compõem a educação municipal:

Dentre os sete artigos da Lei que tratam especificamente do Ensino Fundamental, em cinco somente se reafirma diretrizes a serem consideradas na organização de qualquer sistema de ensino, considerando-se algumas especificidades locais. Os dois aspectos acima mencionados nos chamaram atenção por indicarem a intenção de que a política educacional local contemple a formação de sujeitos históricos, conscientes de sua realidade e que valorizam a os acontecimentos históricos locais e regionais. Além disso, definir parâmetros para avaliação educacional é sempre uma busca complexa, por isso poderá envolver concepções diversas, dentre elas, a tentativa de proporcionar a participação de diversos sujeitos envolvidos no processo ensino e aprendizagem destaca-se e compõe-se de uma tarefa a ser mais bem explicitada e com direcionamentos claros e que com discussões coletivas.

Das Propostas do Programa “Escola Anani”, se destaca: a implantação do Projeto Letramento para as séries iniciais para a diminuição da reprovação e evasão escolar; o estímulo a ações voltadas para o desenvolvimento artístico através do Projeto “Arte cidadã, alegria na escola” e inclusão digital com a implantação do Programa de Informática Educativa nas Escolas; a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos até 2009 e elaboração da proposta curricular para a rede municipal de ensino; o desenvolvimento de projetos educacionais de aceleração de estudos para a conclusão do ensino fundamental e realização de cursos de iniciação profissional, dentre eles o Programa de Inclusão de Jovens sem formação em Ensino Fundamental; a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, com experiência inicialmente restrita a quatro unidades educacionais, alterando-se de quatro para

cinco horas o tempo de aula dos alunos. A serem contempladas atividades de música, teatro, canto, reforços de aprendizagem e outras sugeridas pela comunidade escolar.

Uma observação final é de grande pertinência. A análise das orientações e determinações expedidas pelo CME, não somente acerca do ensino fundamental, e as proposições do Programa Educacional do órgão executivo do sistema destoam em no sentido de desenvolver discussões e ações de forma mais integrada entre estes órgãos do SME. Enquanto o primeiro contempla um conjunto de propostas para este fim, não encontrei a mesma evidência nas propostas de ações do Programa “Escola Anani”. Tal aspecto é preocupante, pois na própria Lei do SME prevê no tocante à sua organização, que deverá ser garantido a *organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino* (Art. 9º).

3.2.1.3- Dimensão democrático-participativa

A busca pela educação democrática e de qualidade deverá se expressar, fundamentalmente, tornando possível a participação de todos nos processos de sua construção, viabilizando-se as tomadas coletivas de decisões que sejam a expressão dos anseios, das concepções sobre ser humano e sociedade e dos caminhos que em nível local queiram direcionar, para que os sujeitos possuam um processo de formação plena a partir dos aspectos gerais necessários a essa formação estabelecidos pela sociedade como um todo e da cultura local. A Lei de Diretrizes e Bases – 9.394/96 já estabelecia em seu Art. 14 que as definições acerca das normas de gestão do ensino público deverão ser dos sistemas de ensino numa perspectiva democrática. Assim, os rumos dessa construção e efetivação, envoltos em um processo descentralizado e autônomo, atenderiam as aspirações locais e contemplaria: *a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.*

No entanto, nem sempre tais processos tem se efetivado na forma expressa pela lei, mesmo depois de mais de uma década de sua promulgação e de mais de vinte anos da instituição da CF de 1988, que pela primeira vez tornava a *gestão democrática* como princípio público de ensino (Art. 206, VI). No início da década de 1990, alguns anos após o reestabelecimento das bases democráticas em que deveriam se assentar a organização da sociedade brasileira, autores como Bordignon (1993) expressavam preocupações quanto a um conjunto de amarras que se tornavam insistentes no Brasil, como as estruturas *piramidalmente hierarquizadas, cada vez mais burocratizadas e complexas*. Segundo o autor

O pressuposto dessas estruturas é definir quem manda em quem e quem obedece a quem. Apesar do discurso pedagógico, rico em princípios e propostas de formação do cidadão autônomo e livre, as análises da gestão educacional abordam mais os processos e comportamentos renitentes do que o eixo, a estrutura do “sistema educacional”. Questiona-se o comportamento administrativo dos “sistemas” educacionais, que se assenta nas relações de poder, de dominação, mas não na concepção estrutural que engendra essas relações (p. 138 In: GADOTTI & ROMÃO, 1993).

Mendonça (2000), ao explicitar que a CF de 1988 *tornou obrigatória a adaptação das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios às novas determinações, dentre elas a do princípio da gestão democrática do ensino público* (p. 01), pesquisou como os sistemas de ensino se organizaram para responder aos novos ordenamentos constitucionais e em que nível adaptaram suas legislações, estruturas de poder e funcionamento às demandas por participação. As conclusões do estudo não são tão alentadoras, pois no tocante à participação verificou-se que as legislações têm funcionado como mecanismos reguladores da prevalência dos servidores públicos em detrimento dos outros segmentos da comunidade escolar em virtude dos critérios de proporcionalidade.

Das informações colhidas dos sistemas de ensino se observou pelo menos quatro formas de provimento do cargo de diretor escolar – *indicação, concurso, eleição e seleção e eleição* – sendo o cargo de diretor ainda considerado, amplamente, como de confiança do governo. Os sistemas ainda não alcançaram a plena implantação dos órgãos colegiados, havendo um costume cartorial na sua constituição levando-os ao seu funcionamento inadequado; vários sistemas de ensino afirmam a importância da descentralização, no entanto, poucos definem programas para materializá-la, prevalecendo a descentralização financeira; e, por último, com relação à autonomia escolar os documentos fixados pelos sistemas de ensino são muito parcimoniosos no estabelecimento de mecanismos concretos que caracterizem a faculdade de a escola governar-se por si própria, mas profusos em estabelecer limites que verdadeiramente barram a sua autonomia.

Tais relações no Estado do Pará ainda insistem em se mostrar com muita clareza e demonstram que definir normas para a gestão democrática em nível local não é tão simples como quanto aparenta ser nos textos legais. Exemplo disso são as informações dos próprios municípios paraenses que possuem poucas ou não possuem regras claras de gestão democrática, expressas no Relatório do PAR/2008. Observa-se que a maioria dos municípios implantou Conselhos Escolares em somente 50% de suas escolas; a maioria das escolas municipais não possui proposta pedagógica devidamente elaborada; não existem critérios claros de escolha de direções escolares; a maioria dos municípios ainda não possui Leis para criação do SME e Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério.

No município de Ananindeua não há publicação atualizada que dê conta das necessárias modificações ao texto da LOM, principalmente no que diz respeito a questões relacionadas à educação. Um agravante é o Art. 183 que define os princípios em que estará baseado o ensino ministrado nessa localidade. Ou por esquecimento, ou intencionalmente, os legisladores locais ao invés de somente fazerem referência aos princípios de ensino definidos na CF de 1988 e incluir aqueles que poderiam atender a certas peculiaridades locais (como bem o faz a Constituição do Estado do Pará em seus Art. 273), simplesmente não fazem qualquer referência ao princípio da *gestão democrática do ensino público*. Definindo-se tão somente no item VI do referido Artigo que se deva como princípio *incentivar a participação da comunidade no processo educacional*. Mais adiante, reafirmam a opção pela intenção hierarquizante quando definem a *indicação* como instrumento de provimento do cargo de diretor.

Além disso, a LOM ao fazer referência à criação dos conselhos escolares (Art. 184) define os mesmos como *órgãos de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino*. Seu caráter, de instância deliberativa e propositiva, é desconsiderado. Da mesma forma que no texto não há qualquer referência à autonomia escolar.

As observações anteriores foram feitas para que se percebam algumas contradições entre alguns documentos da legislação municipal. Pois, ao analisar as leis municipais recentemente promulgadas, principalmente no tocante à área educacional, o cenário se modifica completamente. De fato, o que pode estar faltando é a necessária atualização de leis como a LOM e sua devida republicação.

Uma das demonstrações da autonomia municipal é a definição da forma de gestão democrática, cuja expressão maior está contida nas determinações da Lei do SME. Diferentemente do LOM, ao se traçar os objetivos da educação municipal, esta lei conclama, primeiramente, aqueles enunciados na legislação maior. Sendo assim, reafirma o princípio da gestão democrática do ensino público, naquilo que emana da LDB e da sua autonomia enquanto sistema de ensino. No que se refere a esta temática, dois objetivos evocados para a educação municipal no Art. 3º (II e V) se destacam. O primeiro contempla a busca por uma formação de cidadãos participativos e que sejam *capazes de compreender criticamente a realidade social, conscientes de seus direitos e responsabilidades, fomentando a autonomia intelectual e a atitude crítico-propositiva*; o segundo contempla a perspectiva da promoção da *autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, a participação comunitária na gestão do Sistema Municipal de Ensino*.

Tais dispositivos observam a perspectiva de gestão educacional que se dá pela participação dos sujeitos em todo o processo de construção da educação municipal como um de seus elementos fundamentais e permita a tomada de consciência acerca da realidade socialmente construída, por meio de suas ingerências e proposições. A tentativa de não se centrar a gestão tão somente nos aspectos administrativos e financeiros, que, evidente, não pode deixar de ser expressos, por sua necessária definição de forma clara e comprometida com a qualidade da educação. No entanto, as expressões da autonomia pedagógica e da participação comunitária nos processos de gestão, em todo o sistema de ensino, qualificam o SME de Ananindeua a uma percepção ampliada da gestão democrática da educação.

Isso também se evidencia quando define as funções do seu órgão colegiado e normativo. Dentre as incumbências do CME está a busca pelo fortalecimento da gestão democrática e da autonomia municipal nos momentos de definições e execuções das políticas educacionais para que, assim, se garantam os meios do atendimento pleno da *educação enquanto direito fundamental de cidadania* (Art. 28, IX). Como visto anteriormente, a autonomia e a participação são as grandes expressões da forma de organização e ação do CME de Ananindeua, pois se entende que a coletividade deverá ter o conhecimento de toda a construção e reconstrução que se fizer necessária para se alcançara a educação de qualidade; participando das tomadas de decisões; e se ampliar e divulgar o conjunto de informações essenciais para que todos estejam cientes dessa constituição.

