

Universidade Federal do Pará  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Linha de Políticas Públicas em Educação

DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES

A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO  
ESTADO DO PARÁ E SUAS RELAÇÕES COM A REFORMA DO ESTADO

Belém – PA  
2005

DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES

A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO  
ESTADO DO PARÁ E SUAS RELAÇÕES COM A REFORMA DO ESTADO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação junto ao Programa de Pós-graduação do Centro de Educação, na linha de Políticas Públicas.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.**

Belém – PA  
2005

DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES

A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO  
ESTADO DO PARÁ E SUAS RELAÇÕES COM A REFORMA DO ESTADO

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos (UFPA)  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Olgaíses Cabral Maués (UFPA)  
Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS)  
Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana Maria de Oliveira Gemaque (UFPA)  
Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA)  
Suplente

Belém, 07 de Junho de 2005.

G983p

Gutierrez, Dalva Valente Guimarães

Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará na década de 1990 e suas Relações com a Reforma do Estado / Dalva Valente Guimarães Gutierrez. Belém: UFPA, 2005.

251p.

Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Pará.

1. MUNICIPALIZAÇÃO 2. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO 3. REFORMA DO ESTADO I. Título.

CDD 371.2

## RESUMO

O estudo focaliza a política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará e suas relações com a Reforma do Estado a partir da análise da proposta de Municipalização do Ensino Fundamental no Pará, compreendida como parte das políticas de descentralização de gestão educacional, desencadeadas a partir da década de 1990. O objetivo principal desse estudo foi tentar estabelecer possíveis nexos entre a política de Municipalização do Ensino e a proposta de gestão gerencial propugnada na Reforma do Estado. A metodologia utilizada privilegiou a análise documental, o levantamento da produção teórica sobre o assunto, bem como a análise dos resultados estatísticos de atendimento da educação básica no período de 1996 a 2004. O estudo demonstrou que a política de descentralização e modernização gerencial preconizada pela Reforma do Estado tem orientado as políticas de descentralização e de focalização do financiamento da educação tais como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, que pelas suas características tem induzido à municipalização do ensino fundamental no Brasil, especialmente no Estado do Pará. A proposta de municipalização por parte do governo estadual conta atualmente com a adesão de 67,1% dos municípios e tem como meta universalizar esse processo nos cento e quarenta e três municípios até o ano de 2007. A preocupação que move o governo estadual ao propor essa política, se baseia mais em argumentos que seguem a lógica econômico-financeira, própria da gestão gerencial proposta pela Reforma do Estado, do que motivos de ampliação da gestão democrática das políticas públicas municipais propiciadas pela proximidade com o poder local, reivindicada pelas lutas sociais na década de 1980. A própria “adesão” das prefeituras, por terem acontecido predominantemente nos anos de 1997 e 1998 (anos de implantação do FUNDEF no Pará e no Brasil), evidencia o pouco tempo destinado ao planejamento por parte das prefeituras que assumiram um grande contingente de responsabilidades sem uma avaliação mais apurada das suas condições objetivas de gestão educacional dessas novas demandas. Se por um lado existe na proposta uma preocupação extrema com aspectos que envolvem a racionalização do uso dos recursos, (um dos principais aspectos da gestão gerencial), por outro há uma grande fragilidade em relação não apenas ao controle social desses recursos nas municipalidades, evidenciada pelas denúncias de desvios dos recursos do FUNDEF, mas também pela não existência do Conselho Municipal de Educação em mais de 90% dos municípios, o que dificulta a possibilidade de viabilização de uma gestão democrática nos municípios. A eficiência da gestão educacional, um dos princípios basilares da gestão gerencial e da proposta de Municipalização do ensino no Pará encontra-se, portanto, comprometida diante da constatação pela SEDUC de que nos municípios “salvo raras exceções, age-se, em regra, apenas gerenciando o presente”.

## ABSTRACT

The study focus the politics of “Municipalização” of Primary Schools in the state of Pará and their relations with the State Reform starting from an analysis of the proposal of “Municipalização” of Primary Schools in the state, which is understood as part of the decentralization politics of educational management, which started during the 90’s. The main objective of this study was to try to establish possible connections between the politics of “Municipalização” of schools and the proposal of management project rendered by the State Reform. The methodology used during this study was helped by the documental analysis, the collecting of the theoretical production of this subject, as well as the analysis of the statistical results of basic education offer between 1996 and 2004. The study shows that the politics of decentralization and management modernization defended by the State Reform have guided the politics of decentralization and that of focusing on the financing of education, such as the one created by the “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF”, which has influenced the “Municipalização” of primary schools in Brazil because of its characteristics, specially in the state of Pará. The proposal of “Municipalização” of the state government has today the participation of 61,1% of the towns and has as its objective to universalize this process through all the one hundred and forty three towns until the year 2007. The concern which makes the state government come up with this politics is based more on the economical-financing scenario, typical of the management proposed by the State Reform, then the improvement of the democratic management of the public politics made possible by the proximity of the local authorities, demands which were required by the social manifestation of the 80’s. The “participation” of the local governments itself, once this participation mainly happened in 97 and 98 (the years when the FUNDEF was implanted in Pará), shows the little time given to planning by these authorities who overloaded themselves with a lot of responsibilities without an accurate assessment of the educational management conditions for the new demands. If, at one side, there is, on the proposal, an extreme concern with the aspects that involve the rationalization of the resource uses, one of the main aspects of the management, at another side there is a huge fragility not only regarding the social control of these resources shown by the denounces of FUNDEF resources deviation, but also by the non-existence of a Local Education Council in more than 90% of the towns, which makes it difficult the feasibility of a democratic management in these places. The efficiency of the educational management, one of the basic principles of the management and the proposal of “Municipalização” of the teaching in Pará is, furthermore, compromised by the SEDUC conclusion; that “towns, with rare exceptions, act, in general, managing only the present.”

Aos meus pais Raimundo Pinheiro Guimarães e Maria Valente  
Guimarães, exemplos de vida e valores;  
Às minhas filhas Damiana e Daniela, fontes de meu maior afeto  
e da certeza de que o amor é capaz de tudo vencer;  
A todos aqueles que sonham e que lutam por uma educação e  
um mundo melhor.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pelo precioso dom da vida;

Aos meus pais, fonte de aconchego e proteção sempre... que nunca hesitaram diante das dificuldades para oferecer o melhor que puderam a seus filhos, minha eterna gratidão;

Aos meus irmãos Luiz Antonio, Raimundo Nonato, Manoel, Regina, Cláudio e Flávio; especialmente ao Luiz Antonio, pela paciência, carinho e disponibilidade com que me acolheu não apenas nas inúmeras vezes que a ele recorri para compartilhar a ansiedade vivida durante o processo de construção deste trabalho, mas sempre;

Ao Rubens, pelo carinho e apoio incondicional, que mesmo às vezes distante, está sempre presente;

Às minhas filhas, sem as quais a vida não teria o mesmo significado;

Ao meu tio Manoel Cravo, primeira referência de persistência e amor pelo conhecimento;

À Professora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, minha Orientadora sempre amiga, estimuladora do meu crescimento, pelo exemplo de profissionalismo e competência, minha gratidão pela confiança, incentivo e paciência durante a caminhada;

Aos Professores do curso de mestrado Olgaíses Maués, M<sup>a</sup> Olinda Pimentel, Rosângela Novaes, Orlando Nobre, Rosi Giordano, Paulo Corrêa, Ney Cristina, Silvia Chaves, Ronaldo Araújo e Terezinha Monteiro que de boa vontade compartilharam conosco seus conhecimentos, seus sonhos e enfim, sua vida ao longo desse trajeto;

Aos Professores Lucídio Bianchetti, Olgaíses Maués, Justino Jr. e Dalila Andrade pelas valiosas sugestões para a elaboração deste trabalho;



À colega Ney Cristina, pelo incentivo e as primeiras observações sobre o projeto de pesquisa;

Aos colegas da pós-graduação, especialmente à Odete Mendes, Luizete Cordovil, Diana Lemes, Edinilza Costa, Selma Pena e Célia Pena com as quais dividi as angústias vividas no percurso;

Aos colegas do DAPE e do CE: Celita Souza, M<sup>a</sup> José Aviz, Ademar Cascaes, Janaína Menezes, Marilena Loureiro, Salomão Haje, Alberto Damasceno, Telma Guerreiro, Orlando Nobre, Adelino Ferranti, Terezinha Santos, Jorge Nascimento, Georgina Negrão, Wanja Elizabeth Costa e especialmente à Rosana Gemaque e Ana Tancredi pelo apoio e incentivo;

À amiga Mena, pela compreensão, apoio e paciência em revisar meus escritos;

À Universidade Federal do Pará, ao Centro de Educação e ao Departamento de Administração e Planejamento da Educação pela liberação para desenvolver meus estudos;

À Coordenação e aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação, pela convivência respeitosa e carinhosa;

À Coordenadora e aos funcionários da Coordenação de Descentralização da SEDUC, pelo acolhimento e disponibilização dos dados para essa pesquisa;

Enfim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para o desenvolvimento deste trabalho, minha gratidão.

*“O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloqüência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas num imiscuir-se ativamente na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanente”, já que não apenas orador puro – e superior, todavia ao espírito matemático abstrato; da técnica-trabalho, eleva-se à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, sem a qual se permanece “especialista” e não se chega a “dirigente” (especialista mais político).”*

Gramsci.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b>	Comparação entre o Valor Legal e o Valor Decretado para o FUNDEF de 1997 – 2003.....	160
<b>Tabela 2:</b>	Brasil – Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa. 1996 – 2004.....	162
<b>Tabela 3:</b>	Brasil – Matrículas na educação Infantil por Dependência Administrativa. 1996 – 2004. ....	163
<b>Tabela 4:</b>	Brasil – Matrículas na Educação de Jovens e Adultos por Dependência Administrativa. 1996 – 2004. ....	164
<b>Tabela 5:</b>	Pará – Mesorregiões segundo o Número de Municípios, População e Área. ....	171
<b>Tabela 6:</b>	Comparação da Taxa de Emprego no Brasil, na Região Norte e no Pará – 1990, 1995 e 2004. ....	175
<b>Tabela 7:</b>	Atendimento do Ensino Básico e Modalidades Especiais nos Estados da Região Norte – 2004. ....	178
<b>Tabela 8:</b>	Ensino Fundamental nos Estados da Região Norte, por Dependência Administrativa – 2004. ....	179
<b>Tabela 9:</b>	Comparação do Atendimento do Ensino Fundamental – Brasil, Região Norte e Pará, por Dependência Administrativa – 2004. ....	181
<b>Tabela 10:</b>	Pará – Matrículas na Educação Infantil por Tipo de Ensino e Dependência Administrativa – 2004. ....	182
<b>Tabela 11:</b>	Pará – Matrículas no Ensino Fundamental por Etapas – 1ª a 4ª e 5ª a 8ª Séries – 2004.....	185
<b>Tabela 12:</b>	Pará – Matrícula no Ensino Médio, EJA, Ed. Infantil, Ed. Profissional e Educação Especial, por Dependência Administrativa – 2004.....	186
<b>Tabela 13:</b>	Pará – Número de Municípios que Municipalizaram o Ensino Fundamental. 1997 – 2004.....	206
<b>Tabela 14:</b>	Pará – Municípios da Mesorregião do Baixo Amazonas que municipalizaram o ensino Fundamental – 1997 - 2004.....	207
<b>Tabela 15:</b>	Pará – Municípios da Mesorregião do Marajó que municipalizaram o ensino Fundamental – 1997 - 2004.....	208
<b>Tabela 16:</b>	Pará – Municípios da Mesorregião de Belém que municipalizaram o ensino Fundamental – 1997 - 2004.....	209

<b>Tabela 17:</b> Pará – Municípios da Mesorregião Sudoeste que municipalizaram o ensino Fundamental – 1997 - 2004.....	210
<b>Tabela 18:</b> Pará – Municípios da Mesorregião Sudeste que municipalizaram o ensino Fundamental – 1997 - 2004.....	211
<b>Tabela 19:</b> Pará – Municípios da Mesorregião Nordeste que municipalizaram o ensino Fundamental – 1997 - 2004.....	213
<b>Tabela 20:</b> Pará – Número de Municípios, de Escolas, de Alunos, Servidores e Custo Anual da Municipalização de 1997 – 2004.....	216
<b>Tabela 21:</b> Pará – Número de Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa nos anos de 1996 e 2003.....	217
<b>Tabela 22:</b> Pará – Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.....	218
<b>Tabela 23:</b> Pará – Matrículas na Educação Infantil, por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.....	219
<b>Tabela 24:</b> Pará – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.....	220
<b>Tabela 25:</b> Pará – Matrículas na Educação de Jovens e Adultos, por Dependência Administrativa – 1998 a 2004.....	221

## ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABE</b>	– Associação Brasileira de Educação
<b>AL</b>	– Assembléia Legislativa
<b>ALBRÁS</b>	– Alumínio Brasileiro S/A
<b>ALUNORTE</b>	– Alumina do Norte do Brasil S/A
<b>AMAM</b>	– Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó
<b>AMAT</b>	– Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins
<b>AMBAT</b>	– Associação dos Municípios do Baixo Tocantins
<b>AMBEL</b>	– Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belém
<b>AMUCAN</b>	– Associação dos Municípios da Calha Norte
<b>AMUNEP</b>	– Associação dos Municípios do Nordeste Paraense
<b>AMUT</b>	– Associação dos Municípios da Transamazônica, Santarém e Oeste do Pará
<b>ANDE</b>	– Associação Nacional de Educação
<b>ANDES</b>	– Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
<b>ANFOPE</b>	– Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação
<b>ANPAE</b>	– Associação Nacional de Política e Administração da Educação
<b>ANPED</b>	– Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
<b>APM</b>	– Associação de Pais e Mestres
<b>ASPLAN</b>	– Assessoria de Planejamento
<b>BID</b>	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BM</b>	– Banco Mundial
<b>CAPES</b>	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CAGED</b>	– Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
<b>CBPE</b>	– Centro Brasileiro de Estudos Educacionais
<b>CEPAL</b>	– Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
<b>CFE</b>	– Conselho Federal de Educação
<b>CGT</b>	– Central Geral dos Trabalhadores
<b>CNBB</b>	– Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
<b>CNE</b>	– Conselho Nacional de Educação
<b>CNI</b>	– Confederação Nacional da Indústria
<b>CNTE</b>	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>CONAES</b>	– Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
<b>CONSED</b>	– Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
<b>COINP</b>	– Consórcio Intermunicipal do Nordeste Paraense
<b>CPB</b>	– Confederação dos Professores do Brasil
<b>CPI</b>	– Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CUT</b>	– Central Única dos Trabalhadores
<b>CVRD</b>	– Companhia Vale do Rio Doce
<b>DEN</b>	– Diretoria de Ensino
<b>EDURURAL</b>	– Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural
<b>EJA</b>	– Educação de Jovens e Adultos
<b>ENADE</b>	– Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
<b>ENC</b>	– Exame Nacional de Curso
<b>ENEM</b>	– Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FAE</b>	– Fundação de Assistência ao Estudante
<b>FASUBRA</b>	– Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras

<b>FAMEP</b>	– Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará
<b>FEPPEP</b>	– Federação Paraense dos Profissionais da Educação Pública do Pará
<b>FMI</b>	– Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPE</b>	– Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	– Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNAI</b>	– Fundação Nacional do Índio
<b>FUNDEF</b>	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
<b>FUNTEC</b>	– Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia
<b>GATT</b>	– Convênio Geral de Tarifas e Comércio
<b>GED</b>	– Gratificação de Estímulo à Docência
<b>GEFIN</b>	– Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação
<b>GEEM</b>	– Grupo Especial de Ensino Modular
<b>IBGE</b>	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>INEP</b>	– Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira
<b>INSS</b>	– Instituto Nacional de Seguridade Social
<b>IPASEP</b>	– Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará
<b>IPI</b>	– Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IPI-Exp</b>	– Impostos sobre Produtos Industrializados Exportados
<b>LAGE</b>	– Laboratório de Gestão Escolar Democrática
<b>LBA</b>	– Legião Brasileira de Assistência
<b>LDB</b>	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MARE</b>	– Ministério da Administração e Reforma do Estado
<b>MDE</b>	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEB</b>	– Movimento Brasileiro de Educação
<b>MEC</b>	– Ministério da Educação e do Desporto
<b>MESP</b>	– Ministério da Educação e Saúde Pública
<b>MICT</b>	– Ministério da Instrução Correios e Telégrafos
<b>MST</b>	– Movimento dos Sem terra
<b>NEBA</b>	– Necessidades Básicas de Aprendizagem
<b>OAB</b>	– Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OCDE</b>	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEA</b>	– Organização dos Estados Americanos
<b>OPEP</b>	– Organização dos Países Exportadores de Petróleo
<b>OSCIP</b>	– Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PCN</b>	– Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PDA</b>	– Plano de Desenvolvimento da Amazônia
<b>PDDE</b>	– Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PDRE</b>	– Plano Diretor da Reforma do Estado
<b>PDS</b>	– Plano de Defesa Social
<b>PEE</b>	– Plano Estadual de Educação
<b>PIB</b>	– Produto Interno Bruto
<b>PMDE</b>	– Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação
<b>PMDB</b>	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNAE</b>	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNLD</b>	– Programa Nacional do Livro Didático
<b>PNP</b>	– Programa Nacional de Publicização
<b>PNUD</b>	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