No Regimento do CME se encontram importantes afirmações dessa vontade de se construir uma gestão participativa e coletiva. Inicialmente, a partir da sua afirmação quanto um colegiado que goza de plena autonomia administrativa e como *espaço de interlocução entre o Poder Público Municipal e a sociedade local*, nos Art. 2º e 3º destaca-se, do conjunto de finalidades e incumbências deste órgão colegiado: possibilitar ao Município a autonomia no gerenciamento de seu próprio sistema de ensino, fortalecendo a democratização da gestão, mediante a participação e o controle social da política educacional; atuar na defesa da universalização da educação com qualidade social, enquanto direito de cidadania; e, fortalecer a gestão democrática e a autonomia municipal na definição e execução da política educacional como garantia do pleno atendimento da educação enquanto direito fundamental de cidadania.

Além disso, se afirma que a gestão educacional deverá estar assentada em um processo de constante mobilização e participação popular no seu acompanhamento e controle, por meio da articulação contínua e progressiva e da *realização de fóruns que constituirão formas diversificadas de escuta do CME, sobre temas que exigem consulta popular, de alcance geral*

ou de segmentos sócio-educacionais determinados (Art. 73); e da organização e funcionamento de audiência pública do CME serão orientados em normas específicas deliberadas pelo plenário, constituindo parte integrante deste regimento (Art. 74).

A Lei do SME define a forma de gestão em um Capítulo específico denominado *Da Gestão Democrática do Ensino Público Municipal*, que vai dos artigos 30 ao 39. Considerando os preceitos da legislação vigente, estabelece que, pela efetiva participação de instituições e entidades sócio-educacionais e afins, atuantes no sistema de ensino, esta *orientará a definição, execução e avaliação de políticas e planos educacionais no Município*. Observa-se os princípios da participação da comunidade escolar na elaboração, implementação, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola, sobretudo dos docentes e pais e/ou responsáveis de alunos e em conselhos escolares; a liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar, em associações, grêmios ou outras formas; a transparência e co-responsabilidade dos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros, assegurados em graus progressivos de autonomia às instituições educacionais; e a descentralização das decisões sobre o processo educacional.

A autonomia às instituições educacionais que compõem o SME se efetivará através da elaboração por parte das unidades de um Regimento Escolar próprio e pela elaboração e execução do Projeto Político Pedagógico, tomando-se como parâmetros a política educacional do município e as diretrizes gerais da educação nacional. Contando, na sua estrutura, organização e funcionamento, com a instituição do Conselho Escolar enquanto expressão de gestão democrática e como instância máxima de deliberação, expressando-se também o seu caráter consultivo, fiscalizador e propositivo e, tendo como finalidades, promover a consolidação do processo educativo por meio da integração entre os vários segmentos que o compõem e pelo enriquecimento e qualificação do Projeto Político Pedagógico da Escola. Tal conselho também deverá ser instituído pelas *instituições educacionais, comunitárias e/ou filantrópicas, integrantes do sistema de ensino*, como condição para o recebimento de recursos públicos (Art. 35).

O mecanismo de escolha democrática dos gestores das instituições educacionais que compõem o SME a ser utilizado é a eleição direta pela comunidade escolar, tendo que ser considerado *o contexto das diretrizes e princípios do Projeto Político Pedagógico em vigor* em cada unidade de ensino; a coordenação do processo eleitoral pelo Conselho Escolar; o seu caráter secreto e facultativo pelo voto universal; se assegurar a dimensão educativa em todas as fases e procedimentos; a proposta de trabalho para apreciação a ser elaborada pelos

candidatos ao cargo; e, encaminhamento do resultado, pelo Conselho Escolar, para o órgão executivo do SME que deverá tomar as providências de nomeação para um mandato de três anos, prevendo-se uma única reeleição por igual período. Tal procedimento evidencia que este SME encontra-se situado dentro de um conjunto de sistemas que tem definido essa forma como a mais democrática considerarem aqueles que estão, e conhecem o *chão da escola*. Pensando assim, concordo com a afirmação de que

O processo de escolha do diretor escolar via eleições diretas veio somar-se às novas funções administrativas da escola. As transformações introduzidas pela eleição direta e constituição dos colegiados passaram a ressaltar as características políticas do diretor e recolocar suas condições técnico-operacionais. Considerando-se, ainda, que, em geral, nos sistemas em que a eleição direta foi admitida como forma de provimento do cargo de diretor, podem ser candidatos à eleição todos os professores com pelo menos dois anos de serviço na escola, assiste-se a uma significativa alteração no perfil desse profissional (OLIVEIRA, 2008, p. 135-136).

As diretrizes gerais anteriormente apontadas para efetivação do processo de escolha direta ao cargo de direção das instituições públicas municipais deverão nortear a elaboração, pelo CME, de um documento específico que conterà todas as especificidades deste processo, devendo assegurar a autonomia escolar. Inclusive, definir questões importantes como: a formação mínima exigida para quem deseja se candidatar ao cargo de diretor escolar; os prazos e documentos necessários para participação no processo eleitoral; as questões referentes à lotação; etc. Tal dispositivo se torna de grande relevância, pois parto da percepção de que

(...) não basta a transcrição do texto da LDBEN referente à gestão democrática na lei que cria o SME, há que conceber o porquê da gestão democrática, as implicações da mesma na estrutura do SME, da secretaria municipal de educação, do CME, dos organismos representativos e de associação da comunidade escolar, a forma como os pais e alunos participarão, quais as implicações desta forma de gestão para o funcionamento das escolas (WERLE, 2000, p. 92)

Assim, pelos elementos apresentados, pude inferir que, no tocante à forma de gestão democrática do SME de Ananindeua, um salto bastante qualitativo se evidencia com as definições da Lei do SME. Somando-se a outras disposições contidas em alguns documentos locais – algumas delas tratadas neste estudo –, demonstra-se que a construção e efetivação de processos democratizantes poderão ser uma realidade no processo de institucionalização de um SME.

No entanto, algumas observações são pertinentes como: a indefinição por parte SME das regras específicas que nortearão a prática das eleições pode retardar a concretização deste processo democrático; ter clareza das implicações para as escolas dos “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (Art. 15 da LDB); e as

implicações para todo o SME da transferência de recursos financeiros para entidades particulares – como está exposto no Art. 35 –, mesmo definindo-se que somente as entidades sem fins lucrativos poderão fazê-lo, sendo necessário que se estabeleçam regras específicas para tal, pois não se deve cair nas tramas do tipo descentralização expressa pelos organismos internacionais e que interessam ao capital privado.

A democratização da gestão educacional no SME de Ananindeua também perpassa um conjunto de ações e definições, das quais destaco: a participação da comunidade escolar nos processos de discussão e elaboração de importantes documentos para o fortalecimento do SME, como: a Lei que criou o SME, o PME e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público de Ananindeua; a realização da II Conferência Municipal de Educação que contou com a participação de um grande número de pessoas da comunidade escolar e local; a realização de plenárias para discussões, proposições e indicações da política educacional municipal; e, destacando-se, a forma de representação do CME que conta uma significativa participação dos segmentos da sociedade civil; dentre outras.

Também analisei a proposta educacional da Secretaria Municipal de Educação onde se define que a gestão democrática é uma condição básica para o alcance de suas metas e superação dos desafios que a realidade impõe. A sua construção perpassaria pela constituição do Projeto Político Pedagógico em cada unidade escolar, evidenciado como um *importante instrumento de exercício de democracia* escolar e uma percepção de que por meio de sua elaboração se comprometa *toda a comunidade escolar com os seus objetivos, metas, ações e resultados* (Programa Escola Anani, p. 18); além de ampliação da participação de todas as unidades escolares no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e de se estabelecer uma perspectiva de inclusão social, que possibilitará uma escola

(...) sem nenhuma forma de discriminação, sem índices de reprovação e evasão, sem produção de qualquer tipo de analfabetismo no seu interior e ajudando a combater o que ainda existir fora dela, quando os alunos construírem aprendizagens verdadeiramente significativas que os habilite a viverem plenamente a sua cidadania (PROGRAMA “ESCOLA ANANI, 2005, p. 18).

Nenhuma parte do referido documento expressa qualquer relação com alguns elementos já evidenciados em outros documentos oficiais (Lei do SME e o Regimento do CME) no que diz respeito, por exemplo, ao processo de eleição direta para o provimento do cargo de gestor escolar. Além disso, a partir da perspectiva de descentralização que tomamos como referência para a consecução dos processos de gestão educacional que evidenciem de fato a qualidade social da educação, pois se deve ter cautela quando há uma grande contradição na implementação da proposta de gestão democrática da SEMED que, ao lado da

construção do PPP, evidencia ampliar a participação das escolas no PDE⁴². Pois, entendo que a ampliação dessa lógica de planejamento deve ser visto com ressalvas. Segundo Oliveira et al (2005), na esfera pública, convivem estas duas concepções antagônicas de gestão educacional. A primeira sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola autônoma e de qualidade (PPP) e, a segunda, de caráter gerencialista (PDE).

Na definição das políticas educacionais locais é importante se ter clareza que, ao mesmo tempo em que busca ampliar a quantidade de recursos para financiar a educação escolar, se pode estar emergindo em uma dada concepção de gestão. Evidente que muitos gestores aceitam os termos desses convênios na busca de recursos para a melhoria das condições de ensino. No entanto, ao adotar-se essa *metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do PDE, que leva à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar* (op.cit. p. 129), demonstra-se contrariedade com a própria concepção de gestão evidenciada nos documentos oficiais do SME e que se tornam somente a expressão de uma proposta de governo e não da comunidade escolar como um todo.

Neste tipo de proposta de desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, se observa que

A autonomia escolar realiza-se mediante uma estratégia que se diz *descentralizadora*, por meio de um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetam *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. (...) É preciso ter em conta que qualquer acordo firmado com o BM traz condicionalidades, definidas *a priori* e que fundamentam a negociação com autoridades nacionais. Entre elas, o chamado *Appraisal Report*, onde se estabelecem prazos, montantes de recursos, metodologias e rotinas, além da distribuição de recursos por ações prioritárias (OLIVEIRA et al, 2005, p. 129-130, grifos no original).

Tal percepção atinge profundamente a idéia de descentralização e autonomia voltadas para a tomada de decisões conjuntas por aqueles que vivenciam de perto a sua realidade educacional, condicionando sua prática a um conjunto de regras preestabelecidas pelo governo central e seus acordos com as instâncias internacionais. Além disso, a opção por este modelo de Plano traz subjacente a idéia de organização gerencial, numa perspectiva de *controle das decisões, parcelamento das atividades e das atribuições, a vigilância contínua em todas as fases do trabalho e a intensificação do trabalho* (OLIVEIRA et al, 2005, p. 145).

⁴² Para Oliveira et al (2005), o PDE é entendido como o carro-chefe do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) que é um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o BM e o Ministério da Educação, a ser desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, possuindo uma visão estratégica para a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento” com vistas, dentre outros, ao alinhamento estratégico de políticas, programas, projetos e ações das partes interessadas.

Santos (2008) auxilia nesta compreensão quando analisa que programas como o FUNDESCOLA advém de um conjunto de orientações políticas de organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial. Se afirmam como *medidas ou políticas educacionais para a nova qualificação da escola* que são justificadas

por meio de razões técnicas, em nome da modernização, da eficiências, da eficácia, da produtividade, apregoados pela administração do tipo empresarial, em que se otimizam os meios para o alcance dos fins desejados, enquanto modelo único e universal de gestão. Daí a larga divulgação do programa de qualidade total nas escolas, porque as elites dirigentes da educação do país debitam, preferencialmente, os problemas históricos da educação à má gestão das escolas (op.cit., p. 39).

Ter clareza das bases em que se assenta a política educacional municipal é fundamental para se demonstrar a que tipo de sociedade se está formando as pessoas que a integram e que ideologias perpassam as teorias e práticas educativas. Pois, o sistema educacional é fruto de uma construção histórica e, dessa forma, poderá estar a serviço de uma parcela hegemônica da sociedade que necessita da construção de sujeitos que aceitem suas determinações e se tornem seres passivos diante da realidade em sua volta, com atitudes que atendam aos interesses do individualismo, da competitividade e da formação do mercado consumidor. Ao invés de se colocar na condição de rompimento *com estruturas, comportamentos e atitudes cristalizadas, o que só poderá se dar na luta organizada, a começar a partir de mudanças* (ibid., p. 21).

Dessa forma, ter cuidado com os rumos que são dados a certos traços de uma proposta de gestão que pretende unir duas perspectivas de planejamento tão antagônicas é fundamental. De um lado, porque a busca pela elaboração e concretização do Projeto Político Pedagógico, que, como concepção de planejamento se baseia num processo democrático de tomada de decisões; de uma coletividade que define suas ações, conjuntamente, a partir da realidade em que estão inseridos e cientes dos seus problemas; de uma proposta de gestão participativa que congrega princípios como democracia, liberdade, autonomia e valorização dos profissionais da educação.

Por outro lado, porque há uma proposta do tipo gerencial – o Plano de Desenvolvimento Escolar – que é fruto de determinações externas à escola, pensada no âmbito do controle e da racionalidade técnica que desconsidera os modos de pensar e agir daqueles que compõem o ambiente escolar, que o desqualifica como proposta de democratização da gestão. Tudo isso leva a concordar com Oliveira (2008) ao questionar a opção que muitos estados e prefeituras fazem pela universalização do PDE, *quando poderiam ter dado continuidade ao processo de implementação do projeto político-pedagógico da*

escola, inclusive como uma das exigências da LDB, no que tange à consecução da gestão democrática (p. 145).

3.2.1.4- Dimensão de valorização dos profissionais da educação

O SME deve também explicitar de forma clara e comprometida com a qualidade da educação elementos relativos à valorização dos profissionais da educação⁴³: programas de capacitação de servidores da educação em exercício e um conjunto de determinações que expressem a forma de ingresso no serviço público, piso salarial, progressão funcional, períodos para planejamento e estudos e condições de trabalho (LDB, Art. 67). A CF de 1988 já previa em seu Art. 206, V, os termos dessa valorização com o necessário estabelecimento por meio de lei complementar do *plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos*.

Para a continuidade ou ampliação dos processos formativos, por exemplo, deve-se considerar uma concepção de formação que necessita o repensar de diversas questões administrativas e pedagógicas: quem participa ou não está inserido nos processos formativos? Os projetos buscam atender a todos os profissionais? Os profissionais são convidados do processo de construção e efetivação do planejamento? Suas vontades e necessidades são contempladas? Acerca de outros aspectos da valorização dos profissionais da educação alguns pontos-chaves devem ser devidamente estabelecidos, como a construção do Plano de Cargos, Carreira e Salários e a definição de mecanismos de veiculação de informações que contemple a totalidade das pessoas interessadas neste processo.

Os desafios de definir normas claras que dêem conta dessa valorização na política educacional municipal devem também contemplar as questões expressas no Plano Nacional de Educação que representa uma das faces da política educacional nacional cuja execução em todos os níveis da organização educacional ainda é tímida e pouco comprometida com o que se prevê neste plano. O PNE define a *Valorização dos profissionais da educação* como uma prioridade com especial atenção à formação inicial e continuada, em especial dos professores, e a garantia de possibilitar adequadas condições de trabalho (tempo para estudo e preparação

⁴³ A Lei 11.494, de 20/06/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) estabelece em seu Art. 22 que são considerados profissionais do magistério: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção/administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação pedagógica.

das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério). Define-se pelo menos vinte e oito objetivos e metas para que a valorização do magistério alcance a qualidade desejada. Dentre elas destaque, sinteticamente:

Garantir a implantação dos planos de carreira para o magistério; implementar jornada de trabalho de tempo integral em um único estabelecimento escolar; destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas; somente admitir professores e demais profissionais de educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no art. 62 da LDB; ampliar programas de formação em serviço; garantir 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior; garantir que os sistemas de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores; identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e implementando programas de formação; promover avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores.

Analisei, principalmente, dois documentos da legislação municipal para perceber como se deu a formulação de proposições voltadas à valorização dos profissionais da educação: a Lei do SME e a Lei Municipal nº 2.355, de 16 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações do Magistério Público de Ananindeua. Sendo que, não são os únicos instrumentos que conjugam esforços para se definir questões relacionadas da valorização dos profissionais da educação. Para fins deste estudo e sua abrangência qualifico somente os destacados acima.

A Lei do SME possui um capítulo específico que trata da formação/qualificação e valorização dos *Trabalhadores da Educação* (Capítulo V). Inicialmente se define com clareza que os integrantes do Magistério do SME são todos aqueles que *exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico-administrativo a essas atividades, incluídas as de gestão, planejamento, inspeção e coordenação pedagógica* (Art. 69) e que deverão possuir Licenciatura Plena, admitindo-se, como expresso na própria LDB a formação mínima de nível médio (Magistério) para docentes em exercício em classes de Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, a de nível médio – Modalidade Normal.

Assegura-se o prosseguimento de estudos à graduação plena em nível superior; formação continuada para todos os docentes, inclusive para aqueles que atuam na área da Educação Especial, assegurado o assessoramento e apoio técnico especializado ao trabalho pedagógico na escola, a ser implementada como política de formação do órgão executivo do sistema que deverá promover a articulação com *entidades sindicais e da sociedade civil* (Art. 70 e 73). Também se estabelece a criação, pelo Poder Público, de um setor próprio vinculado ao órgão executivo do sistema de ensino, destinado *a promover programas de formação*

continuada aos trabalhadores da educação em exercício em sua rede de ensino, observada as especificidades do magistério em todos os níveis e modalidades (Art. 71).

O texto, ao definir as incumbências dos profissionais da educação no exercício da docência, somente reedita o que expresso no Art. 14 da atual LDB. No entanto, define um conjunto de incumbências dos profissionais da educação em exercício de atividades de suporte pedagógico à docência na escola, dentre elas: coordenar, acompanhar e assessorar o processo de elaboração e execução da proposta pedagógica; acompanhar e assessorar os docentes no cumprimento de dias e horas letivas, no desenvolvimento de planos e estudos de recuperação; prover meios para desenvolvimento de recuperação para alunos de baixo rendimento; articular-se com a comunidade escolar e informar os pais sobre a frequência e o rendimento dos alunos e a execução da proposta pedagógica da escola (Art. 74).

Quando trata de algumas garantias para a valorização dos profissionais da educação, previstas na LDB (Art. 67) também reedita as definições constantes naquela lei, mas procura integrar duas outras considerando as especificidades locais: a *gratificação ao profissional da educação com certificação em cursos a partir de 180 horas, nos termos do Plano de Cargos e Carreira do Magistério*; e *gratificação aos docentes de áreas rurais sobre seus vencimentos, nos termos da Lei Orgânica do Município*.

Recomenda que não somente haja investimentos e esforços do Poder Público Municipal para se garantir a valorização dos servidores. Sugere a *iniciativa das mantenedoras quanto à conjugação de esforços para atendimento aos servidores da rede privada*. Não se explicita a utilização de recursos públicos para a formação dos profissionais das escolas privadas e, sim, que estas possibilitem tais garantias aos seus profissionais. Além disso, a valorização dos servidores públicos será assegurada em *Plano de Carreira, Cargos e Remuneração do Magistério, regulamentado em lei própria, cabendo ao Poder Público Municipal cumpri-lo (Art. 77)* e a garantia de integrar a este Plano *os profissionais graduados em cursos afins desde que, para preenchimento do cargo tenham se submetido a Concurso Público para vagas, exclusivamente, destinadas ao exercício na área educacional (Art. 78)*.

A aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações do Magistério Público de Ananindeua, cuja demanda vinha sendo estabelecida desde a CF de 1988, na LDB de 1996 e na Lei do FUNDEF também de 1996, foi um grande avanço. A lei do FUNDEF previa um prazo de seis meses para que os Estados e Municípios efetivassem a elaboração dos planos de carreira para o magistério. Tal dispositivo também é um dos objetivos/metasp do PNE de 2001 onde estabelece que deva garantir a implantação de tal plano já a partir do primeiro ano de

vigência deste plano, que deveriam prever *novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito.*

A Conselho Nacional de Educação fixou algumas diretrizes acerca desta matéria através da Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997, que dentre outras definições está a reafirmação do ingresso na carreira do magistério público por concurso público e a definição de que a experiência docente mínima é um *pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer funções de magistério, que não a de docência, a ser de dois anos e adquirida em qualquer nível ou sistema de ensino, público ou privado* (Art. 3º, §1º).

A Lei do SME de Ananindeua assegura por meio do Art. 77 a valorização dos profissionais da educação pública por meio da elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Remuneração do Magistério, a ser regulamentado em lei própria, devendo integrar *os profissionais graduados em cursos afins desde que, para preenchimento do cargo tenham se submetido a Concurso Público para vagas, exclusivamente, destinadas ao exercício na área educacional* (Parágrafo Único). Além disso, do conjunto de proposições aprovadas na Plenária Final da II Conferência Municipal de Educação de Ananindeua, aquelas referentes à Formação e Valorização dos Profissionais da Educação são estabelecidas algumas metas/objetivos que se referem a este Plano no âmbito municipal. Destacando-se um conjunto de propostas a serem discutidas quando da reformulação do PCCR:

Efetivar gratificação de incentivo aos Trabalhadores da Educação, efetivos, temporários e comissionados, sobre o vencimento base, sendo: 100% para graduação, 30% para especialização, 40% para mestrado e 50% para doutorado e pós-doutorado; acrescentar uma reserva remunerada de 25% na carga horária do professor, para a correção de provas, reuniões, planos de aula, planejamento, dentre outros, ficando asseguradas nas 800 horas de trabalho letivo; garantir licença para curso (pós-graduação) remunerada, com valor integral do salário; incorporar Gratificação de incentivo para os que exerceram função gratificada a partir de cinco anos consecutivos ou dez anos intercalados na referida função; garantir o pagamento de gratificação de 15% para os Trabalhadores da Educação que tenham frequentado curso de formação continuada, com carga horária mínima de 180 horas; promover um fórum de discussão para a revisão e reformulação do PCCR para atender as metas do PME..

O Regimento Interno do CME expressa preocupação quanto à necessidade desse órgão colegiado municipal se manifestar sobre *a proposta do estatuto do Magistério Municipal* (Art. 3º, XIII). No entanto, os dados do Relatório do PAR – 2008 referentes aos municípios do Estado mostram que muitos municípios paraenses incluíram como ações a serem efetivadas nos próximos anos a elaboração dos seus Planos de Cargos, Carreira e Remuneração, evidenciando que diversas localidades ainda não têm propostas formuladas e sequer iniciaram um processo de discussão e formulação de um projeto de lei. Da mesma forma que tal

elaboração não deve contemplar somente o objetivo de cumprir as determinações legais, tornando-se mais um documento da burocracia pública e que, muitas vezes, são elaborados em gabinetes fechados das estruturas municipais. Mas, compor-se de fato de um documento que revele direitos e vontades emanadas da realidade local.

O município já havia normatizado o cargo de professor na Lei Municipal nº 2.176, de 07 de dezembro de 2005, que cria o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Prefeitura Municipal de Ananindeua (PCCR), publicado no Diário Oficial do Município de 07/12/2005. O Art. 8º define este cargo como integrante da Carreira Estratégica de Estado, não existindo um Quadro de Atividades do Magistério, que segundo o Parecer 01/2006 do CME em outros Planos consultados *é constituído por professores e demais profissionais da educação, aqui compreendidos o Administrador Escolar, o Supervisor Escolar e o Orientador Educacional, denominações consagradas no Art. 64 da Lei 9.394/96.*

O CME, através do Parecer 01/2006 enfatiza o reconhecimento no PCCR da existência de um Magistério Público Municipal *ao estabelecer as formas de ingresso e o exercício da docência e das demais atividades referentes ao magistério do Município* (Parecer 01/2006, p. 3). No entanto, ao emitir este parecer, quando da solicitação feita pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará (SINTEPP/Ananindeua) para que o CME se manifeste sobre a inclusão dos profissionais de Pedagogia como Analistas Municipais no PCCR de Ananindeua, os conselheiros afirmam tratar-se de um equívoco por parte dos elaboradores daquela Lei Municipal não terem definido a criação do cargo de Técnico em Educação ou Pedagogo, para que se contemplem as atividades atribuídas aos especialistas da educação.

A solicitação feita pelo SINTEPP e a posição do CME que se mostrou contrário à inclusão dos profissionais da Administração, Supervisão e Orientação Educacional no quadro de Analista Municipal (que também contraria o que já se encontra consagrado no âmbito dos diferentes SMEs) demonstra que a constituição de uma política educacional local deve evidenciar o respeito ao aparato legal e as discussões efetivas por pessoas e instituições que compõem o âmbito do município e estão preocupados com o respeito aos direitos de todos. Tal questionamento surtiu um efeito favorável porque, mesmo antes da publicação do Parecer do CME à solicitação do Sindicato, o Poder Público local havia publicado no dia 28 de dezembro de 2005 uma nova versão do PCCR, onde constava que estes profissionais haviam sido integrados ao cargo de Pedagogo, na Carreira Estratégica do Estado. Demonstrando que é sim necessária no processo de valorização dos profissionais da educação a afirmação de sua identidade quanto profissionais e o direito de gozar dos benefícios financeiros de tal medida.

Passados quatro anos da publicação do PCCR, o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações do Magistério Público, promulgado pela atual gestão municipal, contempla 74 artigos com princípios e normas de direito público peculiares ao Magistério Municipal. Tem caráter de Lei Complementar, pois de acordo com o seu Art. 1º, Parágrafo Único

Ao servidor do Magistério Público Municipal de Ananindeua aplicam-se, subsidiária e complementarmente, as disposições contidas no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Ananindeua, instituído pela Lei nº 2.177, de 07 de dezembro de 2005 e do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações da Prefeitura Municipal de Ananindeua, criado pela Lei nº 2.176, de 07/12/2005, com suas alterações posteriores.

Dentre as principais determinações, destaco:

- a) A definição dos princípios básicos em que se assentam a Carreira do Magistério, onde se considera as determinações, acima mencionadas, da CF de 1988 (Art. 206) e da LDB (Art. 67);
- b) Estágio probatório de 3 anos a ser observado considerando fatores como: assiduidade, disciplina, aproveitamento em programas de capacitação, capacidade de iniciativa, produtividade no trabalho, responsabilidade e pontualidade (Art. 16);
- c) Jornada de trabalho docente nas unidades escolares de 120 horas mensais, distribuídas em 100 horas a serem cumpridas na sala de aula e 20 horas-atividade a serem cumpridas, *preferencialmente no local de trabalho* (Art. 18, I e II). Para os pedagogos será de 180 ou 240 horas mensais (Art. 19);
- d) Progressão funcional por tempo de exercício (a cada 3 anos - *Promoção*) e por titulação ou habilitação (*Progressão*) (Art. 28);
- e) Além de vencimentos e gratificações comuns a todos os demais servidores públicos municipais, define três tipos de gratificação para os servidores do Magistério Público Municipal, não cumulativas e nem incorporáveis aos vencimentos: gratificação pelo exercício do cargo em escola de difícil acesso; pelo exercício de direção escolar; e, adicional por tempo de serviço (Art. 45);
- f) Criação da Comissão de Gestão do Plano, como *órgão de apoio técnico à administração municipal*, tendo como finalidade orientar sua implantação e operacionalização, a ser instituída por ato do chefe do Poder Executivo e devendo contar com a participação de entidades representativas do magistério público municipal, com participação paritária (Art. 58).

Um dos destaques da referida lei é a fixação do piso salarial profissional para o magistério público da educação básica, que se constitui uma antiga reivindicação nacional dos trabalhadores em educação. A definição de um piso salarial unificado se tornou regra no Brasil com a aprovação da Lei Federal nº 11.738⁴⁴, de 16 de julho de 2008 que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Que, além de fixar em seu Art. 2º que *o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal*, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2008 com sua integralização como vencimento dos profissionais da educação básica pública de forma progressiva e proporcional (Art. 3º), ficando os entes federados a elaborar-los ou adequar os já existentes até 31 de dezembro de 2009. Na lei prevê-se ainda: o pagamento deste valor a todos os professores aposentados (Art. 2º, § 5º); e que 1/3 da jornada de trabalho de 40 horas semanais poderão ser reservadas para atividades extraclasse (Art. 2º, § 4º).

Nesta Lei Municipal os vencimentos deverão ser fixados *com base na titulação ou habilitação específica*, sem considerar para isso a série escolar ou área de atuação e com base no vencimento fixado para o cargo de Professor, Nível I, Referência 01, fixando-se o vencimento básico da carreira do Magistério em R\$ 833,00 referentes a 120 horas semanais da carga horária para professores. Há a valorização considerável em termos de ganhos salariais e de condições de trabalhos para os professores da educação básica de Ananindeua, já que o piso se refere a uma jornada de 100 horas efetivas de trabalho em sala de aula e 20 horas como horas-atividade (Art. 18). Sendo necessário verificar o nível de satisfação dos servidores municipais da educação com esta determinação e de que forma se deu a elaboração do plano, se contemplou ou não a participação dos profissionais da educação e se isto é considerado ou não como uma conquista para a categoria.