<b>PRODASEC</b>	– Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as populações carentes do Meio Urbano
<b>PROMUNICÍPIO</b>	– Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
<b>PRONASEC</b>	– Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural
<b>PROUNI</b>	– Programa Universidade Para Todos
<b>PSDB</b>	– Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSEC</b>	– Plano Setorial de Educação e Cultura
<b>PT</b>	– Partido dos Trabalhadores
<b>PTA</b>	– Plano de Trabalho Anual
<b>SAEB</b>	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SBPC</b>	– Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>SEAD</b>	– Secretaria Executiva de Administração
<b>SEDUC</b>	– Secretaria Estadual de Educação
<b>SEMEC</b>	– Secretaria Municipal de Educação
<b>SENAI</b>	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SEPLAN</b>	– Secretaria de Planejamento
<b>SEPOF</b>	– Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças do Estado
<b>SESI</b>	– Serviço Social da Indústria
<b>SINAES</b>	– Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
<b>SINTEPP</b>	– Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará
<b>SNH</b>	– Sistema Nacional de Habitação
<b>SOME</b>	– Sistema Organizacional Modular de Ensino
<b>SUDAM</b>	– Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
<b>UBES</b>	– União Brasileira de Estudantes Secundaristas
<b>UFPA</b>	– Universidade Federal do Pará
<b>UEPA</b>	– Universidade Estadual do Pará
<b>UFRA</b>	– Universidade Federal Rural da Amazônia
<b>UNAMA</b>	– Universidade da Amazônia
<b>UNE</b>	– União Nacional dos Estudantes
<b>UnB</b>	– Universidade de Brasília
<b>UNDIME</b>	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNICEF</b>	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	V
<b>ABSTRACT</b> .....	Vi
<b>DEDICATÓRIA</b> .....	Vii
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	Viii
<b>EPÍGRAFE</b> .....	X
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	Xi
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	Xii
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18

### CAPÍTULO I

<b>1 - A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990</b> .....	37
1.1 – O Estado de Bem Estar Social: origem e características.....	38
1.2. – As políticas sociais no Brasil: Houve um Estado de bem estar social brasileiro?.....	45
1.3. – A crise capitalista e a redefinição do Estado de bem estar social .....	54
1.3.1. – As saídas apontadas para a crise.....	64

### CAPITULO II

<b>2 - A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	70
2.1 – Plano de Reforma do Estado no Brasil e a concepção de gestão gerencial.....	70
2.2 – Gestão Democrática da Educação no Brasil: um sonho que não se sonha sozinho.....	90
2.2.1 – A Democratização do acesso e do direito a um ensino de qualidade.....	91
2.2.2 – A Democratização da Gestão Educacional: contexto e conceito.....	95
2.3 – Os discursos sobre a descentralização das políticas de Gestão educacional na América latina nos anos de 1990.....	101
2.4 – A Municipalização da Educação Brasileira: avanços e recuos.....	119



2.5	– A Política Educacional na década de 1990 e a descentralização da gestão educacional no Brasil.....	135
2.5.1	– A Municipalização do Ensino Fundamental e o FUNDEF.....	155
2.5.1.1	– O Fundo da discórdia.....	156

### **CAPITULO III**

<b>3</b>	<b>– A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ.....</b>	<b>168</b>
3.1	– O cenário paraense: espaço geográfico e político.....	168
3.2	– A Política Educacional no Estado do Pará.....	177
3.2.1	– A Política de Descentralização da gestão educacional na legislação e nos Planos oficiais no Pará.....	188
3.3	– A Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará.....	195
3.3.1	– A Municipalização e o FUNDEF: conflitos e adesões políticas.....	198
3.3.2	– A Municipalização paraense em números.....	205
<b>4</b>	<b>– APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....</b>	<b>229</b>
<b>5</b>	<b>– REFERÊNCIAS.....</b>	<b>236</b>

## INTRODUÇÃO

Este texto é resultado dos estudos desenvolvidos durante o Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará, que culminaram na presente dissertação.

A construção do texto se deu a partir de revisão bibliográfica sobre o tema, das contribuições, sugestões e orientações das disciplinas cursadas no Mestrado em Educação especialmente aquelas originadas dos debates realizados nos Seminários de Dissertação I, II e III e dos estudos documentais relacionados às Políticas Educacionais. Mas também de certa forma é fruto de todo um processo de envolvimento com o estudo e a prática da gestão<sup>1</sup> que ao longo dos últimos vinte anos<sup>2</sup> tem feito parte da minha vida profissional e ocupado minha atenção como foco de estudos. O interesse pelo estudo do tema proposto, surgiu da necessidade de melhor compreender a política de gestão da educação no contexto das complexas mudanças sociais, políticas e econômicas atualmente em curso no plano nacional e internacional, particularmente aquelas direcionadas à descentralização.

O tema da descentralização da gestão educacional começou a chamar minha atenção ainda na década de 80 quando eu fazia parte do Sindicato de Professores Públicos no Município de Barcarena<sup>3</sup> como professora do ensino fundamental. Naquele momento

---

<sup>1</sup> O tema que escolhi para o estudo é sobre a gestão educacional. Para Salomon, tema é o assunto escolhido pelo pesquisador numa área determinada da ciência ou do conhecimento científico (2000 p.367).

<sup>2</sup> Ao concluir o curso de graduação em 1989, optei pela habilitação em Administração Escolar. Em seguida fui eleita diretora de uma escola estadual de ensino Médio no município de Barcarena, onde cumpri mandato de três anos e vivenciei minha primeira experiência como gestora educacional; a partir de 1992 ingressei como docente na UFPA dedicando-me ao ensino da matéria Administração Escolar e à função de vice-chefia departamental por um período; de 1997 a 2000, atuei como Secretária Municipal de Educação do Município de Barcarena. Por fim, de 2002 a 2003, assumi a gestão do Departamento de Administração e Planejamento da Educação na UFPA.

<sup>3</sup> Barcarena é um município do Pará pertencente à Região do Baixo Tocantins, distante 40Km em linha reta da capital do Estado e contava com cerca de 68.000 habitantes em 2003, segundo estimativa do IBGE.

discutia-se a extrema centralização e burocracia do aparato estatal na condução da educação e clamava-se por descentralização, democracia, mais poder para o nível local.

Alguns anos depois, defrontei-me novamente com o tema, na condição de professora na Universidade Federal do Pará, ministrando aulas na Graduação em Pedagogia e em outras licenciaturas. Mas realmente só fui me dar conta da complexidade das políticas de descentralização da gestão, quando de minha atuação como Secretária Municipal de Educação em Barcarena (1997-2000). Durante esse período, tive a oportunidade de participar de diversos eventos promovidos pelo Governo do Estado ou instituições governamentais, cujas discussões em torno da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF<sup>4</sup>, e da proposta de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, privilegiavam o enfoque operacional e econômico dessas políticas. Os aspectos relacionados aos seus pressupostos, à sua lógica e aos nexos entre essas e outras políticas em curso, não eram contemplados nessas discussões, o que constituiu para mim, na época, um problema de ordem prática<sup>5</sup> como Secretária de Educação: recomendar ou não a assinatura do Termo de Convênio proposto pelo governo estadual, que viabilizaria a Municipalização de todo atendimento do ensino Fundamental em Barcarena. Na época, ajudei a promover seminários ampliados e estudos para discussão do tema no município, mas que não foram suficientes para dissipar as minhas dúvidas e nem a dos

---

<sup>4</sup> O FUNDEF é descrito na Lei que o regulamenta (Lei 9.424/96) como um fundo de natureza contábil no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal que tem por finalidade vincular 15% da receita de impostos (ICMS- Imposto sobre a circulação de mercadorias, FPE - Fundo de Participação dos Estados ou FPM – Fundo de Participação dos Municípios, IPI-Exp – Impostos sobre Produtos Industrializados Exportados, Compensação financeira prevista na Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) para perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações) de Estados e Municípios ao Ensino fundamental.

<sup>5</sup> A respeito da distinção entre problema prático e problema de pesquisa, Booth (2000, p.64 e 66) assim esclarece: “Ao se defrontar com um problema prático, cuja solução não fica imediatamente óbvia, você normalmente faz uma pergunta cuja resposta supostamente irá ajudá-lo a resolver o problema. Mas, para essa resposta, precisa propor e resolver um problema de outro tipo, um problema de pesquisa definido pelo que você não sabe ou não entende mas sente que deve saber ou entender[...] Um problema prático origina-se na realidade e se resolve mudando algo na realidade; um problema de pesquisa origina-se na mente, a partir de um conhecimento incompleto ou uma compreensão falha”.

professores da rede em torno do assunto. Assim, optamos por não fazê-lo. Foi quando transformei essa incerteza, essa vontade de querer saber mais em um futuro projeto de pesquisa através da qual eu pudesse aprofundar o conhecimento a respeito dos fundamentos da proposta e analisar suas possibilidades de melhorar a gestão e a qualidade da educação municipal.

Observei ainda, que, paralelamente às mudanças no ensino fundamental com a criação do FUNDEF e com a política de Municipalização do Ensino Fundamental proposta pelo governo do Estado do Pará, o governo Federal dava curso a uma outra política que pleiteava mudanças na administração pública: a Reforma do Aparelho do Estado, que apontava um novo modelo de gestão a ser adotado no serviço público, definido como gestão gerencial.

Então, se o problema inicial era a necessidade de aprofundar conhecimentos sobre os fundamentos que sustentam a proposta de Municipalização como política de gestão descentralizada, levantei a hipótese<sup>6</sup> de que estes fundamentos ou princípios pudessem estar contidos na concepção de gestão gerencial presente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRE. Isso demanda a necessidade de uma investigação, que expressei a partir da questão/problema: Qual a relação entre a política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará e a proposta de Gestão Gerencial contida no PDRE? Existem pontos de convergência entre as duas propostas? Quais? Qual a diferença entre a concepção de gestão existente nas propostas?

Mas, por que a necessidade de dar resposta a essas perguntas?

Em princípio, porque sinto necessidade de refletir teoricamente sobre as relações entre essas propostas no campo da gestão, situando-as no contexto histórico mais amplo, para

---

<sup>6</sup> Uma hipótese pode ser definida como uma conjectura, uma “aposta” que o pesquisador faz sobre o que irá resultar da investigação, ou ainda a explicação que considera a mais provável para um dado fato ou fenômeno a ser estudado. A hipótese é uma resposta plausível para a indagação posta pelo problema de pesquisa, a ser testada no processo de investigação (Alves - Mazotti, 1998 p. 157).

compreendê-las criticamente. Conforme Minayo (2002) toda investigação pressupõe uma teorização. A palavra teoria tem origem no verbo grego “theorein”, cujo significado é “ver”.

Assim, conforme essa autora a

teoria é um conhecimento de que nos servimos no processo de investigação como um sistema organizado de proposições, que orientam a obtenção de dados e a análise dos mesmos, e de conceitos, que veiculam seu sentido ( p.18).

A necessidade de pensar a prática como parte do processo de construção do conhecimento científico é reforçada por Severino (2002) ao expressar que:

A ciência, como modalidade de conhecimento, só se processa como resultado de articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico. Não se reduz a um mero levantamento e exposição de fatos ou a uma coleção de dados. Estes precisam ser articulados mediante uma leitura teórica. Só a teoria pode caracterizar como científicos os dados empíricos. Mas em compensação, ela só gera ciência se estiver articulando dados empíricos ( p.70).

Entendo que ao aprofundar os estudos sobre as políticas educacionais descentralizadoras no campo da gestão, terei uma oportunidade ímpar para a reflexão e a compreensão das minhas próprias ações como educadora e como ser humano. Para mim, os estudos na pós-graduação têm significado essa oportunidade: de conhecer mais, de *me* conhecer melhor e também de me tornar uma pessoa melhor em todos os sentidos, para melhor servir e ser mais feliz. Assim, a necessidade de aprofundar cientificamente a minha visão sobre os acontecimentos que envolvem a educação, se satisfeita, acredito que será útil não apenas para o meu aperfeiçoamento pessoal, mas também para aqueles com os quais convivo profissionalmente na condição de docente, pois assim poderei ajudá-los melhor. Acredito ainda que, com esse estudo, estarei contribuindo com o fortalecimento da linha de pesquisa sobre Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação, com o Grupo de estudos em Gestão e Financiamento da Educação – GEFIN e com as ações do Laboratório de Gestão Escolar Democrática – LAGE, espaços pertencentes ao Centro de Educação e com os quais já venho dialogando há algum tempo.

O estudo poderá ainda vir a ampliar a produção de conhecimentos na área, quem sabe vindo a contribuir para a melhoria da formação dos profissionais da área de educação e o fomento à discussão entre pesquisadores, estudantes e demais interessados. Analisar a proposta de Municipalização do ensino Fundamental no Estado do Pará e suas relações com a concepção de gestão gerencial expressa no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado constitui, portanto, o objetivo principal desse trabalho.

Creio que o estudo de um fenômeno social, especialmente daqueles relacionados com as políticas públicas tais como a Política de Municipalização do Ensino no Estado do Pará, não pode prescindir de uma compreensão sobre o contexto e as condições em que foram engendradas, isto é, de uma análise de suas multicausalidades: sociais, políticas e econômicas.

Considero que, em sendo a realidade dinâmica, o conhecimento também o é, sendo possível, portanto, apenas conclusões e aproximações provisórias sobre o objeto de estudo. Além disso, a dinamicidade dos fatores sociais, políticos e econômicos tendem a impulsionar ou fazer recuar o desenvolvimento de um determinado fenômeno, expressando assim a sua historicidade e contradições, o que me faz crer que a abordagem de um objeto de estudo ganha mais sentido se for numa perspectiva crítica e relacional, que leve em consideração que seus contornos se dão em um contexto historicamente determinado, portanto passível de ser lido a partir da dimensão histórica que configura aquele momento, posição que assumo em relação ao desenvolvimento desse estudo.

Para melhor entendimento sobre o tema, a priori, elegi alguns eixos de análise que serão aprofundadas ao longo do estudo: Municipalização, descentralização, gestão gerencial, gestão democrática. O estudo levará em consideração a historicidade, as relações e as contradições que guardam entre si estes eixos de análise considerando os objetivos e natureza do estudo e uma visão do que seja o papel do Estado.

Para a realização deste trabalho parto da afirmação de Azevedo (1997) para quem a política educacional parte de uma totalidade maior e, por conseguinte deve ser pensada sempre em sua articulação com o planejamento mais global, que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. “São, pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isto, são definidas como sendo ‘o Estado em ação’” (p.60). É com essa perspectiva que pretendo situar a discussão a respeito da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, como parte da ação estatal. Mas de que Estado estou falando? Qual concepção de Estado perpassa a minha interpretação política dos fatos? O esforço empreendido ao longo do trabalho busca identificar um novo movimento de influência social nas ações estatais no sentido de possibilitar o controle social de seus espaços e sua conseqüente democratização. Neste sentido, apóio-me em Antonio Gramsci (1891-1937)<sup>7</sup> para essa leitura de Estado. Para Gramsci, a democratização e a participação popular no governo se configuram como a possibilidade da realização de um direito de cidadania e não uma relação baseada na visão de cidadão-cliente como deseja o Estado neoliberal. Vejamos um pouco em que consiste o pensamento deste autor.