⁴⁴ Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) em razão da não publicação da decisão pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – de suspender a aplicação do parágrafo 4º do art. 2º da Lei, referente à hora-atividade (1/3 da jornada para atividades extra-sala), nem a flexibilização do art. 3º (caput e incisos), que possibilita a complementação ao piso na forma de remuneração –, algumas dúvidas suscitaram em torno da implementação da Lei. A primeira refere-se ao valor exato a ser pago pelos entes federados em 2009. Ao desconsiderar a incorporação progressiva do piso na forma de vencimento, a decisão do Supremo abriu margem a um entendimento de que os entes federados estariam desobrigados a remunerar o valor total do piso já em 2009. A segunda celeuma concentra-se no reajuste do piso, pois há gestores questionando a aplicação do reajuste. Com relação ao índice a ser aplicado, mantém-se a redação original do art. 5º da Lei 11.738/08 (valerá o percentual utilizado para o FUNDEB, o qual ainda não foi divulgado). O terceiro ponto diz respeito à jornada para aplicação do piso. Com exceção da hora-atividade, não houve nenhuma outra modificação no texto da Lei, estando valendo o estabelecido no § 1º do artigo 2º. Disponível: <http://www.cnte.org.br>. Acesso em 20/01/2009.

3.3- O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANANINDEUA: UM PLANO DE ESTADO OU UMA CARTA DE INTENÇÕES?

O planejamento como uma prática humana racional para se alcançar determinados objetivos está presente nas diversas instâncias de nossas vidas e, remontar sua história, é fundamental para percebê-lo como um importante instrumento que pode estar a serviço de uma ou de outra concepção de educação, pois a incessante vontade de transformarmos nossas idéias em realidade e enfrentar toda a ordem de problemas deverá estar sempre na pauta de nossas realizações. Da mesma forma, entender o planejamento como uma importante ferramenta para que a educação municipal consiga estabelecer prioridades e agir de forma racional e coerente com as necessidades formativas da população.

No Brasil a intenção de se criar um planejamento educacional para todo o âmbito nacional, fixado pela União, remonta a década de 1930, quando o texto constitucional de 1934 além de mencionar a idéia de sua criação, também definiu atribuições aos Estados para organizar e manter sistemas educativos próprios e criar seus conselhos de ensino. Também confere ao Conselho Nacional de Educação a missão de elaborar o Plano Nacional de Educação. No entanto, é com o Manifesto dos Pioneiros da Educação⁴⁵ que vemos um marco nesta luta pela implementação de uma nova atitude na organização da educação nacional.

Essa importante luta mostra compromisso daqueles que buscavam imprimir aos problemas da educação um sentido mais de acordo com as necessidades educativas de toda a população e o entendimento de que o princípio democrático da igualdade de oportunidades deve ser para todos. Sendo assim, seguindo o pensamento de Padilha (2001), entendo que o ato de planejar deve ser um processo que dê respostas aos problemas, estabelecendo fins e meios que apontem sua superação, de modo a atingir objetivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro, mas considerando as condições do presente, as experiências do passado, os aspectos contextuais e os pressupostos filosóficos, culturais, econômicos e políticos de quem planeja e com quem se planeja.

Paro (2007) analisa que a educação é atualização histórica e condição imprescindível para a apropriação da cultura (toda produções histórica do homem) e que a escola deve pautar-se pela realização de objetivos em dupla dimensão: individual (provimento do saber

⁴⁵ Lemme (1984) mostra que o Manifesto dos Pioneiros tornou-se, indiscutivelmente, um documento histórico, por seu caráter abrangente na definição de uma política nacional de educação, também porque foi único no gênero em toda a história da educação no Brasil. Permeado por uma concepção de educação integral do ser humano, cabendo ao Estado, como representante de todos os cidadãos, assegurar esse direito com a adoção de uma política global e nacional, adotando a descentralização administrativa e obedecendo a planos bem definidos.

necessário ao autodesenvolvimento para realizar o bem-estar pessoal e usufruto dos bens sociais) e social (formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade e uma atuação que realize a liberdade como construção social), o planejamento em nível nacional, estadual, municipal ou escolar deve ser um instrumento a serviço dessas finalidades.

No contexto de mudanças que vem passando as políticas educacionais, o planejamento surge como dos elementos desafiadores e fundamentais para que o município possibilite a definição dos rumos que a educação deve tomar para se garantir princípios como a busca pela qualidade do ensino. Além da importância do município em colaborar com a elaboração do Plano Nacional de Educação previsto no Artigo 9º da LDB a própria elaboração de seu plano municipal, que apesar de não ser definido como uma exigência legal se constitui como um importante mecanismo para a criação, implantação e gestão dos sistemas municipais.

No entanto, um elemento que se torna agravante dentro deste contexto é o fato de as secretarias municipais de educação ainda não se mostrarem estruturadas para assumir essa importante tarefa e o fato de muitos municípios ainda não terem estruturado seus próprios conselhos municipais de educação. Não basta apenas que legalmente tornem os municípios autônomos para assumir funções diversas, mas estes devem ter apoio técnico e financeiro para tal. A falta de uma articulação nacional por parte do governo para a elaboração de um importante instrumento para efetivar uma política nacional de educação de qualidade pode deixar de lado as necessidades daqueles que estão mais distantes das grandes determinações.

O planejamento da educação deveria superar a improvisação, a espontaneidade, o imediatismo e todas as ações que se mostrem desarticuladas e pontuais. Mas para isso, é preciso que os sistemas municipais constituídos ou os municípios que só administram uma rede de escolas tenham garantido a devida regulamentação do regime de colaboração que lhes favoreça a concretização de seus anseios, necessidades e expectativas. De fato conseguir a estruturação de ações devidamente articuladas e com organicidade; o estabelecimento de prioridades, propósitos e as dimensões mais significativas no âmbito local; além disso, considerar a visibilidade de suas ações, a transparência e o exercício do controle social.

A Constituição Federal de 1988 seu Art. 214 determina que por lei seja estabelecido o Plano Nacional de Educação - PNE, de duração plurianual, visando a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país. Porém, não especifica de quem é a competência para sua organização e, muito menos, em que tempo tal plano deverá ser elaborado e executado a nível nacional.

No que diz respeito especificamente aos municípios brasileiros, se destaca o fato de o novo PNE determinar que tantos estes como Estados e Distrito Federal deverão elaborar os seus respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Na definição de Objetivos e Prioridades define como sendo *preciso, como desdobramento, adequação às especificidades locais e definição de estratégias adequadas, à cada circunstâncias, elaboração de plano estaduais e municipais*. Da mesma forma que nos Objetivos e Metas, no item 5 do Financiamento e Gestão, Meta 25, estabelece a elaboração e execução de planos estaduais e municipais, em consonância com o PNE, além de na última seção que trata do acompanhamento e avaliação, conclui que

será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios, mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas (PNE, 2001).

Assim, diferentemente da Constituição Federal de 1988 e da atual LDB, a criação de planos subseqüentes pelos Estados e Municípios é colocada como necessidade para que se garanta todas as crianças do ensino fundamental, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria, ampliação do atendimento, a valorização dos profissionais da educação e o desenvolvimento de sistema de informação e avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

A esse respeito Gadotti (2000) alerta que o Plano Municipal de Educação

só será eficaz na medida em que for elaborado com os principais agentes de educação no município, a partir do conhecimento das reais necessidade locais. Isto porque, acima de tudo, ele deve ser um plano factível e executado a curto prazo pela Secretaria. Um Plano Municipal de Educação supõe: a) conhecimento detalhado da situação educacional do município e dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, etc.); b) mobilização da comunidade; c) definição de finalidades, prioridade de metas a atingir; d) organização de um sistema de avaliação permanente do plano (p. 55).

Essa afirmação leva a uma importante reflexão acerca dos caminhos a serem trilhados para a elaboração do Plano Municipal de Educação. O autor apresenta uma série de pontos fundamentais para sua elaboração: efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo SME, começando pelos setores prioritários para os municípios (Ensino Fundamental e Educação Infantil) e seguindo com os setores considerados de atendimento relevante como educação especial e EJA; explicitar as diretrizes que orientarão a elaboração do plano, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas; c) Definir as metas a

serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano; especificar, para cada setor e respectivas metas e os meios disponíveis; e, elaborar um quadro claro dos recursos e fontes financeiras disponíveis de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

A elaboração do PME de Ananindeua está prevista na Lei Municipal nº 2.153 de 08/07/2005, que disciplina a organização do SME, onde o este Plano deverá ser estabelecido por lei com duração de 10 anos. Destaca-se que sua elaboração deve se dar com a participação da sociedade, sob a coordenação da SEMED em ação conjunta com o CME e em consonância com os PNE e PEE. Deverá definir diretrizes, objetivos e metas a partir da leitura e visão diagnóstica do contexto sócio-educacional, cultural e histórico local; e o acompanhamento e avaliação periódicos, a cada dois anos, deverão ser mobilizados pelos dois principais órgãos da educação municipal, conjuntamente com o Poder Legislativo e as Organizações Sociais.

O Regimento Interno do CME, também se refere ao PME quando trata das finalidades deste Colegiado no seu Art. 2º, item XX, determinando como uma de suas atribuições *convocar, coordenar e participar, conjuntamente com a SEMED e organizações da sociedade processos de elaboração, desenvolvimento e avaliação do Plano Municipal de Educação. A forma de avaliação do Plano é definida no item XV deste parágrafo, que se dará na Conferência Municipal de Educação a ser convocada e coordenada por este colegiado e a SEMED a cada dois anos para avaliar o desenvolvimento do PME.*

Destaca-se a definição de que o PME deverá ser elaborado em consonância com os termos estabelecidos na Lei Orgânica Municipal – LOM, Lei nº 942 de abril de 1990. Da análise que foi feita no texto da LOM de Ananindeua em nenhum momento ela se refere a necessidade ou importância de elaboração de um Plano Municipal de Educação que venha definir metas e objetivos para a organização e desenvolvimento da educação em nível local.