A leitura e a reflexão sobre o pensamento político de Gramsci me permitiram identificar neste autor uma concepção diferente de Estado. A estratégia mais correta para a conquista do poder segundo Gramsci, seria a partir da direção hegemônica por parte dos

---

<sup>7</sup> Gramsci nasceu em 22 de janeiro de 1891, na Sardenha, uma das regiões mais atrasadas da Itália. Desde garoto experimenta as difíceis condições de vida das camadas mais baixas da população italiana, que, somadas às suas precárias condições de saúde, de início dificultam seus estudos. As notas biográficas elaboradas por Coutinho (1989) e as constantes na 3ª edição de suas *Cartas do Cárcere* (1987) evidenciam que o aprendizado intelectual e político de Gramsci começa bem antes de 1914, quando ingressa no Partido Socialista Italiano (PSI). Mas é a partir daí que ele inicia uma variedade dinâmica de atividades políticas ao lado de grupos avançados de estudantes e operários que formam em Turim a fração de esquerda revolucionária. Atua como cronista teatral, conferencista, articulista de jornais e revistas de esquerda (*Avanti!*, *Il Soviet*, *L'Ordine Nuovo*, *L'Unitá*) além de participar da Comissão Executiva da Seção Socialista turinense, posteriormente transformada no Partido Comunista Italiano (PCI). Em 6 de abril de 1924 é eleito deputado por esse partido. Mas a despeito de suas imunidades parlamentares, Gramsci é preso juntamente com outros deputados em 5 de novembro do mesmo ano, sob o regime fascista de Mussolini, condição em que permaneceu de 1926 a 1937, até poucos dias antes de morrer, vítima de tuberculose contraída na prisão, onde produziu a maior parte de sua obra, condensada em trinta e dois cadernos e centenas de cartas.

grupos mais avançados da sociedade civil, uma vez que “Um grupo social pode e até deve ser dirigente ainda antes de conquistar o poder governativo – esta é uma das condições principais para a massa conquistar o poder”. (GRAMSCI, *apud*. SEMERARO, 2001, p. 52). E o que significa ser dirigente? Esta é uma resposta que se vai aferir mediante o estudo da construção teórica do seu conceito de hegemonia, que tentarei adentrar a partir dos estudos de Semeraro (2001) e Coutinho (1989). Conforme esses autores, é importante que se considere a leitura interpretativa de Gramsci a respeito dos acontecimentos políticos concretos de seu tempo tais como a consolidação do regime fascista na Itália, o retrocesso político na União Soviética e o economicismo americano, que o levaram a rever alguns conceitos da tradição marxista e a enfrentar a questão do Estado em sua relação com a sociedade. Gramsci estava convencido, de fato, que “se nas lutas das classes trabalhadoras havia muita generosidade faltava, porém, um projeto de Estado e de sociedade que tornasse os trabalhadores mais organizados e independentes diante dos sistemas totalitários e das teorias liberais, então hegemônicas” (*apud* SEMERARO, p.69). Para Gramsci, precisava entender por quê, mesmo em meio a crises que sacudiam os fundamentos do mundo burguês, as classes dominantes conseguiam se reafirmar no poder, enquanto o surto revolucionário passou a sofrer o refluxo e a derrota. Além das debilidades organizacionais e das omissões políticas, Gramsci percebia que faltava principalmente uma concepção própria de sociedade, uma fundamentação teórica que, a partir das lutas populares, fosse capaz de romper e superar a cultura dominante. Observava que “mais do que a dependência econômica, era a subordinação ideológica que anulava os caminhos da liberdade e esvaziava os esforços das classes subalternas na construção de seu projeto hegemônico” (Ibidem, p.70). Ao delinear os instrumentos teóricos para uma “ciência política dos operários”, Gramsci reserva uma posição central à temática do Estado e aos modernos mecanismos de conquista da hegemonia. No cárcere, se dedicava a investigar os pressupostos da ideologia totalitária fascista, o paradoxal processo de involução socialista



(que no lugar da “extinção do Estado o transformava em máquina de poder”) e as teorias de Croce, Mosca, Michels, Pareto e outros contemporâneos, que escreviam páginas bonitas sobre a política, mas deixavam inalteradas as relações sociais, impedindo o avanço efetivo das classes populares.

A respeito do trabalho de Gaetano Mosca, Gramsci se refere a ele como de pouca consistência, inclusive científica, cuja maior deficiência evidenciava-se no fato de que ele não enfrentava “no seu conjunto, o problema do partido político”. Para Gramsci, o interesse de Mosca, na verdade, variava entre uma posição “objetiva” e desinteressada de cientista e uma posição apaixonada de homem de partido o que fazia com que assumisse uma posição imediatista diante de acontecimentos refletindo-os de forma superficial. As discussões suscitadas pelo materialismo histórico que tanto angustiavam Gramsci, na sua concepção eram parcialmente tratadas por Mosca na medida em que ele “reflete-as como o provinciano que ‘sente no ar’ as discussões que se verificam na capital e não dispõem dos meios de obter para si os documentos e os textos fundamentais” (GRAMSCI, 1989, p. 159).

O princípio comum subjacente a todas essas teorias continuava sendo o da política-força e da separação entre governantes e governados. Por trás da erudição e das “novas abordagens científicas” Gramsci desmascarava o consumado método do “transformismo” e da “revolução passiva” – estratégias políticas mais utilizadas no século XX –, que induziam a um “governo de massas” e a uma “economia programática”, referindo-se ao governo da Rússia e dos Estados Unidos, respectivamente. Na concepção dele, através desse processo politicamente operava-se apenas uma

rotação do poder governativo, dum fração no lugar da outra, mas sempre do mesmo agrupamento dominante; não da fundação e da organização dum nova sociedade política, e menos ainda de um novo tipo de sociedade civil (GRAMSCI, Q.4, p. 460s –*apud* SEMERARO, 2001, p.71).

Diante dessa situação, Gramsci conclui que a complexidade do Estado e o protagonismo que emergia de muitas organizações de massa demandavam uma “socialização política” e uma ampliação do conceito tradicional de Estado dentro de novo “programa de subordinação hierárquica: da política-potência (doutrina do Estado-força) à política-hegemônica”. Nesse sentido, Gramsci procura evitar dois tipos de confusão criados em torno da relação entre sociedade política e sociedade civil.

A primeira confusão, ao identificar o Estado com o governo, separa aquele da sociedade civil, considerada um setor autônomo, à parte, regulada pelas leis “naturais” da liberdade econômica. A segunda deriva do fato de que os sistemas totalitários tendem a identificar Estado e sociedade civil, unificando “ditatorialmente” os elementos da sociedade civil no Estado, na “desesperada busca de manter com mão forte toda a vida popular e nacional”.

Assim, para evitar os perigos de “economicismo” e da “estadolatria”, Gramsci defende uma relação dialética de “identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política”, duas esferas da superestrutura, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática. Pois, enquanto a primeira compreendendo organismos “privados” e voluntário – como os partidos, as diversas organizações sociais, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas, etc. – e se caracteriza pela elaboração e a difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam a “direção”, a segunda esfera – compreendendo instituições mais públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc. – se caracteriza pelo conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a “dominação”. Na realidade, porém, essas duas esferas estão intimamente unidas, uma vez que a articulação de consenso e coerção garante a supremacia de um grupo sobre toda a sociedade e a verdadeira estruturação do poder.

Gramsci tem consciência dos novos processos históricos e por isso confere à hegemonia um outro sentido, “não de um consenso passivo e indireto, mas ativo e direto, de participação dos indivíduos, ainda que isso provoque a impressão de desagregação e de tumulto” (GRAMSCI, Q.6, p. 801, *apud* SEMERARO, 2001, p.80). A concepção de hegemonia construída pelo proletariado, na visão de Gramsci, deve seguir um caminho diferente das formas e dos instrumentos de poder utilizados pela hegemonia burguesa. Esta, para não alterar as relações de desigualdade social e de exploração econômica, estabelece uma hegemonia que, ocultando as contradições estruturais e conciliando interesses opostos, se apóia sobre um consenso manipulado e uma articulação forçada.

A hegemonia das classes trabalhadoras, ao contrário, “não é o instrumento de governo de grupos dominantes que procuram o consenso e impõem a hegemonia sobre as classes subalternas”, mas é uma relação pedagógica entre grupos que “querem educar a si próprios para a arte do governo e têm interesse em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis” (Ibidem, p.81). No processo de formação da nova hegemonia, portanto, deve ser posto, como base, a transparência, “dizer a verdade”, instaurar relações pedagógicas até chegar às transformações econômicas e sociais, fundamentais para a construção de uma verdadeira democracia.

No sistema hegemônico existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos, na medida em que [o desenvolvimento da economia e, portanto,] a legislação [que decorre de tal desenvolvimento] favorecem a passagem [molecular] dos grupos dirigidos ao grupo dirigente. (Ibidem, p.81).

Está aqui a substância da concepção hegemônica de Gramsci, identificada com efetiva democracia que promove transformações profundas na estrutura e na superestrutura e gera crescente socialização do poder e a elevação das classes subalternas à condição de protagonistas de sua própria história pela emancipação política e pela transformação de dirigidos em dirigentes.

Tendo em vista essa nova dimensão de poder colocado a partir do pensamento Gramsciano, o Estado moderno não pode ser entendido unicamente como aparelho burocrático-coercitivo. Suas dimensões, de fato, não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem, também, a multiplicidade dos “organismos” da sociedade civil. È lá que se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e seus valores; é onde na prática se enraízam as bases da hegemonia. É no âmbito das organizações da sociedade civil que se define a política e se opera a “compreensão crítica de si mesmos por meio duma luta de ‘hegemonias’ políticas, de direções contrastantes – antes no campo da ética, depois da política – para chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real” (GRAMSCI, op.cit., p.83).

Em síntese, além de aparelho governamental o Estado também compreende “o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil”, cuja função dentro do Estado é muito clara: é o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura. Em outras palavras, Gramsci, considera a sociedade civil não apenas o espaço das iniciativas econômicas, mas também a manifestação das forças ideológicas e culturais, embora não desconsidere a importância das bases materiais para que ocorra tal processo.

Tendo em conta esses princípios, o novo conceito de Estado deve resultar da composição de elementos políticos e sociais; da força das instituições e da liberdade dos organismos privados; da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada, já que para ele, “O Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados”. (GRAMSCI, op.cit, p. 75).

Esse talvez seja o ponto essencial que deu suporte a sua explicação sobre o poder que possui o capitalismo de perdurar e reconfigurar-se a cada crise: a capacidade que esse sistema tem de contar com o “consentimento ativo dos explorados” o que se daria segundo Gramsci pela dominação ideológica ou cultural. Mas conforme Przeworski (1989), a hegemonia ou o consentimento à exploração só será possível se os interesses dos grupos dominantes estiverem “concretamente coordenados” com os dos grupos subordinados, uma vez que “se uma ideologia pretende orientar as pessoas em sua vida cotidiana, deve expressar seus interesses e aspirações” (p.164) decorrendo daí que a hegemonia somente pode ser mantida se assentada em uma base material, pois segundo ele, “Se a hegemonia deve ser sempre ‘real’, se a ideologia que a expressa deve corresponder a interesses e aspirações também reais, então é necessária a presença de certas condições materiais” (Ibidem, p.164). Isso significa dizer que a base econômica objetiva é necessária não só para estabelecer a hegemonia, mas também para mantê-la continuamente, ou em outras palavras, a hegemonia só é possível se existirem condições objetivas específicas.

Gramsci avança a perspectiva de hegemonia do Estado capitalista e aponta que o Estado se torna realmente democrático só nas sociedades nas quais a unidade histórica entre a sociedade civil e sociedade política for entendida dialeticamente e o Estado passar então a ser concebido como superável pela “sociedade regulada”. O Estado, então, assim como o partido, não é entendido por ele como a meta final da ação política, mas atua para promover a democracia, a liberdade, a elevação das massas à condição de sujeitos ativamente participativos numa sociedade que aprende a se auto-determinar. Nasce daqui a função “ética” e “educativa”, de “impulso histórico” e de “elevação moral e intelectual” das massas, que o Estado democrático deve passar a desempenhar. Isto porque, na concepção de Gramsci, “deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política +

sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção)”. (GRAMSCI, 1989, p. 149). Assim, o Estado se torna ético porque promove o crescimento da sociedade civil “sem anular suas liberdades; e esta, ao amadurecer, dispensa as intervenções exteriores do Estado porque o grau de socialização e o de responsabilidade alcançados inauguram os tempos novos duma sociedade regulada pelas suas próprias iniciativas”. (SEMERARO, op.cit., p.77).

Importa enfatizar que Gramsci não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas apenas as enriquece, amplia e concretiza, no quadro do materialismo histórico. E de que modo teria se dado essa ampliação? Segundo Coutinho (1985), a grande descoberta de Marx, Engels e Lênin no campo da teoria política foi a afirmação do caráter de classe do Estado, o que permitiu “dessacralizá-lo”, desfetichizá-lo mostrando que sua aparente autonomia e “superioridade” encontram explicação nas contradições da sociedade. Assim, a gênese do Estado reside precisamente no fato da necessidade de sua existência nas sociedades divididas em classe com a função de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses particulares de uma classe se impusessem como o interesse geral da sociedade.

De acordo com Soares (2000) Marx e Lênin examinaram também a estrutura do Estado indicando na repressão – no monopólio legal, coerção, violência – o modo principal através do qual o Estado faz prevalecer sua natureza de classe. Talvez por terem vivido em uma época de escassa participação política, quando a ação do proletariado era ainda pouco expressiva, cuja atuação ainda se dava na clandestinidade, eles não puderam captar plenamente outras dimensões das relações de poder, presentes na sociedade capitalista desenvolvida e, em função disso, identificam o Estado mais por sua estrutura repressiva, pelo conjunto de seus aparelhos repressivos.

Gramsci, porém, trabalha em um espaço geográfico e em uma época em que pelos processos de intensificação da socialização e da participação política (final do século XIX, na

Itália) com a emergência dos partidos de massa, formação de grandes sindicatos, conquista do sufrágio universal, surge uma outra forma de relação social. Dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado, Gramsci vai se referir a elas como ‘trama privada’ ou ‘sociedade civil’ ou ainda ‘aparelhos privados de hegemonia’ que não se caracterizam pelo uso da repressão, mas do consenso (COUTINHO, 1989). Em função dessas novas formas de exercício do poder, Gramsci adota uma visão de *Estado ampliado*, distinguindo duas esferas no seu interior: a sociedade política e a sociedade civil.

Eu amplio muito a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo por adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia de um dado momento); e não como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc) (GRAMSCI, *apud* COUTINHO, 1989, p.76)

Para Gramsci, o Estado é então compreendido não somente como a sociedade política que representa o sentido de coerção, de ditadura, enfim, de “máquina de repressão”, de violência, mas é também uma espécie de Centauro e tem também o seu lado humano, a instância da hegemonia, que é “a sociedade civil como esfera da educação permanente do consentimento das grandes massas” (SOARES, *op.cit.*, p. 101).

O novo conceito de Estado resulta, portanto, da composição de elementos políticos e sociais; da força das instituições e da liberdade dos organismos privados; da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada.

O que significa dizer que embora o desenvolvimento histórico do Estado não tenha eliminado o seu caráter repressivo, através dele ganhou novas determinações em seu caráter educativo (além da escola, da Igreja) que se foram manifestando de forma mais consolidada

na organização da sociedade civil representada pelos sindicatos, partidos políticos, meios de comunicação de massa. É nesse sentido que o Estado também se configura como um “Estado ético” ou Estado educador, constituindo-se em um instrumento de racionalização cultural através dos sistemas educacionais que são vistos como espaços de socialização da cultura hegemônica, o que pressupõe que o Estado poderia se impor através da ação coercitiva dos meios jurídicos, exercidos através da sociedade política, ou através da educação, dos meios de comunicação de massa, das associações, de meios que permitem a obtenção do consentimento para governar.

Deste modo, para Gramsci, a força não é suficiente para explicar o consentimento das classes subordinadas e ele o atribui ao poder da consciência e da ideologia presentes na educação, nos meios de comunicação, nos sindicatos. Daí a extraordinária importância que em Gramsci adquirem os intelectuais e os partidos, os construtores do consenso entre as diversas forças políticas da sociedade. Sobre a importância dos primeiros, assim se expressa:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político. (GRAMSCI, 1989, p.3)

A concepção de hegemonia, de fato, supõe diferenças, multiplicidade, conflitos e interdependência entre partes sociais. De modo que o grupo que se propõe a ser hegemônico deve demonstrar as suas capacidades de “persuasão” e de “direção”, muito mais do que a força e a dominação. A hegemonia, afinal, tem íntima ligação com a democracia, entendida como forma de busca pública da verdade, como consenso obtido através de uma escola permanente de liberdade e de autonomia, como construção duma racionalidade coletiva, animada pelas paixões e pelos afetos de indivíduos conscientes de suas diversidades. A hegemonia, então, não é a incorporação passiva das massas no Estado, sancionada só pelo



sistema parlamentar, mas é acima de tudo a permanente movimentação de iniciativas que elevam a capacidade subjetiva e a participação dos indivíduos (SEMERARO, op.cit.).

Os intelectuais e o partido, portanto, são os “orgânicos” de que a classe hegemônica dispõe para a organização e a manutenção de todo organismo estatal. Ao se tornar “Estado”, as classes subalternas, para Gramsci (op.cit.), não devem reproduzir as estruturas vigentes de poder e seus mecanismos de dominação, mas precisam reinventar uma nova maneira de fazer política e de viver em sociedade. Em seu processo de formação, de fato, a nova hegemonia construída sobre o consenso e a participação ativa das massas passa a ser entendida como gestão democrática e popular do poder, uma concepção profundamente diferente do poder conduzido – como sempre foi até agora – de forma separada, autoritária, elitista e demagógica.

Na doutrina do Estado – sociedade regulada, segundo Gramsci, de uma fase em que “Estado” será igual a “governo” e “Estado” se identificará com “sociedade civil”, dever-se-á passar a uma fase de Estado-guarda noturno, isto é, de uma organização coercitiva que tutelar o desenvolvimento dos elementos da sociedade regulada em contínuo crescimento, e, portanto, reduzindo gradativamente as suas intervenções autoritárias e coercitivas. De modo nenhum isto pode levar a pensar num novo “liberalismo”, embora esteja para surgir uma era de liberdade orgânica. (GRAMSCI, op.cit, p. 150).