O texto do Plano Municipal de Educação disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação é anterior à lei que cria o SME. Elaborado durante o período letivo de 2003 e instituído legalmente através da Lei Municipal nº 2.063/2003 de 30 de dezembro de 2003 da Câmara Municipal de Ananindeua, define-se como um plano global da educação, não sendo somente uma carta de intenções, mas sim

um projeto que visa a integração de dinâmicas relacionadas com as iniciativas de todos os membros da comunidade educativa, tendo como finalidade principal dotar os estabelecimentos de ensino de educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial e ensino fundamental, de um recurso que favoreça a relação da Secretaria Municipal e a comunidade (PME, 2003).

O PME traça como objetivos gerais elevar a escolaridade da população; melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis; reduzir as desigualdades sociais; democratizar a gestão do ensino público; e garantir o acesso e a permanência com sucesso dos alunos da escola. Dentre as prioridades da educação municipal, define:

- a) a garantia do ensino fundamental obrigatório, assegurando sua conclusão;
- b) a garantia do ensino supletivo aos que não tiveram acesso na idade própria e que não concluíram o ensino fundamental, incluindo a erradicação do analfabetismo através da alfabetização de jovens e adultos;
- c) a ampliação do atendimento na educação infantil;
- d) a valorização dos profissionais da educação;
- e) favorecer o desenvolvimento integral da pessoa com necessidades educacionais especiais (PME, p. 203).

Esta primeira parte consiste numa introdução e apresentação dos objetivos gerais e prioridades, definidas como Considerações Iniciais do PME. A segunda traça um panorama da situação e perspectivas da Educação Básica em Ananindeua, identificando elementos da história, aspectos demográficos e sua situação educacional. A terceira tem por objeto Eixos Temáticos Desenvolvidos no PME e suas Diretrizes, que se subdivide em quatro tópicos: acesso e permanência com sucesso e qualidade da educação pública municipal; financiamento da educação pública; gestão participativa da educação; formação e valorização dos profissionais da educação. Cada eixo traz uma breve discussão de como são concebidos e em seguida propõem uma série de diretrizes em que se fundamentam.

Como o texto do PME não traz maiores informações acerca de como foi concebida sua estruturação, esta terceira parte mostra-se muito confusa. Primeiro por apresentar uma série de diretrizes e que na verdade são construídas mais como objetivos e metas a serem alcançadas. Segundo porque estes eixos temáticos perpassariam as metas e estratégias do PME apresentados no item seguinte, mas a parte final do Plano destaca as modalidades de ensino e dois eixos temáticos: gestão participativa e formação e valorização dos profissionais da educação.

A quarta parte do Plano denomina-se Plano Decenal de Educação do Município por Modalidades de Ensino e Eixos Temáticos, apresentando um conjunto de Metas e Estratégias que foram divididas em: Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos – EJA; Educação Infantil; Educação Especial; Gestão Participativa na Educação; e Formação e Valorização dos Profissionais da Educação. Como parte integrante deste estudo, adiante faremos uma análise das metas e prioridades referentes à gestão da educação.

Finalmente, aborda-se, de forma conclusiva, o tema referente ao acompanhamento e avaliação, que se darão de forma contínua e periódica. A primeira avaliação deverá ocorrer no

quarto ano de vigência da lei que aprova o PME. Destaca-se a definição de que a incumbência da avaliação é do Poder Legislativo e da sociedade civil, determinada, segundo o PME, à luz do Art. 3º da Lei 10.172 que institui o PNE. Mas, o que este último estabelece em relação do Poder Legislativo é que, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Avaliação do Senado Federal, este fará o acompanhamento da execução do PNE e não ser responsável por sua avaliação. A esse respeito, vale ressaltar ainda que a Lei do SME de Ananindeua e o Regimento Interno do CME definem que quem deve coordenar o processo de avaliação do PME é o CME, em ação articulada com a SEMED, Poder Legislativo e Organizações Sociais atuantes no município.

Em sua maioria as Metas e Estratégias resumem aspectos muitos específicos, que entendo distanciarem-se dos propósitos de um PME, pois a criação de estruturas, aquisição de materiais e organizações diversas devem compor necessariamente o trabalho da administração pública. Entendido assim, o PME não deveria se ater a preocupações quanto à organização de programações, construção de prédios, segurança, aumento da frota e aquisição de carteira de meia-passagem em ônibus urbanos, como está posto no PME estudado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua produziu importantes reflexões quanto à redemocratização da educação que vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos. Este processo vem sendo marcado pela recuperação do pacto federativo, redefinindo-se as responsabilidades dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e os Municípios – num contexto que acarretou grandes mudanças no cenário das políticas públicas educacionais, principalmente na gestão educacional. O município passa a assumir um papel fundamental nesta organização, passando a ter a prerrogativa legal de constituir seu próprio sistema de ensino.

Questões referentes à democratização, descentralização e autonomia municipal foram discutidas nesta pesquisa em meio a muitas inquietações suscitadas diante de um cenário em que a implementação das mudanças na gestão da educação influenciou fortemente a organização e as relações de poder nas instâncias subnacionais. Ao compreender que as políticas públicas definem-se como princípios e propostas de ações de intervenção para se mudar ou manter uma dada realidade, considero que essas são o resultado de uma construção histórica e de concepções que, ao longo dos anos, orientam as ações governamentais e dos sujeitos participantes.

Na primeira parte deste estudo apresentei uma série de considerações acerca dos anteriores e atuais ordenamentos da gestão da educação no que se referem à redemocratização, à descentralização e à autonomia. A forma histórica como foram concebidas teoricamente e no conjunto das determinações legais, especificamente ao que diz respeito à ação municipal e a criação e implantação dos sistemas municipais de ensino. Enfatizei que a descentralização da educação está diretamente ligada ao debate sobre as formas de efetivação das políticas sociais e, que, destaca-se no bojo da atual reforma administrativa que vem sendo instituída pelo Estado brasileiro.

O estudo ajudou a perceber que a relação entre descentralização e democratização das tomadas de decisões não é direta. Pois, descentralizar implica em uma grande alteração no âmbito do exercício do poder político, devendo haver o seu remanejamento do nível central para os subnacionais, conferindo a Estados e municípios maior autonomia política, financeira e administrativa, pelo menos pela via legal. No entanto, se observou que no Brasil as mudanças ainda requerem uma maior distribuição deste poder decisório, ainda bastante impregnado pelas deliberações tomadas pelo governo central. Os mecanismos de poder instalados se revelam disfarçados pelo discurso descentralizante, por proporcionarem o envolvimento de um número crescente de pessoas nas definições de rumos e nas

organizações, mas que, por outro lado, presencia-se um Estado onde o poder ainda está nas mãos de instituições públicas que delegam responsabilidades, mas são detentoras dos direcionamentos das políticas sociais de forma centralizada, em processos que identifiquei como desconcentradores.

Discutir a distribuição do poder mostrou que a participação social e política dos cidadãos ainda se revelam como pontos cruciais em meio às novas determinações dadas aos municípios, que historicamente se viram diante de idas e vindas na definição de sua autonomia. O estudo das percepções de alguns autores evidenciou que este tema, associado às liberdades individuais e sociais e a transformação da sociedade, mostraram um processo ainda em disputa e de muita tensão, pois, não basta apenas que se regulem normas para a gestão autônoma da educação, é preciso que a autonomia seja construída e não somente decretada. Ser considerada não como obrigação, mas como possibilidade.

Em seguida, analisei que a descentralização é defendida como uma oportunidade do Estado promover uma ampla desburocratização e dar um novo significado às formas de gestão das instâncias públicas, a serem ajustadas aos moldes do gerencialismo, no qual a eficiência e eficácia se dariam pela instalação de processos administrativos e financeiros descentralizados. Muitas medidas, que foram implementadas desde o início das reformas do aparelho estatal brasileiro, foram fortemente influenciadas pelo intervencionismo de organismos internacionais, principalmente na América Latina. Caracterizando um processo de indução, com forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, definidos por instituições multilaterais de financiamento e cooperação técnica, como Banco Mundial, CEPAL e UNESCO.

Nas mudanças efetivadas no âmbito da educação municipal, a municipalização do ensino se mostrou como um grande viés das propostas descentralizantes de caráter indutivo. Mesmo que se considere que tal medida pode facilitar a democracia em nível local, por dar a possibilidade de quem está mais perto da realidade escolar decidir seus próprios rumos, a forma como foi implantada é que merece críticas, por ter evidenciado mais a racionalidade e eficiência dos processos de gestão. Da mesma forma que, muitos municípios, não avaliaram a contento as inúmeras responsabilidades que passariam a ter quando assumissem tal procedimento. Com estruturas deficientes, pessoal sem qualificação e diversos processos a serem estabelecidos para se garantir a qualidade do ensino, se tornaram reféns de suas próprias escolhas. O regime de colaboração propugnado pela CF de 1988 e pela LDB de 1996 é fortemente aviltado, em face de um processo de forte teor competitivo e de desresponsabilização por parte dos Estados.

Procurei evidências que mostrassem porque Ananindeua não fez a opção por esta lógica descentralizadora, por meio da análise dos documentos do seu Sistema Municipal de Ensino. Poucos elementos foram encontrados para se justificar essa não inserção. No entanto, verifiquei que este SME definiu como estratégia primeira seguir avaliando os atuais ordenamentos no que diz respeito à transferência da administração das escolas estaduais para o nível local. Para que, em seguida, determine a melhor uma forma de ação que contemple a expressão da sua coletividade. Consolidar a institucionalização e organização do seu SME e continuar estabelecendo parâmetros para que se imprima uma melhor qualidade no atendimento dos níveis e modalidades de ensino.

Os aspectos evidenciados na terceira parte deste estudo demonstram que, para a criação e implantação de um SME, deverá estar presente o necessário estabelecimento de um conjunto de normas que dêem orientação ao seu funcionamento e aos processos educativos a serem definidos a partir da identidade local, sem perder de vista as políticas nacionalmente determinadas. Nesse sentido, o SME de Ananindeua vem se produzindo como um sistema de ensino ainda em vias de sua consolidação; que traz em si a marca de dar especial atenção, tanto no âmbito de sua função normativa como no da mobilizadora, à participação dos seus diversos segmentos.