A construção desse novo Estado deve ser baseada num “outro sistema de princípios”, sobre a idéia de que o Estado tende a desaparecer, sobre a idéia de que também a distinção entre governantes e governados, por ser histórica, é destinada a desaparecer. Portanto, a construção da “sociedade regulada” não significa que não haverá leis ou Estado, mas que as leis e o Estado serão o resultado de decisões livres e autônomas e não de imposições autoritárias e heterônomas. A sociedade será “regulada” pela “obediência às leis que ela

mesma prescreveu”. Para o socialismo, de fato, o horizonte não é a constituição do Estado-nação, mas a afirmação da unidade solidária de todo gênero humano (GRAMSCI, op.cit.)

É nessa perspectiva de Estado que se dá a minha leitura a respeito da Municipalização da gestão educacional: como um campo de lutas e contradições rumo à hegemonia das classes menos favorecidas. E nessa correlação de forças, acredito que a descentralização do poder estatal pode vir a favorecer a luta por uma gestão democrática da educação e que por isso tem um lugar de destaque na conquista de uma sociedade mais justa e igualitária.

Tendo em vista a análise desse movimento histórico contraditório, faz-se necessário um esforço para desvendar as formas como o capitalismo tem se mantido hegemônico e qual o papel do Estado nesse processo, daí a análise sobre as condições históricas da reforma do estado que tento compreender e as repercussões dessa reforma nas políticas educacionais.

Como técnica de pesquisa utilizei a pesquisa documental. Dentre outros, foram analisados o documento-proposta de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará lançado em 1996 pelo governo Estadual bem como o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Outros documentos de especial relevância sobre o assunto também foram considerados como: a Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual de 1989, o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), Plano Estadual de Educação: (1995 a 1998 e de 1999 a 2003) a Emenda Constitucional nº 14 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, a Lei nº 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF e outros documentos oficiais relacionados à Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, como a Lei Estadual nº 6.044/97 e o Termo de Convênio de Cooperação Técnica. Utilizei ainda como fontes de análise os documentos e relatórios emitidos pela Coordenação de Descentralização da SEDUC referentes à Municipalização do

Ensino no Pará. Os dados estatísticos do Censo Educacional e do IBGE também foram de suma importância para o mapeamento dos resultados educacionais de 1996 a 2004. Mas eles não foram suficientes para dar conta das polêmicas políticas travadas durante a aprovação da Lei que antecipou o FUNDEF no Pará e a proposta de Municipalização. Para isso, recorri a noticiários de jornais, periódicos e documentários do tipo anais ou atas da Assembléia Legislativa. A análise teve como finalidade estabelecer possíveis nexos entre a proposta de Municipalização do ensino fundamental evidenciada nos documentos oficiais e a descentralização da ação estatal preconizada na Reforma do Estado em curso, mais especificamente a proposta de gestão gerencial.

O trabalho está estruturado basicamente em quatro partes.

O primeiro capítulo enfoca a redefinição do papel do Estado em função da crise do Estado de Bem-estar social a partir de 1973 e as saídas propostas em um contexto de reestruturação capitalista. Trata, portanto, da gênese e configuração do Estado de Bem Estar Social a partir de uma abordagem que coloca em relevância a relação deste com o provimento das políticas sociais procurando evidenciar suas possíveis formas de manifestação no Brasil, assim como a nova configuração assumida por ele após a crise.

O segundo capítulo traz essa discussão para o contexto brasileiro, analisando o processo de Reforma do Estado e suas implicações nas políticas de gestão educacional ditas descentralizadoras, mais especificamente a Municipalização da Educação. Tem como objetivo evidenciar os conceitos de gestão democrática e gestão gerencial associados ao conceito de descentralização e municipalização da educação. Busca ainda historicizar o processo de municipalização da educação como política educacional no Brasil e suas relações com a concepção de gestão democrática e de gestão gerencial

O terceiro capítulo contextualiza o Estado do Pará no cenário nacional, seus aspectos físicos, políticos e sócio-econômicos, com ênfase na política educacional desenvolvida por este Estado nos últimos anos (1989 – 2004). Destaca a proposta de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, analisando suas relações com o FUNDEF, considerado como parte de uma política de financiamento indutora da Municipalização. Evidencia os embates travados em torno da proposta de municipalização do ensino e da antecipação da vigência do FUNDEF no Pará. Trata ainda de evidenciar os números percentuais de adesão à municipalização por Mesorregiões do Estado bem como de analisar a situação educacional referente à gestão e à oferta da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos após a municipalização, enfocando os cento e quarenta e três municípios que compõem o Estado.

Por último, nas considerações finais, apresento a sistematização dos resultados alcançados pelo trabalho realizado procurando identificar a concepção de gestão proposta na política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará e as suas relações com a Reforma do Estado, mais especificamente com o conceito de gestão gerencial proposto nessa Reforma.

## Capítulo I

### A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990

A compreensão do sentido de uma política pública requer que se transcenda sua esfera específica e se possa entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico.

A idéia de Estado está associada a elementos como grupo de pessoas, território e controle das atividades dos indivíduos por meio de um governo e costuma ser definido como a “totalidade de autoridade política numa dada sociedade” (TORRES, 2001, p. 23). A manutenção da ordem e a promoção do bem-estar coletivo são hoje funções reconhecidas do Estado. No entanto, o papel do Estado, sua estrutura e funções vêm sofrendo modificações aceleradas a partir do final do século passado, o que tem provocado alterações significativas em suas relações com a sociedade.

A compreensão acerca da redefinição do papel do Estado através da política de Reforma do Estado afetando o provimento das políticas sociais<sup>8</sup> na década de 1990, especialmente as políticas educacionais ditas descentralizadoras, não pode prescindir do entendimento acerca do Estado de Bem Estar Social ou “Welfare State” como provedor dessas políticas. Compreender a especificidade desse modelo, a forma como ele se configurou no Brasil, suas principais modificações a partir da crise capitalista de 1973, pode nos ajudar a compreender o contexto das políticas de descentralização intergovernamentais tais como a Municipalização do Ensino Fundamental que vem ocorrendo no Estado do Pará, objeto

---

<sup>8</sup> Por políticas sociais entende-se o conjunto de medidas e ações estatais que têm por objeto o bem-estar e os serviços sociais nas áreas de educação, saúde, previdência social, assistência, lazer, habitação, emprego, podendo ser implementadas através de serviços ou acesso à renda.

principal desse estudo. Isso requer o desvendamento das origens e características do Welfare State, da crise e da reforma desse modelo de Estado, foco de análise desse primeiro capítulo.

### **1.1 - O Estado de Bem Estar Social : Origem e Características.**

A emergência do Estado de Bem Estar Social, pelo menos, em âmbito europeu se deve a dois processos fundamentais: a expansão do capitalismo, que se torna o modo de produção dominante após a Revolução industrial e a transformação do Estado Nacional em democracia de massas a partir das décadas finais do século XIX. É através do “Welfare State” que se vai responder à crescente demanda por igualdade sócio-econômica e que se institucionaliza os direitos sociais, após o desenvolvimento dos direitos civis e políticos, que constituem a noção de cidadania descrita por Marshall (1967)<sup>9</sup>.

O Estado se transforma em sua estrutura e em suas funções, passando a exercer direta ou indiretamente o papel de regulador dos acordos salariais e dos direitos dos trabalhadores no âmbito da produção (HARVEY, 1989). De garantidor da segurança externa, da liberdade econômica interna e da igualdade perante a lei, passa a ser legitimado com o distribuidor de serviços sociais de forma sistemática, não mais limitadas a situações emergenciais.

Como marco diferenciador do período de transição entre o Estado Liberal e o Estado de Bem Estar Social, a crise econômica de 1914 e principalmente a de 1929 tiveram papel decisivo nesse processo (HOBSBAWM,1995). Elas evidenciaram que, se deixado o modo de produção capitalista à sua própria lógica anárquica (“*laissez-faire et laissez passer*”, própria

---

<sup>9</sup> MARSHALL (1967, p.63-4) afirma que os direitos sobre os quais se apóia a noção de cidadania, se subdividem em três blocos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis são aqueles necessários às liberdades (individual, de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, de propriedade, de concluir contratos válidos) e à justiça. Os direitos políticos se referem à prerrogativa de participar do exercício do poder político, de votar e ser votado. Finalmente, os direitos sociais tratam da garantia a um mínimo de bem estar econômico, de segurança e de participar na herança social e enfim, o direito de levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Pelos padrões societários atuais, estes seriam os direitos considerados mínimos.

do Estado Liberal), destrutiva e excludente, poderia por em risco a continuidade do próprio sistema. Nesse sentido os objetivos políticos de pleno emprego, contenção do comunismo, modernização de economias atrasadas ou em ruínas passaram a ter absoluta prioridade e a justificar a presença mais forte do governo, suscitando modificações na forma de intervenção estatal. O futuro estava na “economia mista”, conforme expressa Hobsbawm (Ibidem).

Durante mais ou menos trinta anos houve consenso entre os pensadores e formuladores de decisões “ocidentais”, notadamente nos Estados Unidos, acerca do que outros países do lado não comunista podiam fazer, ou melhor, o que não podiam. Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era do Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada precisava ser salva de si mesma para sobreviver. (p.268)

É neste contexto de consenso de que era preciso salvar o capitalismo das conseqüências de suas próprias mazelas, que como observamos em Hobsbawm, os pensadores e formuladores de decisões ocidentais entenderam que seria difícil conter as massas trabalhadoras diante da miséria propiciada pelo capitalismo, sem a “ajuda” do Estado. O liberalismo fracassou por não ser capaz de sustentar o desenvolvimento econômico sem grandes crises, inclusive sociais.

É a partir daí que a teoria de John Maynard Keynes (1884 – 1946) de um Estado forte e interventor, capaz de regular a demanda, oferecer subsídios e instaurar uma base planejada de desenvolvimento, ganha força. Na visão de Harvey (op.cit.), o problema para Keynes era chegar a um conjunto de estratégias administrativas e científicas e poderes estatais que não apenas estabilizassem o capitalismo, mas que também fossem capazes de evitar “toda a beligerância e todo o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam” (p.124).

É assim que sob uma nova ordem política e militar mundial bipolarizada<sup>10</sup>, no período pós-guerra, a economia capitalista se reorganiza sob a hegemonia norte-americana, e passa a impor em todos os espaços possíveis o seu padrão industrial de produção e consumo: o fordismo.

Harvey (op.cit.) concebe o início do fordismo simbolicamente em 1914, quando Henry Ford introduz o sistema de recompensa aos trabalhadores na linha de montagem de carros de sua fábrica. Ao racionalizar a tecnologia e a divisão do trabalho preconizada por Frederick Winslow Taylor, fazendo chegar o trabalho ao trabalhador agora numa posição fixa por meio da linha de montagem, Ford aumentou sobremaneira a produtividade do trabalho nas fábricas. O incremento da produção massificada vai repercutir em modificações no padrão de consumo, que também passa a ser de massas, o que na visão de Ford, evidenciada por Harvey abaixo, acaba por determinar novas formas de regulação social e de trabalho.

O que havia de especial em Ford (e que em última análise, distingue o fordismo do Taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução de força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista.(p.121).

Em síntese, podemos inferir que as principais características do modelo fordista descritas por Frigotto (1996), nos proporcionam uma idéia ainda mais clara a respeito do assunto. Para esse autor, trata-se de: uma determinada forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um refinamento do sistema de máquinas de caráter rígido, com divisão específica do trabalho e um certo patamar de conhecimento; um determinado regime de acumulação, com base em uma estrutura de relações que buscou

---

<sup>10</sup> Era a chamada guerra fria que se caracterizava por sua notável estabilidade: duas superpotências (Estados Unidos e União Soviética) representando duas formas de organização social estavam enredadas num conflito letal. Cada uma queria destruir a outra e ambas estavam preparadas para fazê-lo, com a corrida armamentista. Em consequência, ambas se tornaram bastante fortes para infligir destruição ao oponente mas evitavam tomar a iniciativa desse ataque destrutivo. Esse equilíbrio evitou a eclosão de um conflito aberto, embora esse conflito existisse subliminarmente.



compatibilizar produção em larga escala e consumo de massa; um certo modo de “regulação social que compreende a base ideológico-política de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital-trabalho” (p.70-1).

As teses keynesianas assumem ampla adesão após os anos 30 e, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial o “Welfare State” ou Estado de Bem-Estar Social, produto dessas teses é adotado como modelo de Estado.

Durante todo um período denominado por Hobsbawm (op.cit.) de a *Era de Ouro* (1947 – 1973), representada por “cerca de 25 a 30 anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” ( p.15) e, ancorado nas políticas de corte Keynesiano que apoiavam a garantia de amplos direitos sociais como: saúde, habitação, educação, pleno emprego e seguro desemprego entre outros, o Estado garantiu ganhos reais à classe trabalhadora em um número significativo de países Europeus. Sob os auspícios do Estado de Bem Estar Social, vive-se, portanto, um período de fortalecimento e auge dos Estados – nação.

Mas o crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativas ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção.( HARVEY, op.cit. p. 125).

No entanto, o conceito de “Welfare State” não é unívoco, variando de acordo com as correntes teóricas de onde derivam os estudos. Existe por exemplo uma diferença entre a tradição Anglo-saxã de “Welfare State” e a tradição francesa de *solidariedade* e de “*État-Providence*”. Os primeiros, liberais e conservadores se alinhariam com a idéia de formas

mínimas de intervenção do Estado no mercado, sublinhando o modo individualizado e seletivo de distribuição de recursos, que se destinariam apenas aos necessitados; os segundos, a partir de uma visão intervencionista de Estado, advogam a implementação da ação estatal de forma universal, assegurados os serviços sociais como direito político e não como beneficência. (DRAIBE,1983). Em conseqüência, além da forma de concretizar e implementar as políticas sociais, o formato que essas políticas vão ganhar em cada país será também expressão dessas formas de pensar, podendo assumir um caráter abrangente e universal ou um caráter seletivo e focalizador.

A manifestação dessas variações, com base nos critérios da amplitude e cobertura dos benefícios sociais e no grau de intervenção estatal no mercado de trabalho nos diferentes países capitalistas desenvolvidos, possibilitaria o agrupamento em três regimes básicos de bem estar social: a) o social-democrata, representado pelos países escandinavos, que se caracteriza pelo universalismo e por uma importante redução no papel do mercado no âmbito do bem estar social; b) o conservador – corporativo, exemplificado pela Alemanha e pela Itália, que apesar de se basearem nos direitos sociais, os efeitos redistributivos das políticas sociais são mínimos; c) o liberal, cujos representantes maiores seriam os Estados Unidos, o Canadá e a Inglaterra, que são fortemente orientados e dominados pela lógica do mercado. (LAURELL,1995)

Importa aqui melhor definir o conceito de Welfare State para tentar sintetizar as suas especificidades. Um deles, que me parece o mais aproximado da concepção que mais se generalizou, especialmente nos países centrais, concebe o Welfare State como

...um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e as famílias em condições de fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo: a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra maneira, conduziriam

a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de uma gama reconhecida de serviços sociais.(BRIGGS, 1961, p.228 *apud* DRAIBE, 1993, p.5).

Esse conceito expressa que a essência do Welfare State é um padrão mínimo – garantido pelo Estado – de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito e não como beneficência, o que significa a possibilidade do Estado prover de condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos, independentemente de classe ou status social, e não apenas àquele cidadão contribuinte que está inserido no mercado.

De maneira geral, essa definição de Welfare State encerra alguns elementos comuns que facilitam a sua caracterização: primeiro, a ação estatal na implementação e provimento das políticas sociais; segundo, a intervenção estatal no livre movimento do mercado tendendo a alterar os seus resultados socialmente adversos; terceiro a possibilidade de suprimento da renda em caso de doença, velhice, maternidade, desemprego ou incapacidade permanente para o trabalho.

Há, segundo Draibe (*op.cit.*), uma variedade de abordagens para análise dos estados de bem estar social, que estão sujeitas a numerosas influências e modelos teóricos. Dentre elas, são apontadas pela autora os que analisam o Estado de Bem estar Social como conquista dos trabalhadores, portanto como direito do cidadão a uma proteção governamental mínima; os que o analisam como uma forma de cooptar os trabalhadores para a ordem capitalista, legitimando esse sistema; e os que o consideram como um passo histórico dado pela classe capitalista a fim de manter a sua dominação<sup>11</sup>, criando uma aceitação consensual do seu papel.

---

<sup>11</sup> Para Weber (1999) o conceito de dominação tem a ver com o conceito de poder. Assim, “Dominação, no sentido muito geral de poder, isto é, de possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, pode apresentar-se nas formas mais diversas (...) existem dois tipos radicalmente opostos. Por um lado, a dominação em virtude de uma constelação de interesses (especialmente em virtude de uma situação de

Todas essas análises têm em comum o fato de conceberem o Estado de bem estar social como sub-produto das relações desiguais entre as classes sociais e como fator atenuante dessas desigualdades.

Concordo com a análise que concebe o “Welfare State” como uma resposta aos conflitos de classes e às crises cíclicas do capitalismo, o que justificaria a sua emergência a partir do agravamento das condições sócio-econômicas dos trabalhadores e sua conseqüente organização e luta. No entanto, os estudos de Peter Flora e Arnold Heidenheimer<sup>12</sup> demonstrados por Draibe (op.cit.), evidenciam não haver necessariamente relação entre capitalismo, democracia e “Welfare State”, uma vez que: não foram as sociedades européias mais avançadas em termos democráticos e capitalistas as que primeiro desenvolveram as instituições políticas do moderno estado de bem estar social; os estados fascistas que emergiram após a Primeira Guerra Mundial, além de não desmantelarem, ampliaram as políticas nesse rumo; a URSS, como país não democrático e não capitalista, após 1917, criou instituições similares àquelas desenvolvidas nos países democráticos. Com base nesses argumentos, os autores concluíram que o “Welfare State” parece ser um fenômeno bem mais geral de modernização, não exclusivamente vinculado à sua versão democrático capitalista. Assim, Peter Flora e Arnold Heidenheimer, buscaram as explicações para a emergência do estado de bem estar social, interpretado “como uma tentativa de criar nova forma de solidariedade em sociedades altamente diferenciadas, buscando resolver os problemas correlatos à divisão do trabalho” e concluíram que as duas dimensões fundamentais do “Welfare State” são a segurança e a igualdade. Estas constituiriam as categorias conceituais básicas implícitas à idéia de Welfare State.

---

monopólio), e, de outro, a dominação em virtude de autoridade (poder de mando e dever de obediência). O tipo mais puro da primeira é a dominação monopolizadora do mercado, e da última, o poder do chefe de família, da autoridade administrativa ou do príncipe” (p.188).

<sup>12</sup> Flora, P.; Heidenheimer, A. The Development of Welfare States in Europe and America – New Brunswick, N. J., Transaction Book, 1981.

Conclui-se, portanto, que há a necessidade de políticas de corte social voltadas para a garantia de um mínimo de igualdade e segurança, independentemente de regime político ou modo de produção, o que pode reforçar a luta pela garantia da oferta de serviços sociais básicos por parte do Estado para todos os cidadãos como direito, e não apenas como resposta à situação de extrema pobreza de uns ou como privilégio de outros. Somente nesse sentido se pode conceber a real existência de um Estado de bem estar para todos. Nessa perspectiva, há um longo caminho a percorrer, especialmente em países como o Brasil, cujas mazelas sociais são tão evidentes. Mas vejamos como esse processo se manifesta (ou não) no Brasil.

### **1.2 - As políticas Sociais no Brasil: Houve um Estado de Bem Estar Social brasileiro?**

O processo histórico de formação do Welfare State ou Estado de Bem Estar social analisado por Draibe (op.cit.) se caracteriza pela evidência de distintos padrões ou modelos apresentados, de acordo com as raízes e as condições históricas dos países em que foram engendrados. É importante que se possa ter claro a especificidade de cada modelo, a fim de melhor compreender a polêmica que envolve o caso brasileiro, uma vez que há controvérsias entre estudiosos do assunto a respeito da ocorrência desse tipo de Estado nos países da América Latina, particularmente no Brasil, com a conotação de Estado garantidor de bem estar para todos.

Fiori (2003) aponta, as dificuldades de discutir espaço e tempo de conjunturas políticas em sociedades da periferia capitalista como é o caso da brasileira, onde o processo de industrialização ocorreu de forma tardia e o acesso ao dito salário social e ao consumo em massa dependia em última instância, do acesso a um emprego formal, coisa nem sempre fácil de se conseguir no Brasil.

Os regimes políticos, assim como as funções estatais, não são coisas que se possam deduzir teoricamente. Mas tampouco as comparações históricas permitem generalizações conclusivas sobre este tema que envolve processos históricos

extremamente complexos de competição e de luta entre classes e capitais, nos planos nacional e internacional. Além de uma discussão suplementar, no caso latino-americano, sobre o que seja a condição de “periferia” dentro do sistema mundial hierarquizado e hegemônico.(FIORI, 2003, p. 111).

Mesmo considerando as dificuldades de se generalizar comparações históricas, considerando a complexidade de cada espaço conjuntural, sobre o que nos alerta Fiori, os estudos comparativos demonstrados por Draibe (op.cit.)<sup>13</sup> revelam que o Welfare State pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado em alguns casos, e mais privatista e residual em outros. Essa diferenciação de tipologias é derivada das variações na forma de cobertura, financiamento e estrutura institucional para o provimento das políticas sociais. Em função disso são apresentados três tipos de Welfare State pela autora: o modelo residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo.

No primeiro, o modelo residual, a política social intervém de forma seletiva e se dirige ao atendimento de situações consideradas excepcionais, quando a família ou o mercado não conseguem a satisfação das necessidades básicas de determinados indivíduos. Focaliza, portanto, um grupo de indivíduos com características específicas e tende a esgotar o atendimento na medida em que o problema é solucionado. O segundo tipo, o meritocrático-particularista, atribui ao mérito e à produtividade do trabalho a resolução dos problemas individuais. Cada um deve estar em condições de resolver os seus problemas, por si só. A política social intervém apenas parcialmente, para complementar as ações do mercado. Este seria um tipo que tende a assumir em algumas regiões, critérios corporativos e clientelistas na distribuição dos recursos para as políticas sociais. O terceiro e último modelo, o institucional redistributivo, supõe a incapacidade do mercado de garantir mecanismos que eliminem a insegurança ou a pobreza absoluta e assim objetiva garantir bens e serviços a todos os

---

<sup>13</sup> Draibe (1993) atribui a tipologia apresentada aos estudos desenvolvidos por R. Titmus, nas obras: Titmus, R. – *Social Policy – An Introduction*, London, Allen & Unwin, 1974; Titmus, R. *Essays on the Welfare State*, op. Cit. E por Ugo Ascoli, in Ascoli, U. (Org.)- *Welfare State all Italiana*, Laterza, 1984.

cidadãos a partir de critérios universalistas, “respeitando mínimos historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos” (DRAIBE, op.cit., p.14) especialmente os de saúde e de educação.

Com base no resultado desses estudos e por meio de novos instrumentos analíticos, a autora concebe que seja possível repensar e reavaliar o caso brasileiro, “compreendendo-o como um padrão entre os vários, sob os quais moldaram-se no mundo capitalista os modos de intervenção e regulação social do Estado”(Ibidem, p.5)

Tendo em vista essa idéia, para Draibe, o Welfare State no Brasil tem como ponto de partida a década de 30 com a produção legislativa trabalhista e previdenciária, perpassando por três períodos básicos: de 1930 a 1943, denominado de Introdução e Expansão Fragmentada; de 1964 a 1985, concebido como um período de Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora e o último, que vai de 1985 a 1988, chamado de Reestruturação Progressista.

Segundo essa autora, as políticas sociais no Brasil assumiram características predominantemente residuais ou de seletividade, excetuando-se (teoricamente), apenas a educação fundamental (obrigatória e gratuita) e a saúde (atendimento de urgência). Em função disso, o padrão brasileiro de Estado de Bem Estar apresentaria um caráter meritocrático-particularista, uma vez que ao longo dos anos, restringiu o acesso às políticas sociais apenas a uma pequena parte da população, aquela inserida no mercado de trabalho, que mediante a renda auferida por “mérito próprio”, pôde usufruir certos serviços como financiamento da casa própria ou crédito educativo, sujeitos naturalmente ao ressarcimento da dívida para com o governo. Contemplou, portanto, preferencialmente a classe média e alta, que tinham como honrar o pagamento desses financiamentos. Germano (1994) evidencia que o Sistema

Brasileiro de Habitação (SFH), cujos recursos derivam do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dos trabalhadores, não contemplou de maneira igualitária nem mesmo aqueles trabalhadores que se encontravam vinculados ao sistema formal de emprego. Dados obtidos por esse autor em outubro de 1984 revelam que o Banco Nacional de Habitação (BNH) “privilegiou as camadas de renda mais elevadas” (p.93) na medida em que menos de 6% dos financiamentos beneficiaram famílias de até três salários mínimos e 78% se destinaram àquelas que tinham renda superior a cinco salários mínimos. Mais que promotor de políticas universais ou de mínimos sociais, o Estado brasileiro caminhou na direção de políticas assistencialistas com conotações corporativistas, patrimonialistas<sup>14</sup> e clientelistas<sup>15</sup>, o que o distancia das características típicas do tipo “institucional – redistributivo” descrito por Draibe.

É evidente que não se pode negar a ocorrência de algumas políticas sociais como aquelas de educação e saúde, conforme assinala Draibe. Por outro lado, sabemos o quão precariamente o serviço público se desenvolve em nosso país, negando à maioria da população condições mínimas de qualidade de oferta.

É por estes motivos que, para alguns dos estudiosos sobre esse assunto como Frigotto (1996) e Oliveira (1998), por exemplo, o Welfare State teria sido praticamente inexistente no

---

<sup>14</sup> Raymundo Faoro (1997) faz referência à ligação entre o patrimonialismo e o surgimento de um Estado forte e centralizador, atribuindo a manifestação dessa característica brasileira como resquício da colonização pelo Estado patrimonial Português, onde o rei pairava acima de todos os súditos e a economia era gerida como empreendimento pessoal, com os servidores mantidos sob a tutela patriarcal. Assim, “O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. Mais um passo, e a categoria dos auxiliares do príncipe comporá uma nobreza própria, ao lado e, muitas vezes superior à nobreza territorial. Outro passo ainda e os leigos, doutores e letrados, conservando os fumos aristocráticos, serão sepultados na vala comum dos funcionários, onde a vontade do soberano os ressuscita para as grandezas ou lhes vota o esquecimento aniquilador. (p.20).

<sup>15</sup> O termo clientelismo designa o fato de um indivíduo, partido político ou instituição procurar alargar sua influência na sociedade utilizando procedimentos demagógicos de atribuição de retribuições e privilégios. (Marieta Laetitia Correa & Luiz Saraiva, p. 53). Historicamente, as relações clientelistas no Brasil têm influenciado o acesso aos benefícios da Previdência Social, da saúde, da educação e do Sistema Nacional de Habitação notadamente nos períodos eleitorais.



Brasil e no máximo poderia coincidir com o Estado Nacional Desenvolvimentista ou de substituição de importações, vivenciado durante o regime militar. Não teria passado, portanto, de um “padrão de financiamento público da economia capitalista”. Para Oliveira (1998), o Welfare State

pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, do outro, pelo financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.(p.19).

Estes gastos sociais se dariam através da implementação de políticas de educação, saúde, previdência social, seguro-desemprego, subsídios para transporte, salário-família, auxílio-habitação, entre outras com a finalidade de garantir a reprodução da força de trabalho. “Esses bens e serviços funcionaram, na verdade, como *antimercadorias* sociais, pois sua finalidade não é gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia” (Ibidem, p.29, itálico no original). É o que Oliveira vai denominar de *antivalor*, pois ao comportar-se como um anti-capital, “sua função[do fundo público] de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor”(Ibidem, p.29), o que teria levado a uma “des-mercantilização da força de trabalho, pelo fato de que os componentes de sua reprodução representadas pelo salário indireto são *antimercadorias* sociais”(Ibidem, p.30), o que implica considerar o valor agregado à qualidade de vida do trabalhador através das políticas sociais, como parte de um valor não gerado propriamente mediante as relações competitivas e de busca de lucros imediatos travadas no mercado, base da idéia do antivalor.

O financiamento para a acumulação do capital pelo Estado seria muito extenso, indo desde os recursos para a ciência e a tecnologia até os subsídios para empresas privadas, como forma de incentivar a produção e a exportação. Além do financiamento de excedentes agrícolas e do mercado financeiro de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, o Estado mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública, o que certamente favorece o

setor privado para a obtenção da liquidez de seus investimentos. Essa tese também é corroborada por Germano (1994), que, ao estudar o Estado militar e a educação brasileira no período de 1964 a 1985, concebe que uma vez no poder, os militares tinham em mente construir uma “potência”, garantir a “segurança nacional” e obter a “legitimação” através da construção de grandes obras. Para tal, a política econômica da época “visou conter o trabalho e acelerar a acumulação de capital”(p.72) assumindo o Estado contornos de favorecimento à burguesia, na medida em que propiciou “dispêndio de vultosos investimentos em infraestrutura e na indústria pesada, concessão de créditos, subsídios fiscais e favores a grupos empresariais que, no limite, redundaram em corrupção e negociatas, endividamento interno e externo”(Ibidem, p.72).

Mecanismos de financiamentos dessa natureza, segundo Oliveira (op.cit.), contribuem para a formação da taxa de lucro do capital, por passarem necessariamente pela utilização do fundo público, transformado em um componente estrutural insubstituível para a reprodução e ampliação do capital, uma vez que “a taxa de lucro de setores de ponta como a aeronáutica, as atividades industriais espaciais, a informática, tem que se referir simultaneamente aos seus próprios capitais e à fração dos fundos públicos utilizados para sua reprodução” (Ibidem, p.28). Na medida em que, em havendo um crescimento do *salário indireto* através do provimento das despesas sociais pelo setor público, há em contrapartida a liberação do *salário direto* para alimentar o consumo de massas, vital para o processo de acumulação capitalista. Mediante esse processo, definido como *antivalor*, o capitalismo multiplica as suas possibilidades de ampliação, pois ao ser favorecido com a absorção pelo Estado de grande parte dos custos de reprodução de mão de obra isto lhe possibilita, investir em desenvolvimento tecnológico, por exemplo. E assim constitui-se o ciclo de reprodução ampliada do capital no Brasil.

É possível afirmar que o conjunto de transformações do Estado Brasileiro, mediante a regulação e implementação de políticas sociais a partir dos anos de 1930, que o Estado de Bem Estar Social, se chegou a manifestar-se no Brasil, o foi de maneira muito residual, tímida e permeada pelos mais diversos vícios políticos e institucionais.

Um desses vícios e de muita importância para se compreender as políticas de descentralização implementadas nos anos de 1990, é a extrema centralização do poder de decisões e dos controles financeiros no governo federal nas décadas anteriores, o que gerou uma série de dificuldades para o próprio perfil organizacional do Estado pela burocratização excessiva, pela ausência de mecanismos públicos de controle, abrindo espaço para o clientelismo e reforçando as práticas de patrimonialismo no trato da coisa pública; pela fragmentação institucional no atendimento das políticas, ocasionando superposição de programas e de clientela e assim desperdiçando recursos. Esse movimento de centralização e de fragmentação de tipo burocrático e autoritário instalado principalmente durante o regime militar pós 64, suprimiu ou evitou a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais na discussão sobre as diretrizes básicas orientadoras das políticas públicas. Nem mesmo os parlamentares tinham acesso a elas, o que levou o sistema de proteção social a apresentar no início dos anos 80 todas as formas de desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes, corrupção (DRAIBE, 1993; GERMANO, 1994).

A esse respeito, Abrúcio & Costa (1998) ao analisar a descentralização das políticas sociais<sup>16</sup> para as esferas do governo local, consideram que até recentemente, as políticas sociais brasileiras vinham sendo administradas e financiadas de modo mais ou menos centralizado no governo federal. Desta forma, embora tivessem como finalidade a

---

<sup>16</sup> Segundo Abrúcio & Costa o Estado brasileiro desenvolveu políticas sociais centralizadas por órgãos e agências do governo federal como o INAMPS e a Fundação Nacional de Saúde (FNS) na área de saúde; a LBA (Legião Brasileira de Assistência) na assistência social, o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o PLANASA no desenvolvimento urbano e o complexo FAE-FNDE na educação, entre outros.

universalização de serviços básico como educação, saúde e moradia, as políticas sociais exerciam uma função apenas complementar, de abrangência muito limitada, restringindo-se apenas “a uma pequena parcela das classes médias e da burguesia” (p.111), formalmente inseridos no mercado de trabalho no setor público ou privado. Assim, “a grande maioria dos setores não plenamente incorporados nos mecanismos da ‘cidadania regulada’, transitavam entre a dependência clientelista tradicional e as estruturas assistencialistas massificadas e burocráticas na periferia dos centros urbanos” (Ibidem, p.111).

As características que assumia a execução dessas políticas eram assim descritas pelos autores:

As políticas sociais operavam, em geral, através de “redes” que articulavam burocratas e políticos do Governo Federal aos grupos de poder regionais, chegando até os governos locais, os quais realizavam os programas diretamente por intermédio das Secretarias de Educação, saúde, assistência social ou intermediavam a alocação dos recursos financeiros e materiais junto ao mercado – no caso da construção de equipamentos ou aquisição de produtos – ou junto às entidades filantrópicas, religiosas ou leigas, no caso da saúde e, em menor escala, na educação. (Ibidem, p.111).