É um sistema bastante novo do ponto de vista de sua criação. Mas, com uma significativa trajetória de avanços e avaliações de sua política local, por entenderem, localmente, que a ação educativa não se dá de um dia para o outro e, que, também, se efetiva em meio a uma construção coletiva e a ser revista em todos os momentos. Isso se mostrou patente na análise de seus principais instrumentos normativos, principalmente aqueles amplamente discutidos e definidos pelo Conselho Municipal de Educação.

Ao definir quatro dimensões para análise da organização que vem sendo estabelecida em Ananindeua, procurei identificar elementos que penso serem centrais no processo de sistematização de um estudo sobre um SME. Dessa forma, consubstanciando as contribuições de alguns autores da área e minhas conclusões pessoais, produzi um quadro de quatro dimensões que, espero, contribua para outras análises e sejam sempre passíveis de reordenações, como tem que ser um estudo de cunho crítico. Assim o fiz porque compreendo que a política educacional municipal deve contemplar uma fundamental articulação entre os seus órgãos gestores e o respeito às incumbências de cada um dos envolvidos no planejamento e execução das ações educativas; a organização dos seus níveis e modalidades de ensino que perpassa pela busca das decisões locais para se atender as diretrizes gerais e aquelas definidas localmente para imprimir qualidade à educação; a democratização da gestão

que considere os sujeitos e a sociedade à sua volta; e a constante valorização dos profissionais que atuam na educação. E a educação municipal de Ananindeua está conseguindo tomar tudo isso como desafios a serem trilhados no grande percurso que leve até sua consolidação.

Afirmo que Ananindeua possui um SME em vias de consolidação. Mas, sua configuração quanto sistema se tornou bastante evidente quando percebi que há uma intencionalidade que vem perpassando todo o seu processo de criação e implantação, que reforça em nível local as finalidades da educação estabelecidas nacionalmente: ajudar no processo de construção permanente de sujeitos plenamente desenvolvidos, que estejam conscientes de sua cidadania e da necessária qualificação para o trabalho. A busca de uma identidade própria em meio a tantas possibilidades de se constituir a sua autonomia, que busca suas formas de interpretação dos diversos processos que compõem a ação educativa. Com uma definição explícita de suas instituições e órgãos, atribuições e formas de organização, assentada num conjunto de normas, valores, pessoas e instituições. Necessitando ainda de um ordenamento mais articulado de alguns de seus elementos, como no caso do seu órgão gestor executivo, que necessita de considerar com mais cuidado as normatizações do SME para se pronunciar quanto à definir atribuições ou que atribuições seguir.

O que se evidencia na criação do SME de Ananindeua é a perspectiva de uma opção política que exigiu daqueles que são responsáveis pela educação municipal assumirem responsabilidades por sua organização. Sua construção ensejou a análise dos problemas locais da educação, a definição institucional das estruturas e funções dos organismos locais e percepção dos fins e valores da educação local. Exigiu competência técnica e financeira e compromisso político para destruir as estruturas arcaicas que não abriam espaços para a democratização efetiva dos procedimentos educacionais no município. E, o exemplo significativo dessa mudança foi a Lei do SME, bastante avançada do ponto de vista de se estabelecer formas claras de democratização da gestão, onde se corrige um gravíssimo erro que se apresenta ainda na LOM de Ananindeua onde se determina que a direção escolar é um cargo de confiança, cujas pessoas seriam indicadas pelo executivo municipal. O estabelecimento de regras para a eleição de gestores das instituições educacionais públicas foi devidamente expressa na Lei Municipal da Educação, aguardando, somente, diretrizes mais específicas que estão sendo colocadas em discussão pela atual gestão.

O CME é considerado parte fundamental do SME e importante espaço de participação social. Além do seu caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, somam-se as suas funções mobilizadora, propositiva e de controle social. Um órgão de gestão onde a participação é um dos aspectos mais valorizados. Isso se viu tanto no processo de

institucionalização do sistema quanto na sua forma de organização. A participação da comunidade local nos conselhos, conferências públicas, audiências públicas e outros espaços mostrou-se como condição essencial para a conquista da autonomia e da democratização da educação.

A construção do SME/Ananindeua também aponta alguns desafios que devem estar constantemente nas pautas de discussões. Dentre eles, se destacam: dar continuidade na atuação em defesa da educação com qualidade social, enquanto direito de cidadania para todos os munícipes; a instalação do Núcleo de Ouvidoria, para assegurar o cumprimento da Função Fiscalizadora do Conselho Municipal de Educação; a articulação com a Secretaria Municipal de Educação para a estruturação do setor próprio de incumbência relacionada à documentação escolar; e a ampliação do debate acerca da gestão democrática, em vista da definição de diretrizes para eleição direta para gestor e instalação de conselhos escolares.

O projeto inicial deste estudo tinha a intenção de responder a diversos questionamentos mostrados na parte introdutória. Alguns devidamente respondidos, ou com questões que precisam de um maior aprofundamento. O que se destaca no SME/Ananindeua é a importância que é dada, nos documentos legais, aos dispositivos legais que sustentam a organização da educação municipal e os preceitos constitucionais e da legislação educacional específica quanto à organização dos sistemas municipais. O estudo das dimensões aqui definidas, que tomaram por base as informações dos documentos oficiais, mostra que há uma preocupação quanto a esta necessária articulação e a vontade de se imprimir uma identidade própria considerando-se diversos fatores que são peculiares a esta localidade.

A lógica que vem perpassando a criação e implantação deste sistema de ensino é o estabelecimento de bases democráticas sólidas, onde a descentralização e a autonomia são elementos pensados e repensados de forma conjunta para se chegar ao que é possível e necessário para o avanço da educação local na sua missão de educar a todos com qualidade. Uma organização que deverá ainda refletir melhor a articulação de suas instituições, pois fortes evidências de fatores que ferem algumas normas dos seus documentos oficiais como o respeito por parte do executivo às atribuições dos órgãos do sistema; a urgência de se definir parâmetros locais mais específicos para o cargo de diretor escolar; por em prática a construção efetiva dos regimentos escolares que, na Lei do SME, deve se dar em cada unidade de ensino; a definição de normas de credenciamento de suas instituições de ensino que ainda considera as regras definidas pelo Sistema Estadual; propor a revisão de diversos aspectos contidos na LOM; a revisão do Plano Municipal de Educação; dentre outros.

O SME estudado possui uma organização que serve de referência para os demais municípios do Pará que possuem, estão em fase de construção ou que ainda não iniciaram o processo de construção do seu sistema de ensino. Tal afirmativa se justifica por entender que este vem se dando em meio a uma situação de envolvimento dos diversos segmentos que o constituem que demonstra sua legitimidade e respeito aos princípios da legalidade.

Finalmente, considero que este estudo não procurou fazer uma extensa avaliação da gestão deste SME e, tampouco, apontar suas falhas de forma deliberada. O objetivo maior foi contribuir com a sistematização de estudos sobre esta maneira de organizar a educação municipal e o que isso representa para a condução da política educacional local e para o seu aperfeiçoamento e com a construção de outros sistemas de ensino no Estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, A.F.P.S. Municipalização/Descentralização do ensino no Brasil: uma análise histórica. In: **29a. Reunião Anual da ANPED**, 2006, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro: ANPED, 2006.

ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 3, n. 7, jan/abr 1998, p. 30-35.

_____. **Organização da educação nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Editora Ijuí, 2002.

ABRÚCIO, F.L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, nº 24, Curitiba, jun., 2005.

ABRÚCIO, F.L & COSTA, V.M.F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. **Pesquisas – Caderno de Estudos - Fundação Konrad-Adenauer**, nº 12, São Paulo, 1999.

ABRÚCIO, F.L & COUTO, C.G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva** n. 13, São Paulo, 1996.

ARELARO, L.R.G. et al. Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações. **Revista ADUSP**, n. 32, abril/2004.

ARELARO, L.R.G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, C. de. et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARRECHT, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.11, jun/1996.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

ANANINDEUA. Conselho Municipal de Educação. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**. Ananindeua, 2005.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Indicação nº 1**, de 30/01/2006. Orientações gerais para a implantação/implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos no SME/Ananindeua.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Indicação nº 2**, de 28/08/2006. Orientações/procedimentos quanto ao processo para autorização de Secretária(o) Escolar no SME/Ananindeua.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Resoluções e Pareceres**. Ananindeua, 2005/2006/2007/2008.

_____. Câmara Municipal de Ananindeua. **Lei nº 942/1990**. Lei Orgânica do Município de Ananindeua. Ananindeua, 1990.

_____. Prefeitura Municipal de Ananindeua. **Lei nº 2.153/2005**. Cria o Disciplina a organização do Sistema de Ensino do Município de Ananindeua. Ananindeua, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de Ananindeua. **Lei nº 2.063/2003**. Aprova o Plano Municipal de Educação. Ananindeua, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Ananindeua. **Lei nº 2.176**, de 07/12/2005. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Prefeitura Municipal de Ananindeua, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de Ananindeua. **Lei nº 2.35**, de 16/01/2009 Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações do Magistério Público Municipal, 2009.

_____. Prefeitura Municipal de Ananindeua. **Lei nº 1.271**. Cria o Conselho Municipal de Ananindeua. Ananindeua, 1997.

_____. Prefeitura Municipal de Ananindeua. Secretaria Municipal de Educação. **Programa “Escola Anani – Escola Cidadã”**. Ananindeua, 2005/2008.

AZEVEDO, M.L.A. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education: a World Bank sector review*. Washington, 1995.

BARCELOS, J. Executivo e Legislativo na constituição do Sistema Municipal de Ensino. In: WERLE, F.O.C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa/Portugal: Edições 70, Ida, 2007.

BARROSO, J. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 17, n. 02, Universidade do Minho/Portugal, 2004, p. 49-83.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação e sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 92, out/2007.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003. p. 171-212.

BERGER, P. **Perspectivas Sociológicas**: uma visão humanista. Petrópolis: Vozes, 1989.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDIGNON, G. & OLIVEIRA, L.S.M. A Escola Cidadã: uma utopia municipalista. **Revista Educação Municipal**. São Paulo: Cortez/UNDIME/Cead, maio de 1989.