As características assistencialistas eram asseguradas, segundo Abrúcio & Costa (op.cit) pelo “controle patrimonial dos cargos estratégicos para a gestão do serviço nos níveis regional e local” (p.112). No próprio regime militar, com a burocratização e a massificação das políticas de assistência social, se tentou desarticular o controle dessas oligarquias regionais e locais através da criação de um sistema nacional de previdência e assistência social a partir de agências centrais de planejamento como a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), mas que, no entanto, não lograram êxito, preponderando a força das oligarquias locais e regionais geralmente com fins eleitorais.

Em função dessa situação, esses autores defendem a importância da existência de mecanismos de coordenação e cooperação dentro da Federação brasileira em relação ao

provimento das políticas sociais, tendo em vista coibir as barganhas federativas através da autopromoção de alguns governantes meramente interessados em votos que as utilizariam para auferir vantagens político-eleitorais:

Em áreas como saúde e educação públicas é cada vez mais evidente a necessidade de constituição de complexas “redes” que articulem e coordenem a ação dos sistemas públicos das três esferas de governo com as das organizações da sociedade civil e mesmo da iniciativa privada, criando-se um jogo de responsabilidades mútuas e não um jogo de distribuição de perdas e benefícios entre os agentes do Poder público municipal, estadual e federal (Ibidem, p. 114).

Abrúcio & Costa (op. cit.) chegam à conclusão de que as ações isoladas e as estruturas rigidamente hierarquizadas mostraram-se incapazes de atender a demanda da sociedade por serviços que combinem “a sensibilidade e a flexibilidade da iniciativa privada na relação com seus clientes, com a capacidade de prover serviços com a qualidade e equidade que se deve a todo cidadão” (p.114), influenciando nas características que deve assumir o novo perfil das políticas sociais nos anos de 1990, que deve responder ao conjunto de transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas a partir do final do século passado.

Esse novo desenho de provimento das políticas sociais está condicionado, segundo esses autores, a três processos interligados: a) o tipo de Estado que emergirá das transformações econômicas, políticas e sociais que vem sofrendo o setor público no Brasil; b) os impactos que terão essas mudanças estruturais no sistema político e institucional; c) os efeitos dessas transformações na esfera das relações intergovernamentais e nas relações público/privado em relação às políticas sociais. Consideram ainda que, as distorções do “progresso” social brasileiro apresentam diferenças substanciais daquelas propostas pelas sociedades desenvolvidas, quando se considera a possibilidade de pleno emprego. A emergência de um amplo contingente de trabalhadores que sobrevivem de sub-empregos ou que permanecem excluídos do sistema formal de emprego nas cidades e no campo, além dos baixos salários dos poucos que conseguem adentrar o mercado formal de trabalho, afeta a

base contributiva e em consequência a quantidade e a qualidade dos benefícios. Assim, a política estatal tende a “assistencializar” e a focalizar os programas como forma de combater a pobreza extrema a diminuir sua atuação nos setores de educação e de saúde abrindo espaço para o crescimento da participação do setor privado na oferta desses serviços, negando assim o bem estar prometido pelo dito “progresso econômico”.

Em suma: além de não apresentar políticas sociais de forma universal e de boa qualidade ao longo do tempo, o Estado brasileiro tende atualmente a restringir ainda mais o escopo de sua atuação nessa área, ao adotar a focalização e a flexibilização do atendimento dessas políticas para o setor privado como parâmetros de sua ação. O Estado passa de “provedor” a “regulador” das políticas sociais.

Mas como chegamos a essa redefinição do papel do Estado? Quais são os fatores que desencadearão a crise do Estado de Bem Estar Social e fomentarão essa nova reconfiguração? É o que tentaremos ver a seguir.

### **1.3 - A crise capitalista e a redefinição do Estado de Bem Estar Social**

Parto do pressuposto de que o modelo de Estado e as políticas sociais por ele implementadas, particularmente as políticas educacionais, guardam estreita relação com a forma como a sociabilidade capitalista se reestrutura ao longo de seu desenvolvimento. Identificar a natureza, o contexto e as possíveis influências da crise capitalista dos anos de 1970 sobre a redefinição do papel do Estado no final do século passado, constitui o objetivo desse tópico de estudo.

Hobsbawm (op.cit.) nos ajuda a entender e contextualizar a crise mundial do capital no século passado a partir da divisão do que chama Breve século XX, que para ele foi de 1914 a 1991, o qual considera como uma espécie de “tríptico ou sanduíche histórico”. Ele assim o

divide: a *Era da Catástrofe*, que se estende do início da Primeira Guerra mundial até depois da Segunda (1914 – 1946); a *Era de Ouro* (1947 – 1973), e finalmente, nova *Era de Crise*, a partir de 1973. É sobre este último período que dirijo meu esforço de análise. Antes, porém, importa fazer algumas considerações a respeito do contexto e da natureza da crise para sua melhor compreensão.

Os vinte anos de crise após 1973 não foram mais uma “grande depressão” igual às da década de 1930 ou de 1873, que aconteceram de forma abrupta (HOBSBAWM, op.cit). O crescimento econômico no mundo capitalista desenvolvido continuou, embora num ritmo mais lento que o vivido durante a *Era do Ouro*, o que de fato acabou não acontecendo nas outras regiões do mundo como a África, a Ásia Ocidental e a América Latina, que historicamente sempre se desenvolveram lentamente. A partir do ano de 1973, o mundo perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade, mas curiosamente não foi fácil para o mundo Ocidental admiti-la, até a derrocada do socialismo real na URSS e na Europa Oriental. A crise também se traduziu pelo agravamento da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, cujo volume da dívida de países como o Brasil, o México e a Argentina, por exemplo, quando somado, chegava a ser calculado entre 60 a 110 bilhões de dólares.

No plano sociológico, se dá o aparecimento de “novos movimentos sociais” cujos participantes, abalados pelo sentimento de incerteza, de perda de referências e frustrações, abrigam-se em movimentos que vão desde grupos xenófobos e racistas da direita, a grupos secessionistas (étnicos, nacionalistas) que em algumas regiões adotaram essas práticas talvez como expressão de rejeição à atuação partidária tradicional. Esse fenômeno é assim referido por Harvey (op.cit.)

(...) as normas, os hábitos e as atitudes culturais e políticas se modificaram a partir de 1970 e do grau até o qual essas mudanças se integram à transição do fordismo para a acumulação flexível. Como o sucesso político do neoconservadorismo dificilmente pode ser atribuído às suas realizações econômicas globais (...), vários comentaristas têm atribuído sua ascensão a uma mudança geral das normas e

valores coletivos que tinham hegemonia, ao menos nas organizações operárias e em outros movimentos sociais dos anos 50 e 60, pra um individualismo muito mais competitivo como valor central numa cultura empreendedimentista que penetrou em muitos aspectos da vida. (p.161).

O empreendedimentismo como parte desses novos valores destacados por Harvey, se traduzem segundo ele, como o aumento da competitividade presente nas mais diversas ações desenvolvidas em diferentes campos da atividade humana, a ação dos negócios quanto à administração municipal, ao aumento da produção do setor informal, à organização do mercado de trabalho, à área de pesquisa e desenvolvimento, à vida acadêmica, literária e artística. A crise se traduz, portanto, como uma crise de valores que expressam novas formas de relações sociais de extrema competitividade acentuada a partir do último quarto do século XX.

Para Arrighi, (1994) o movimento da crise se daria a partir de ciclos sistêmicos de acumulação. Esses ciclos destacam a alternância de duas fases: de mudanças contínuas e descontínuas. Juntas, constituem o que denomina *ciclo sistêmico de acumulação*<sup>17</sup>. Assim, durante a fase de mudanças contínuas, a economia capitalista cresce por uma única via de desenvolvimento de expansão material, na qual o capital monetário “coloca em movimento” produtos transformados em mercadoria (inclusive a força de trabalho); a fase de mudanças descontínuas, corresponde às fases de expansão financeira, quando os agentes capitalistas passam a “preferir” a liquidez de seu capital. É quando o crescimento do capital pela via estabelecida já atingiu ou está atingindo seus limites e a economia capitalista mundial então “se desloca”, ou seja, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” da forma de mercadoria e a acumulação prossegue através de acordos nos grandes centros de investimento financeiro.

---

<sup>17</sup> Arrighi se baseia na fórmula geral utilizada por Karl Marx para descrever a lógica da capacidade de multiplicar-se do capital como:  $DMD'$ , onde o capital-dinheiro (D) significa liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha; o capital-mercadoria (M) é o capital investido numa dada combinação de insumo produto, visando ao lucro e onde  $D'$  representa a ampliação da liquidez.



As expansões financeiras são tomadas como sintomáticas de uma situação em que o investimento da moeda na expansão do comércio e da produção não mais atende, com tanta eficiência quanto as negociações puramente financeiras, ao objetivo de aumentar o fluxo monetário que vai para a camada capitalista. Nessa situação, o capital investido no comércio e na produção tende a retornar a sua forma monetária e a se acumular mais diretamente como na fórmula marxista (DD'). (ARRIGHI, 1994, p.8)

O objetivo desses ciclos sistêmicos seria descrever e elucidar a formação, consolidação e desintegração dos sucessivos regimes pelos quais a economia capitalista mundial se expandiu, desde o seu embrião sub-sistêmico do fim da Idade Média, até a sua dimensão na atualidade.

Importa destacar que o aspecto central desse padrão seria a alternância entre épocas de expansão material e expansão financeira conforme descrito pelo autor. O capitalismo passaria então por fases de investimento em mercadorias e outras fases em que simplesmente passaria a se reproduzir mediante a aplicação financeira em Bolsa de valores ou através de juros obtidos mediante financiamento de empréstimos. O fato é que na medida em que o capital opta por essa forma de ampliação puramente especulativa, deixa de gerar emprego e assim contribui ainda mais para o aumento do fosso entre ricos e pobres.

Assumindo idéias que expressam como características essenciais do capitalismo histórico a “flexibilidade ilimitada”, o “ecletismo” e a máxima capacidade de “adaptação”, independentemente das formas concretas assumidas por esse sistema temporal e geograficamente, Arrighi (op.cit.) identifica quatro ciclos sistêmicos de acumulação em escala mundial:

1. Um ciclo genovês – do século XV ao início do XVII;
2. Um ciclo holandês – do fim do século XVI até a maior parte do século XVIII;
3. Um ciclo britânico, da segunda metade do século XVIII até o início do século XX;

4. É um ciclo norte-americano, iniciado a partir da primeira metade do século XX e que prossegue na atual fase de expansão financeira.

Diferentemente de Hobsbawm (op.cit) que concebe o século passado como “o breve século XX”, Arrighi (op.cit) parte da concepção de “século longo”, pois os ciclos sistêmicos nos quais apóia sua análise sobre o processo mundial de acumulação de capital, embora sejam períodos progressivamente mais curtos, todos extrapolam a duração de um século.

Meu objetivo ao recuperar a contribuição desses autores para essa discussão, não é propriamente comparar ou avaliar o mérito das mesmas, mas tão somente colocar em evidência que a história da acumulação capitalista vem sendo marcada por sucessivos estágios ou ciclos permeados por crises, e que essas crises implicam “a irremediável reestruturação da relação capitalista e, portanto, simultaneamente, de suas formas econômicas e políticas” (FIORI, 2003, p.109).

E, considerando que, se é em meio às crises que mais se explicitam as contradições e se agudizam os conflitos, é também esse o momento que as decisões vitoriosas inovam as estruturas. O processo de desenvolvimento de cada sociedade concreta, considerando suas peculiaridade e suas diferenças, interfere no movimento cíclico de reprodução e expansão do capital. E o papel do Estado nesse processo é de especial relevância, como destaca Fiori (op.cit.):

As crises são portanto, por excelência, o momento em que se repõem ou se refazem as relações entre as formas políticas e econômica de dominação. E, nesse sentido, elas são, sempre, estatais, ainda quando não impliquem alteração na forma dos regimes políticos, impondo, apenas, uma expansão ou retração na presença ativa do seu aparato no interior das relações de produção. Em síntese, se o Estado se renova permanentemente na organização das relações sociais, é no momento das crises que essa organização se faz mais profunda e a inovação é mais radical. ( p.110).

O Estado tende a se reconfigurar a partir das situações de crise e dependendo do contexto, assume uma função de maior ou menor intervenção nas relações de produção.

É importante observar que o meio século de relativa estabilidade do capitalismo avançado sob a égide dos Estados nacionais fortes vividos durante o Welfare State, não foi capaz de suplantar o caráter destrutivo e excludente das leis de acumulação, concentração e centralização do capital, típicas desse regime. Neste sentido, o capital foi rompendo os limites reguladores dos estados nacionais e a economia se transnacionalizou. Os estados nacionais diante da impossibilidade de conter o fluxo de capitais que nessa fase não mais se circunscrevem aos limites de seus territórios, não tinham como suportar financeiramente os custos da reprodução de um capital que não mais apresentava garantia de circulação interna, o que de acordo com Oliveira (1998), compromete sua possibilidade de auto-sustentação. Assim,

A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos por certo – da territorialidade nacional.[...] Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retro-alimentação. Pois des-territorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do Welfare State não pôde – nem pode até agora – des-territorializar-se, levando o Estado ao déficit público ( p. 26).

Por certo, sem garantia da circulação financeira dos investimentos internamente por causa da internacionalização da economia, o modelo de Estado nacional entra em crise pela impossibilidade de impedir a fuga desses capitais, que lhe dariam lastro para continuar honrando e até ampliando os investimentos sociais. Com a debilidade fiscal, o Estado nacional foi gradativamente perdendo sua eficácia e seu poder de árbitro dos interesses públicos e privados, não sendo mais capaz de amenizar satisfatoriamente as contradições inerentes ao capitalismo, pelo déficit que apresenta.

A crise de acumulação capitalista começa a se aprofundar a partir de meados da década de 1970, quando se manifesta um estancamento econômico propiciado pela crise financeira, crise do comércio internacional e inflação crônica, fenômeno denominado de

*estagflação* que reflete a existência de problemas estruturais no padrão de acumulação e crescimento.

A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da “estagflação” (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. (HARVEY, op. cit. p. 140).

Além das contradições geradas pelo modelo econômico keynesiano, outras situações conjunturais como a “crise do petróleo” são consideradas causas dessa recessão econômica. De acordo com Harvey (op.cit), a crise do petróleo foi desencadeada pelos efeitos da decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar os preços desse produto<sup>18</sup> e pela decisão árabe de embargar a exportação petrolífera para o Ocidente durante a guerra árabe-israelense de 1973. Isso não apenas elevou o custo relativo dos produtos derivados do petróleo de maneira dramática forçando sua economia através da busca de alternativas tecnológicas, como também levou ao problema da reciclagem dos petrodólares excedentes pelos bancos comerciais com apoio velado dos governos Ocidentais, o que reforçou a instabilidade dos mercados financeiros mundiais.

As estratégias de sobrevivência utilizadas pelas corporações nestas condições gerais de deflação e alta competitividade ganham prioridade e são as mais diversas. Vão desde a adoção de “mudanças tecnológicas, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões para acelerar o tempo de giro do capital” (Ibidem, p.137), entre outras estratégias.

Os problemas que tinham sido amenizados pelo Estado de Bem-estar social como pobreza, desemprego em massa, miséria e instabilidade, reaparecem depois de 1973, inclusive nos países desenvolvidos. E nenhum governo sabia o que fazer em relação aos caprichos da

---

<sup>18</sup> O preço do petróleo foi alterado em 1973 de US\$1,90 para US\$9,76 por barril, e depois, em 1979, de US\$12,70 para US\$28,76 por barril como respostas aos acontecimentos políticos ocorridos entre Irã e Iraque.

economia mundial que não era mais a mesma, já que seu sistema de produção fora transformado pela revolução tecnológica, o que fez emergir uma onda de desemprego estrutural. Desemprego agravado pela divisão internacional do trabalho, que provocou a transferência de indústrias de um lugar para outro, ao sabor das conveniências da maior lucratividade do capital, transformando a paisagem de certos países em “cinturões de ferrugem”. A tragédia da crise foi a de que a produção agora dispensava os seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado era capaz de gerar empregos. Além do mais, a competição global, a dificuldade financeira dos governos aliadas ao enfraquecimento dos sindicatos, agravou esse processo e o resultado foi a expansão da economia informal.(HARVEY,1989; IANNI,1998).

Paralela a esse processo, a revolução na base técnica do processo produtivo leva à luta intercapitalista de grandes conglomerados pelo monopólio da ciência e da técnica.

Os novos poderes econômicos representados pelos bancos internacionais, tais como: Banco Mundial (BM) ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) criam uma nova ordem internacional capitalista, que controla o fluxo de capitais e estabelece as condições em que esse capital se distribui a partir de um modelo de ajuste das economias dos países devedores a fim de garantir a recuperação dos empréstimos outorgados. Essa estratégia favorece o controle e a influência que esse poder exerce sobre os países periféricos em relação não somente à economia, mas também às políticas sociais desses países com a colaboração de outros organismos internacionais como: Organização dos Estados Americanos (OEA), Comunidade Européia (CE), Convênio Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O esgotamento do modelo de produção fordista-taylorista é substituído pelo que se convencionou chamar de regime de acumulação “flexível” (HARVEY, op. cit. p.119) com fortes repercussões nas relações entre capital e trabalho. Para esse autor,

A acumulação flexível (...) é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, novos mercados de trabalho, dos produtos e padrões. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como, a “Terceira Itália”, Flandres, vários vales e gargantas de silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista (p.140).

Setores de produção inteiramente renovados por diferentes maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, inovações tecnológicas e de organização diferenciadas da rigidez fordista caracterizam essas novas relações produtivas flexíveis, anunciando uma nova fase no processo de acumulação capitalista do tipo globalizado, forçando a uma revisão do papel do Estado – nação.

Para Ianni (op. cit.), o capitalismo se torna propriamente globalizado justamente quando declinam os Estados-nação, tanto os dependentes como os dominados. Chesnais (1996), utiliza a expressão “mundialização do capital” para traduzir o termo “globalização”. A “mundialização do capital” é concebida por ele como “a capacidade de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’ (...) incluindo-se a esfera financeira” (p.17). Nesse processo, o Estado estaria passando por mudanças em suas estruturas internas e em suas funções no sentido de adaptar-se a essa nova conjuntura global, onde a centralização internacional do capital também pode fazer-se acompanhar pelo desmantelamento do poder de vários estados nacionais burgueses e pelo surgimento de “um

novo poder estatal federal, um estado burguês supranacional” (IANNI, op.cit., p. 41). Essa nova configuração conjuntural coloca o Estado numa situação especial, com funções que requerem a condição de “mediador” entre os interesses nacionais e que tendem a favorecer o capital internacional, pois,

Hoje, o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter ( por meios distintos do controle de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas (HARVEY, op. cit., p.160).

De um aparato protetor das economias nacionais, cuja prioridade era o bem-estar social, nas últimas décadas, o Estado viria modificando-se no sentido de adaptar as economias nacionais às exigências da economia mundial, tornando-se uma correia de transmissão da economia mundial à economia nacional. Essa “rendição” às influências do mercado mundial, não estaria restrita apenas aos estados, mas a outras esferas da vida. Assim,

As próprias metrópoles declinam, em benefício de centros decisórios dispersos em empresas e conglomerados, movendo-se por países e continentes, ao acaso dos negócios, dos movimentos do mercado, das exigências ampliadas do capital. Os processos de concentração e centralização do capital adquirem maior força, envergadura, alcance. Invadem cidades, nações e continentes, formas de trabalho e vida, modos de ser e de pensar, produções culturais e formas de imaginar. Muitas coisas desenraizam-se, parecendo flutuar pelos espaços e tempos do presente. (IANNI, op. cit. p.39)

Nesse sentido, as características da globalização vão além da internacionalização da produção, da globalização das finanças, da mudança da divisão internacional do trabalho e da competição que perpassa esses processos. Os modos de sentir e de viver também são afetados. As barreiras culturais são quebradas e a informação em tempo real aproxima distâncias. Mas todo esse movimento também traz muito de insegurança e dúvida. Trata-se até mesmo de uma crise de paradigmas, de momentos de perplexidade e incertezas, como assinala Hobsbawm (op. cit.):

A última parte do século foi uma era de decomposição, *incerteza e crise* – e, com efeito, para grandes áreas do mundo, como a África, a ex-URSS e as partes anteriormente socialistas da Europa, de *catástrofe*.[...] de crescente melancolia *fin-de-siècle*. Visto do privilegiado ponto de vista da década de 90, o Breve Século XX passou por uma curta Era de Ouro, entre uma crise e outra, e entrou num *futuro desconhecido e problemático*, mas *não necessariamente apocalíptico*. Contudo, como talvez os historiadores queiram lembrar aos especuladores metafísicos do ‘Fim da História’, haverá futuro. A única generalização cem por cento segura sobre a história é aquela que diz que *enquanto houver raça humana haverá história* ( p.15, itálico meu).

É preciso destacar também que a crise do capitalismo no final do século passado além de evidenciar violência, destruição e exclusão, mostrou também a necessidade de se superar esse estado de coisas. Mas quais serão as saídas? Certamente não serão apontadas saídas iguais, pois os problemas vivenciados pelas classes sociais são de ordem diferente e vivenciados a partir de diferentes posições. Nesse plano de lutas e contradições, as forças hegemônicas do capital têm se sobressaído no sentido de buscar saídas que lhe permitam restaurar suas taxas de lucro, de buscar se recompor. Mas não podemos esquecer a nossa ação construtora da história que muito ainda pode fazer. É nesse sentido que a posição de Hobsbawm acerca da impossibilidade de se ter chegado ao fim da história pelo fato da continuidade histórica da raça humana, deixa entrever a esperança na construção de um mundo melhor, fruto da intervenção desse homem que não se entrega e que luta para mudar a condição de desigualdade e injustiça, um mundo que também acredito possível.

### **1.3. 1 – As saídas apontadas para a crise**

A emergência dessa última crise capitalista aponta a necessidade de se discutir as estratégias e saídas para a sua superação, visando retomar as taxas de lucro dos “anos de ouro” (pós-guerra) e segundo Behring (2003) ocorre através de três eixos que se articulam visceralmente: a reestruturação produtiva, a mundialização e o neoliberalismo.



Um deles e talvez o de maior relevância ganha destaque a partir da década de 1970, com a finalidade de consolidar “outras formas de articulação entre o Estado e o mercado, num novo patamar de acumulação e de regulação do capital e do trabalho” (AZEVEDO, op.cit., p.10): o neoliberalismo.

Segundo Anderson (1996), o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial na Europa e na América do Norte, onde o capitalismo tinha supremacia, como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista de Bem Estar Social. A teoria neoliberal questiona aquilo que concebe como ingerência estatal na economia, e segundo esse autor, seu texto de origem é “O Caminho da Servidão” de Friederich von Hayek (1899 – 1992), escrito em 1944. Para Anderson (op.cit.), Hayek condenava o Estado intervencionista por entender que esse tipo de Estado tende a inibir a liberdade individual e afetar a ordem no plano econômico, social e político, já que “destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (p. 10). Relata o mesmo autor que, reunido a um seleto grupo em 1947 em Mont Pèlerin, na Suíça, dentre os quais encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, entre outros, Hayek participou da fundação da Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de organização dedicada a refletir os problemas sociais e econômicos a partir da ótica neoliberal, cujo propósito era “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (Ibidem, p.10).

Ao analisar as idéias de Hayek, Azevedo (op. cit.) chega à conclusão que esse teórico concebia como desejável, que o papel do governo se restringisse unicamente à responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais e ao monopólio da coerção, evitando arbitrar sobre as liberdades individuais em outras esferas. A intervenção governamental poderia produzir uma situação artificial de igualdade econômica ao promover políticas sociais

inibidoras da livre iniciativa e da individualidade, acabando por desestimular a competitividade própria de uma sociedade livre.

Os programas e as várias formas de proteção social destinadas aos trabalhadores, aos excluídos do mercado e aos pobres são vistos pelos neoliberais como fatores que tendem a tolher a livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a competitividade e a ética do trabalho. Os seguros de acidente, de desemprego, as pensões e as aposentadorias são considerados formas de constringer e de alterar o equilíbrio do mercado de trabalho. Isto porque se julga que induzem os beneficiários à acomodação e à dependência dos subsídios estatais. (p.13)

Além do livre mercado, um outro argumento utilizado pelos neoliberais<sup>19</sup> seria, segundo a autora, o “inchamento” da máquina governamental que, com gastos sociais excessivos, geraria desequilíbrio orçamentário pelo aumento do déficit público e em consequência, aumento das taxas tributárias e inflação.

Anderson (op.cit) observa que essas idéias permaneceram na teoria por mais ou menos vinte anos, mas a partir da crise de 1973 elas passam a ganhar terreno, quando diante dessa crise Hayek e seus companheiros atribuem suas causas ao “poder excessivo e nefasto dos sindicatos” e dos movimentos operários que comprometiam a acumulação capitalista e geravam pressão sobre o Estado para que aumentasse os gastos sociais. No diagnóstico sobre a crise do capitalismo, os principais defensores da corrente neoliberal, segundo Azevedo (op.cit), consideravam que as sociedades do mundo capitalista foram desviadas do processo natural evolutivo de suas instituições e deveriam retomar seu desenvolvimento, realizando um ajuste estrutural cujas bases teriam o *mercado* como regulador das relações naturais entre os homens e como mantenedor do equilíbrio entre demanda e oferta. A solução apresentada pelos teóricos neoliberais era simples, segundo Anderson (op.cit): “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (p.11). Além disso, o

---

<sup>19</sup> Azevedo (1997) também concorda que os principais representantes das idéias neoliberais são Friderich Hayek e Milton Friedman, vinculados à Escola de Viena e à de Chicago, respectivamente, com destaque para o primeiro, cuja produção envolve mais de duzentas obras.

governo de qualquer país deveria ter como meta principal a estabilidade monetária tendo como base uma disciplina orçamentária que reduzisse os gastos com bem-estar social e a adoção de uma política de incentivos fiscais aos agentes econômicos com o objetivo de restaurar a “desigualdade” natural que viria dinamizar a economia.

As primeiras experiências governamentais a colocar em prática essas idéias foram os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra a partir de 1979, o de Ronald Reagan nos Estados Unidos eleito em 1980, o de Kohl na Alemanha eleito em 1982 e o de Schluter na Dinamarca a partir de 1983. A partir destes, quase todos os países da Europa ocidental e a América do Norte se renderam às idéias neoliberais nos anos de 1980. Ianni (op.cit), considera que o ideário do neoliberalismo adquire “predomínio mundial, como ideologia e prática, modo de compreender e agir, forma de gestão do mercado e poder político, concepção do público e do privado, ordenação da sociedade e visão de mundo” ( p.59).

O modelo inglês como pioneiro, foi considerado por Anderson (op. cit.) como o mais puro na aplicação dos princípios neoliberais, que assim especifica as principais medidas adotadas:

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. (...) se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (p. 12).

Observa-se que a corporificação dessas idéias nas práticas governamentais na Inglaterra apenas precederam as práticas que viriam ocorrer em vários outros governos na década de 1990, inclusive no Brasil, onde a diminuição de gastos com políticas sociais e a adoção de programas de privatização de estatais, por exemplo, também foram adotados como parte das políticas de governo.

É assim que um processo de ajuste global na economia mundial começa a tomar curso. Esse novo rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais feito sob a égide da doutrina neoliberal, cosmopolita, gestada na política do mundo capitalista, segundo Gentili (1989) se convencionou chamar “Consenso de Washington”,<sup>20</sup> expressão popularizada pelo meio acadêmico e jornalístico. Processo também definido por Tavares e Fiori (1993) como um

Conjunto abrangente, de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes ( p. 18).

As principais reformas estruturais propostas nesse Consenso teriam, como matriz principal, de acordo com Soares (2000b), os seguintes pontos: equilíbrio orçamentário, mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras tarifárias; liberalização financeira, por meio de reformulações das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc; privatização das empresas e dos serviços públicos.

Estas propostas de reformas estruturais encontram convergência nas medidas recomendadas pelas políticas macroeconômicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, particularmente para a América Latina e em especial para o Brasil. Por causa da situação de crise e de extrema vulnerabilidade dos países endividados, o Banco Mundial passou a impor condicionalidades para a concessão de novos empréstimos e influenciar

---

<sup>20</sup> De acordo com Gentili (1998), a expressão *Washington Consensus* foi utilizada pela primeira vez por John Williamson, pesquisador do Institute for International Economics norte-americano.

diretamente na formulação das políticas internas e na legislação dos países tomadores de empréstimos do terceiro mundo (FONSECA, 1997).

É, portanto, nos marcos teóricos da crise do capitalismo e das idéias defendidas pelos neoliberais, que as críticas formuladas ao Estado, tomam forma de proposta: Um Estado mínimo para o provimento das políticas sociais e para os pobres e trabalhadores, e um Estado máximo para o capital financeiro (ANDERSON, 1996; PERONI, 2003; BEHRING, 2003). Neste sentido, quatro grandes objetivos podem ser definidos como centrais nas orientações internacionais que balizam as Reformas de Estado observadas principalmente desde inícios da década de 1990, em diferentes países e continentes: melhoria da *eficácia* da atividade administrativa; melhoria da *qualidade* na prestação dos serviços públicos; diminuição das despesas públicas; aumento da *produtividade* na administração do Estado.

É no contexto dessas discussões que se começa a Reforma do Estado no Brasil, cujas idéias e implementação tentarei adentrar no próximo capítulo, com a finalidade de verificar suas possíveis influências nas políticas educacionais, especialmente aquelas voltadas para a descentralização da gestão.

## Capítulo II

### A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A crise brasileira foi um reflexo da grande crise ocorrida a partir da década de 1970 que ocorreu em quase todo o mundo<sup>21</sup>. A crise do modo de intervenção do Estado no Brasil caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações que teria sido bem sucedido em promover a industrialização de 1930 a 1950, mas que teria deixado de sê-lo a partir de 1960; manifesta-se também na falta de competitividade de parte das empresas brasileiras, no agravamento da dívida externa, enfim, no fracasso em se criar no Brasil um Estado de Bem-Estar que se aproximasse do modelo europeu. De 1979 a 1994 o Brasil vive um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação.

Conforme ocorreu nos demais países, principalmente nos países latino-americanos e do Leste Europeu, a crise definiu-se como crise fiscal, de esgotamento da estratégia estatizante ou do modo de intervenção do Estado.

#### **2.1 - O Plano de Reforma do Estado no Brasil e a concepção de gestão gerencial.**

Como resposta “adequada” à crise do modo de intervenção estatal, o governo brasileiro apresenta no início da década de 1990, a proposta de Reforma do Estado<sup>22</sup> como

---

<sup>21</sup> A crise se manifesta de forma diferenciada no mundo, dependendo das especificidades políticas e econômicas de cada país. O que se viu foi uma crise do Estado do Bem-Estar Social nos países desenvolvidos; o esgotamento da industrialização por substituição de importações no terceiro mundo; e o colapso do estatismo nos países comunistas. Os aspectos gerais da crise são discutidos no 1º capítulo deste trabalho.

<sup>22</sup> O esforço oficial de reforma do Aparelho do Estado se inicia em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello, mas toma forma de fato no Governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, quando a Secretaria

uma das principais estratégias para combater a crise fiscal, tendo para isso criado inclusive um órgão específico, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) – responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE).

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

A proposta de Reforma do Estado tem em vista as seguintes metas: a) o ajustamento fiscal duradouro; b) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; c) a reforma da previdência social; d) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e) a reforma do Aparelho do Estado, com vistas a aumentar a “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar eficientemente as políticas públicas (PDRE, Introdução, p. 16) Grande parte dessas metas foram alcançadas ainda no governo de FHC. Outras extrapolaram os seus dois mandatos e

---

da Administração Federal é transformada em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tendo como titular Luiz Carlos Bresser Pereira. Em setembro deste mesmo ano é aprovado o Plano Diretor da Reforma do Estado pela Câmara da Reforma do Estado e sancionado pelo Presidente da República.

continuam a ser implementadas no governo Lula como, por exemplo, a reforma da Previdência Social.

É interessante perceber que quando os membros do governo refletem sobre as causas da crise, é a figura do próprio Estado que concentra a culpa, refletindo-se inclusive no texto do PDRE editado pelo MARE:

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

O Estado aparece como sendo o causador da falta de crescimento econômico e nesta perspectiva é visto como um obstáculo ao desenvolvimento. Essa mesma concepção fica ainda mais clara num outro texto de Bresser Pereira ao se reportar às causas da crise argumentando que “quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado ou no Estado. A Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mau funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado Social do século vinte” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.51).

Corroborando essa visão, as páginas introdutórias do PDRE trazem a mensagem de que a crise vivida pelo país nas últimas décadas confunde-se com a crise do Estado. Na apresentação do documento, o Presidente da República caracteriza a crise brasileira como uma crise do Estado, que ao se desviar de suas funções básicas, provocou a deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e da inflação. O Estado é então caracterizado como rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa, e que, portanto, a Reforma do Estado seria um instrumento imprescindível para a consolidação da estabilidade, para assegurar o crescimento da economia e promover a correção das desigualdades sociais e regionais.



A Reforma é compreendida ainda a partir do discurso da modernização do Estado, para que o país seja capaz de enfrentar a competitividade internacional e torne-se apto a acompanhar as mudanças introduzidas pelo processo de globalização. Em consequência, o Estado desejável estaria voltado não apenas para as funções sociais, mas também para o acompanhamento das mudanças determinadas pelo mercado, como assinala Bresser Pereira (1996):

É um Estado social liberal porque está comprometido com a defesa dos direitos sociais definidos no século XIX, mas é também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude historicamente nova, porque é o resultado de reformas orientadas para o mercado (p. 21)

De acordo com essa concepção, ele enumera quatro principais “problemas” que envolvem a reforma do Estado: a delimitação do tamanho do Estado, considerado excessivamente “grande” e ineficiente; a definição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Fica claro na perspectiva do PDRE, que a Reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (op.cit, p. 12).