BORDIGNON, G. & GRACINDO, R. V. **Gestão da Educação**: O Município e a Escola. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

BORDIGNON, G. Gestão democrática do Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 20 de jun. de 2007.

_____. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 13 de set. de 1996.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 05 de out. de 1988.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 23 de dez. de 1996.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, 16/08/2008.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP. **Sinopse Estatística – Matrículas na Educação Básica**, Brasília – DF, anos 2005 a 2008.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 04**, de 06 de setembro de 2000. Normativo sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. Disponível em: www.mec.gov.br/cne.

_____. Ministério da Educação. Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. Plano de Ações Articuladas. **Relatório Público do PAR**, 2008. Acesso em 12/12/2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2006**. Brasília/DF, 2006.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 03**, de 08 de outubro de 1997. Diretrizes para Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 2001.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, nº.45, 1998: 49-95.

BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 21-38.

BRZEZINSKI, Iria (org.) **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008.

CARNOY, M.; CASTRO, C. M. (org.). **Como anda a reforma educacional na América Latina?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov/1995.

CEPAL/UNESCO. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de La educación en América Latina y El Caribe*. Santiago, Chile, jan/2005.

CHIZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

CORRÊA, P.S. de A. A reforma do Estado nos anos 90 e suas implicações para as políticas públicas educacionais na região amazônica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 3, n. 2, dez/2000.

COUTINHO, C. Nelson. et al. **O manifesto comunista 150 anos depois**: Karl Marx , Friederich Engels. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In TOMMASI, L. de.; WARDE, M.J; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007.

COSTA, E.V. da. (1979). **Da monarquia à República**: momentos decisivos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

COUTINHO, C.N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil hoje. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CURY, C.R.J.C. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan/jun 2006.

_____. Os conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DOURADO, L.F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 3, n. 80, set/2002.

DOURADO, F. & PARO, V. H. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DRAIBE, S.M. Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n. 37, 1998.

DUARTE, M.R.T. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. In: **29a. Reunião Anual da ANPED**, 2006, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro: ANPED, 2006.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1995.

FÁVERO, O. & SEMERARO, G (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

FÁVERO, O. (Org.). **A Educação nas Constituintes brasileiras (1823-1988)**. São Paulo: Autores Associados, 1996.

FELICÍSSIMO, J.R. Descentralização e regionalização políticoadministrativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 5, nº. 4, out/dez, 1991.

FORMOSINHO, J. & MACHADO, J. Políticas educativas globais. In **Atas do Seminário sobre Territorialização das Políticas Educativas**. Minho: Portugal, Março de 1998.

FRANCO, M.L.P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

FREITAS, D. N. T. de. A Gestão Educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação da USP**, São Paulo, v. 24, n. 02, jul/dez, 1998.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, M. A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola. **Seminário Nacional Escola Cidadã: Aprender e Ensinar Participando**. Porto Alegre, março de 1999.

_____. **Escola Cidadã**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Perspectivas atuais da educação**. Porto alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

_____. **Sistema Municipal de Educação**: Estratégias para a sua implantação, 1999. Disponível em: http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0019/Sistema_Municipal_1999.pdf.

GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GERMANO, J. W. **Estado militar e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1994.

GHIRALDELLI, J.P. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 2003.

GUIMARÃES, M. do C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Revista Organizações & Sociedade**, vol. 8, n. 23, Bahia: 2002.

GUTIERRES, D.V.G. **Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará na década de 1990 e suas Relações com a Reforma do Estado**. Belém: UFPA, 2005. Dissertação de Mestrado. Disponível em: www.ufpa.br/ce.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, vol. 21, n. 55, novembro/2001.

KARL. M. e ENGELS. F. **O Manifesto Comunista de 1848**. São Paulo: Moraes, 1987.

KRAWCZYK, N.R.; VIEIRA, V. L. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, set./dez. 2006, p. 673-704.

KRELL, A.J. Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha: uma visão comparativa. **Jus Navigandi**, n. 37, ano 4, Teresina, dez. 1999.

LEMME, P. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e sua repercussão na realidade educacional brasileira**. Brasília: INEP, 1984.

LIMA, L.C. Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In: A Educação em Portugal (1996-2006). Alguns contributos de investigação. **Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação**, 2006. Disponível em <http://www.debatereducacao.pt>.

_____. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2003.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, agosto de 1990.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova – 1932. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, vol. 65, n. 150, pp.407-425, mai-ago/1984.

MARCO, C.M.de. Evolução constitucional do município brasileiro. **Jus Navegandi**, n. 693, ano 9, Teresina, mai. 2005.

MARTINS, A.M. Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga-Portugal, v. 15, n. 01, 2002.

_____. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, novembro/2003, p. 221-238.

MARTORANO, D. **Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

MENDONÇA, E. A gestão democrática nos Sistemas de Ensino Brasileiros: a intenção e o gesto. **23ª Reunião Anual da ANPED**, Caxambú (MG), 2000.

MENEZES, R.M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Revista Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez/2001.

MOHN, P.F. Autonomia municipal, centralização e liberdade. **Revista de Informação Legislativa**, n. 171, Brasília, jul/set. 2006.

OLIVEIRA, R. A teoria do capital humano e a educação profissional brasileira. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 27, n. jan./abr., p. 26-37, 2001. Disponível em: <http://www.senac.br/BTS/271/boltec271c.htm>.

OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão Democrática da Educação**: Desafios Contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M.F.F. (Orgs.) **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, C. de. et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. O Legado da CEPAL à educação nos anos 90. **Revista Iberoamericana de Educación (On line)**, Madrid - Espanha, 2001.

OLIVEIRA, J.F. de. et al. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – A perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, Jan./Abr. 2005.

OLIVEIRA, R. Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 174-195.

OTTONE, E. Educação e conhecimento: eixo da transformação da produção com equidade - uma visão de síntese. In: PAIVA, V. (Org.). **Transformação produtiva e equidade: a questão do ensino básico**. Campinas: Papirus, 1994.

PARÁ. Constituição do Estado do Pará. Promulgada em 5 de outubro de 1989. **Diário Oficial da União**, 06/10/1989.

_____. Constituição do Estado do Pará. Promulgada em 5 de outubro de 1989. **Diário Oficial da União**, 06/10/1989.

_____. Lei nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Ensino. **Diário Oficial da União**, 18/12/1998.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Documento Base: uma contribuição para estudo – Plano Estadual de Educação: inclusão e diversidade com qualidade social - Conferência Estadual de Educação**. Belém: SEDUC, 2007.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **A Educação Básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade para todos**. Volumes I e II. Belém: SEDUC, 2008.

_____. Lei 6.044, de 16 de abril de 1997. Institui o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Assembléia Legislativa do Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado do Pará**, 1997.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará. Série Planos e Projetos Educacionais**, nº 2. Belém/, 1996.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Plano Estadual de Educação: 1995/1999**. Belém/PA, 1995.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 283**, de 28 de maio de 1998. Estabelece normas que regulamentam a Organização dos Sistemas Municipais de Ensino.

PADILHA, P.R. **Planejamento Dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, V.H. **Gestão Escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PEREIRA, W. E. N. Do Estado liberal ao neoliberal. **Revista Interface**, v. 1, n. 1, Natal, jan/jun 2004.

PINTO, J.M. de R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set/2002.

PINTO, M.B.F. et al. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, n. 244, nov/dez. 2003.

PIRES, M.C.S. Autonomia municipal do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, n. 142, Brasília, abr/jun., 1999.

RIBEIRO, W. **Municipalização**: os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RIBEIRO, M.R.D. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação**. Campinas: Unicamp, 2002.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ROQUE, L. A condição do município na federação brasileira. **Revista Logos**, n. 15, São Paulo, 2007

SANDER, B. **Conselho e Conflito**. São Paulo: Pioneira, 1984.

SANTOS, A.M.S.P. & MATTOS, L.P. Reformas constitucionais e autonomia municipal no Brasil. **Revista Economia, Sociedad y Territorio**, n. 20, México, abr. 2006.

SANTOS, T.F.M.A. dos. Autonomia, participação, determinações superiores e gestão democrática: construindo um novo cenário na educação. In: ARAÚJO, R.M.de L. (Org.) **Pesquisa em educação no Pará**. Belém: EDUFPA, 2003.

_____. **Conversas iminentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campina: Autores Associados, 2006.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 2007b.

_____. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. **Educação Brasileira**: Estrutura e Sistema. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out/2007a.

_____. **Pedagogia Histórico-Crítica**: primeiras aproximações. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. Sistema de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos Municípios. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, dez, 1999.

SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SGUISSARD, V. O Banco Mundial e a Educação Superior: revisando teses e posições? **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000.

SILVA, M.A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. São Paulo: Autores Associados/FAPESP, 2002.

SOUZA, A.R. de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Revista Educar**: – Editora UFPR, Curitiba, no. 22, 2003, p. 17-49.

SOUZA, D.B. & FARIA, L.C.M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos pós-LDB 9.394/96. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

_____ (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TAKAHASHI, A.R.W. A descentralização como política pública no setor educacional: uma análise dos impactos em escolas públicas do município de Curitiba-PR. **Revista Ensaio: aval. pol. pub. educ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, abr/jun/2003.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisas**, Vol. 34, Nº 123. São Paulo: Set/Dez, 2004.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de.; WARDE, M.J; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 5, p.31-51, junho de 1991.

TOMIO, F.R.L. Autonomia Municipal e criação dos governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005.

TOMMASI, L. de.; WARDE, M.J; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007.

VALLE, I. R. et al. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cadernos de Pesquisa**, Vol. 34, Nº 121. São Paulo: Jan/Abr, 2004.

VIEIRA, S.L. & FARIAS, I.M.S. **Política Educacional no Brasil**: uma introdução histórica. Brasília: Plano Editora, 2003.

WERLE, F.O.C. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr., 2008.

WERLE, F.O.C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.