Para tanto, propõe alterações na estrutura organizacional do aparelho do Estado sintetizadas na introdução de mecanismos de *descentralização*, de redução dos níveis hierárquicos e de deslocamento no eixo de avaliação da ação estatal: dos procedimentos para os resultados dessa ação. As alterações propostas objetivam tornar a administração pública

“permeável à maior participação dos agentes privados e organizações da sociedade civil” de maneira a superar as “formas tradicionais da ação estatal”.(Ibidem, p.38)

Para chegar à reconstrução do Estado segundo Bresser Pereira (1998), é preciso dotá-lo de maior poder a fim de que se possa alcançar os seguintes resultados: a) recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; b) redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; c) reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento.

As estratégias ou orientações apresentadas por ele para que a Reforma consiga alcançar esses resultados, valorizam quatro componentes ou processos básicos que viriam dar respostas aos “problemas” antes detectados:

1. A delimitação das funções do Estado, reduzindo o seu tamanho em termos principalmente de pessoal através programas de privatização, terceirização e “publicização”<sup>23</sup>.
2. A redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação, que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado. O documento afirma que o Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução, assim, reformar o Estado significa

---

<sup>23</sup> A publicização, segundo Bresser Pereira, significa transferir do Estado para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que são hoje prestados pelo Estado. O que significa ainda transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública não-estatal. (Pereira, 1998). O Brasil criou formalmente o Programa Nacional de Publicização através da Medida provisória nº 1.591 de 09/10/1997. Posteriormente foi aprovada a Lei nº 9.637, de 15/5/98 regulamentando as ditas Organizações Sociais (OS) e a Lei 9.790 de 23/3/99, definindo o termo de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSIP), que foi seguida de várias regulamentações complementares (Montaño, 2001, p.261).

transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.

3. Aumento da governança, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal;
4. Aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo e de sua legitimidade para governar.

A Reforma do Estado propõe, portanto, que se passe de uma administração pública formal, baseada em princípios racionais-burocráticos<sup>24</sup>, para outra denominada gestão gerencial, descrita no PDRE como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Esta nova concepção de gestão seria orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

O objetivo seria tornar a administração pública mais flexível e eficiente, reduzir o seu custo e propiciar mais qualidade ao serviço público. A concepção de gestão gerencial fica evidente no discurso presidencial das páginas introdutórias do PDRE:

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

---

18 A administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento: a) a liberdade pessoal do funcionário, que obedece às obrigações do cargo; b) nomeação (e não eleição); c) competências funcionais fixas; d) contrato a partir de seleção para verificar qualificação profissional; e) remuneração com salários fixos em dinheiro; f) exercício do cargo como profissão única ou principal; g) perspectiva de carreira; h) não apropriação dos cargos; i) submissão a sistema de disciplina e controle do serviço, ou seja, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Tem em Max Weber seu principal teórico, para quem "O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático" (Weber, 1991, p. 144).

Além disso, para superação das formas tradicionais de ação estatal, o documento propõe que as estruturas sejam descentralizadas e redesenhadas, com o objetivo de se desenvolver um modelo gerencial capaz de gerar resultados. Neste sentido, os princípios são o cidadão-cliente, o controle por resultados e a competição na administração, pois a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços, inspirando-se na administração de empresas.

Este novo paradigma é assim explicitado:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da *descentralização da decisão*, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, *descentralizações de funções*, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (Ibidem, p. 23 itálico meu)

Para os autores do Plano a primeira experiência de administração gerencial no país é aquela propiciada pelo Decreto – Lei nº 200/67, que expandiu a administração indireta através de uma política de descentralização funcional com o fim de obter maior dinamismo operacional. Mas apesar da boa intenção da proposta, esta estratégia do governo militar é vista como algo que ficou pela metade, já que a administração central não conseguiu homogeneizar esse intento, “tendo que conviver com núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central” (Ibidem, p.26). A causa do insucesso dessa medida foi também atribuída ao fato de não haver, por parte do governo, uma política de carreira para administradores públicos de alto nível, que lhes permitisse atuar de forma mais eficiente na administração direta.

Depois disso, outros momentos em que se tenta retomar a idéia de implementação de uma reforma gerencial, é com a implantação do Programa Nacional de Desburocratização no

governo Figueiredo (1980-1984) que, em seguida se tornou Programa Nacional de Desestatização no governo Sarney (1985-1989). Ambos são lembrados como tentativas que, se não conseguiram seu intento, mas representaram tentativas válidas com o objetivo de conter os excessos burocráticos da administração central, iniciadas a partir do Decreto-Lei nº 200/67.

A transição democrática é concebida pelos formuladores do Plano Diretor da Reforma do Estado como um momento de retrocesso no sentido de se prover o país rumo a uma administração pública gerencial. O maior expoente desse “retrocesso burocrático sem precedentes”, segundo eles, seria a Constituição de 1988. Desse ponto de vista, essa Constituição engessou o aparelho do Estado por meio de medidas que sinalizaram nesse rumo, tais como: a extensão das regras burocráticas para empresas estatais e administração indireta, a obrigatoriedade do regime jurídico único para servidores públicos da União, Estados e Municípios, a estabilidade para os servidores civis e a aposentadoria integral no serviço público. Assim sendo, a Constituição não apenas cria privilégios e desprestigia a administração pública, mas também contribui para aumentar o custo da máquina administrativa do Estado. Na opinião de Bresser Pereira, os constituintes não foram capazes de acompanhar as inovações iniciadas desde o Decreto Lei nº 200/67, na perspectiva da descentralização e da eficiência administrativa. Enfatiza ainda a “neutralidade” dos tecnocratas do regime militar, o que na sua opinião favorecia a relação com a democracia, como expressa em uma de suas publicações sobre a Reforma do Estado:

O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De modo geral logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes exceção do que regra. Esse quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos – o PMDB e o PFL – fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia antes a permanecer na mão de técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 249)

A partir de um diagnóstico da “máquina” pública, os autores do Plano tentam demonstrar que a Constituição de 1988 provocou a diminuição da capacidade operacional de governo e um aumento do seu custo. O diagnóstico é realizado considerando três dimensões do problema: a) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para se conseguir uma maior eficiência do aparelho do Estado; b) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; c) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas.

Na dimensão institucional-legal, o Plano afirma que a história da administração brasileira expressa tentativas de reformas que se por um lado implicam em fusão, extinção e criação de órgãos, por outro não evitam a manutenção de estruturas obsoletas, pesadas, hierarquizadas, caras e com tendência a centralização e à superposição de órgãos e funções. Em resposta a essa situação, o Plano evidencia a descentralização preconizada pela Constituição de 1988 que assegurou a possibilidade de execução dos serviços sociais e de infra-estrutura a Estados e Municípios, bem como a execução de recursos orçamentários. Mas lembra que:

Os avanços no sentido de conceder maior autonomia na execução de serviços e de favorecer as unidades sub-nacionais caminham lentamente, menos por falta de definição legal do problema, é mais pela crença arraigada da cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país. (BRASIL – MARE, 1995, p.34).

Assim, segundo a concepção dos que elaboraram o Plano, o município se comporta de uma maneira até certo ponto omissa e dependente em relação à União, uma vez que as condições legais para sua atuação estariam dadas. O problema seria de ordem cultural, passível de ser modificada com a adoção da mentalidade da gestão gerencial, que tem na iniciativa e na competência seus pilares centrais.

Quanto à legislação que rege as relações de trabalho no setor público, esta é vista como protecionista e inibidora do “espírito empreendedor” por não estimular a competência, que ficaria sacrificada pela estabilidade do servidor e pela impossibilidade de se viabilizar o recrutamento de pessoal de forma flexível. Os vilões dessa história seriam o Regime Jurídico Único e a Constituição de 1988, que embora procurando preservar a administração ao tentar inibir a utilização política de cargos, teriam restringido a capacidade operacional do governo tornando a administração de pessoal rígida e ineficiente. Ainda em relação aos recursos humanos, o documento ressalta a tendência de gastos crescentes com pessoal pela União, enfatizando aqueles com os inativos. Para os autores do Plano, “o sistema previdenciário público é hoje, do ponto de vista social, um sistema injusto e desequilibrado” (Ibidem, p. 41) porque paga uma aposentadoria ao servidor público acima daquela recebida no setor privado. Os problemas decorrentes da gestão de recursos humanos e que dificultam o desenvolvimento de uma gestão moderna e eficiente são assim sintetizados:

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

Quanto à dimensão cultural e à dimensão da gestão propriamente dita, os autores do Plano parece que se reportam a um outro Brasil, na medida em que afirmam que a cultura burocrática não reconhece que o patrimonialismo já não constitui mais um valor na sociedade brasileira e que os políticos são controlados por seus eleitores, razão porque se tornam desnecessárias tantas regras burocráticas.

Afirmar que o patrimonialismo é ausente como valor e que o eleitor tem a possibilidade de controlar os políticos, me parece uma idéia um tanto fora de lugar se levarmos em consideração o Estado do Pará, (e até mesmo o Brasil) onde historicamente o

Estado de direito vem sendo sistematicamente desrespeitado e boa parte dos políticos eleitos e reeleitos nem sempre apresentam os valores consensualmente reconhecidos pela sociedade como desejáveis em uma figura pública como: honestidade, compromisso público, seriedade. Ao invés disso, alguns deles recorrem à mídia e ao poder do dinheiro para “maximizar” suas qualidades e acabam “aprovados” e “reaprovados” pelo eleitorado, o que põe em dúvida essa possibilidade de “controle” unicamente pelo voto do eleitor.

Mas continuemos com o raciocínio posto no Plano. Por conta do não reconhecimento desse Brasil “ideal”, onde imperaria a “democracia”, a administração burocrática revela a desconfiança em relação aos políticos e administradores públicos porque teriam tendência de administrar em causa própria, e por isso não delega autoridade e autonomia a eles para decisões que envolvam problemas relacionados com recursos humanos, materiais e financeiros. Daí a rigidez do controle, que é realizado ao longo do processo administrativo e constitui obstáculo a uma gestão mais flexível ao pressupor estabilidade para servidores, realização de concursos, licitações formais, orçamentos detalhados. Estes são considerados fatores que dificultam uma administração pública eficiente e “só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal, ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial” (MARE, *op.cit.*, p.48).

Para se entender as origens dessa “desconfiança” apresentada através das várias medidas de controle administrativo postos pela administração burocrática, a obra de Bugarin, Vieira e Garcia (2003) nos oferece uma explicação bastante interessante. Para esses autores, a esfera pública é dirigida por agentes públicos – políticos e burocratas – cuja racionalidade, por natureza, não difere daquela dos agentes privados, isto, é eles se comportam como *homo economicus*, cujas regras balizadoras das relações são os interesses privados de lucros,



vantagens ou poder. Eles operam segundo o comportamento *rent – seeking*.<sup>25</sup> Segundo essa concepção, os agentes privados e públicos buscam sempre realizar seus fins privados e dentro destes fins está a perseguição de rendas dentro da sociedade para maximizar o seu bem-estar econômico. Nessa perspectiva, suas atuações podem se dar tanto dentro como fora do conjunto de regras de conduta econômica, política ou social. Em função disso há necessidade de instituições de mecanismos de controle a fim de que se possa minimizar os desvios e constranger o comportamento *rent-seeking* que se manifesta das mais variadas formas como: competição entre grupos de interesses através de *lobby*, propaganda enganosa, corrupção ativa e passiva, desvios de verbas, entre outros.

É interessante e ao mesmo tempo contraditório, porque essa posição a respeito do comportamento *rent-seeking* encontra ressonância na opinião de Bresser Pereira em um outro trabalho de sua autoria, que, ao esclarecer e justificar a necessidade da Reforma do Estado justamente por reconhecer as fragilidades estatais e a sua vulnerabilidade diante de tal comportamento evidenciava que:

[O Estado] (...) tinha se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas de fato muito fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, do *rent-seeking* (BRESSER PEREIRA, 1996, p.16)

É contraditório porque a “flexibilização” requerida pela gestão gerencial pode facilitar a continuidade do dito comportamento *rent-seeking*, na medida em que ao se diluir o provimento das políticas públicas numa constelação de unidades autônomas e competitivas entre si, pode haver a superposição de ações, administração visando a rentabilidade dos recursos em detrimento dos fins, submissão dos fins públicos a interesses privados, reeditando-se as práticas do *rent-seeking* que a reforma do estado se propõe a combater Bhering (op.cit). Nessa mesma perspectiva, a análise de Barreto (1999) sobre as Organizações

---

<sup>25</sup> *Rent – seeking* significa literalmente “caçadores de renda” e originalmente é um conceito desenvolvido por Buchanan, J. M & Tullock, G. desenvolvido na obra *The Calculus of consent*, editado pela Universidade de Michigan em 1962, segundo nota dos autores.

Sociais<sup>26</sup> na Reforma do Estado Brasileiro, aponta que uma das fragilidades desse modelo de organização reside na sua aparente vulnerabilidade perante grupos de interesse atuantes tanto no setor público estatal como no setor privado.

Com relação à possibilidade dessas organizações virem a ser controladas pelos detentores do Poder Executivo, a autora aponta que o modelo contribui para isso na medida em que permite a transferência de recursos públicos para entidades privadas, escolhidas pelo Executivo sem critérios previamente estabelecidos, acentuando o risco de uso político dos recursos públicos pela inexistência de controles do processo. A segunda hipótese, em relação aos interesses privatistas, pressupõe que estes podem estar sendo contemplados, na medida em que ao estimular que as Organizações Sociais complementem os recursos advindos do governo, via parcerias na sociedade, o modelo tende a facilitar esses interesses pela ausência de controles desse processo. E que quando isso acontece, “abre-se uma brecha para a ingerência dos interesses privados sobre a prestação dos serviços” (p.133), o que pode afastar essas entidades dos objetivos essencialmente públicos. Barreto considera ainda o fato de que a admissão do funcionalismo prevista no modelo não se dará necessariamente por concurso e que a demissão fica a critério dos dirigentes. Sendo assim, destaca que estes são fatores que podem facilitar as práticas clientelistas e a desprofissionalização de intervenções que exigem conhecimento técnico especializado, concluindo que isso significa um retrocesso na perspectiva de melhoria do serviço público e, de fato, uma contradição diante dos objetivos de eficiência e de combate à prática do *rent-seeking* postos pela gestão gerencial contida na Reforma do Estado.

---

<sup>26</sup> Segundo a Medida Provisória nº 1.591, de 9/10/1997, que criou a Programa Nacional de Publicização, as Organizações Sociais (OS) são “pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais”.

Sobre os programas de publicização implementados pela Reforma do Estado, a partir da criação das Organizações Sociais, Montaño (2002) sintetiza de modo bastante procedente os objetivos subjacentes a essas modificações implementadas, quando se reporta à:

diminuição dos custos dessa atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização desses serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão, desonerando o capital (p.84).

O que significa dizer que há toda uma reorganização, uma alteração na resposta às demandas por políticas sociais. Não propriamente pela maior eficiência atribuída às entidades, estruturas locais tipo OS, “terceiro setor” ou até mesmo ao Município, tão decantada nas intencionalidades do Plano, mas pelos efeitos decorrentes da diminuição, da focalização e da perda da universalidade dessas políticas em favor da desoneração do capital.

Há que se ressaltar ainda que, ao permitir a busca de fontes de financiamento extra-orçamentárias e a realização de aplicações no mercado financeiro às Organizações Sociais, conforme Barreto (op.cit.), o Estado pode ir gradativamente reduzindo sua participação no provimento das políticas públicas, na proporção em que o capital privado vai aumentando a dele, acentuando a privatização desses serviços.

Para os servidores públicos que possuam vínculo direto e estável, isto é, não terceirizados, o Plano sugere que além da profissionalização e do mérito como fatores determinantes para sua promoção, que eles sejam estimulados a produzir por meio da adoção de um sistema de motivação negativa possibilitada pela demissão por insuficiência de desempenho.

Esse indicativo parece ter norteado a política de avaliação funcional docente adotada no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio de medidas de aferição do desempenho dos docentes federais do ensino superior com a criação da Gratificação de Estímulo à Docência

(GED). No início do Governo Lula se estabelece o Sistema de Certificação e formação continuada dos professores do ensino Básico, o “Provão dos professores”, através da Portaria nº 1.403 de 09 de junho de 2003, do Ministério da Educação (MEC). A atuação de organismos como a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação (ANFOPE), por exemplo, fez com que os efeitos dessa lei fossem contidos, encontrando-se por ora suspensos.

Segundo o documento do PDRE, o modelo gerencial se tornou realidade no mundo desenvolvido, quando se revelou capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público, passíveis de acontecer com a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública através do controle social.

Embora esses mecanismos de controle social não sejam definidos no Plano, Bresser Pereira (op.cit.), um de seus principais mentores, em um outro estudo, classifica em três os mecanismos de controle fundamentais sob o ponto de vista gerencial: O Estado, o mercado e a sociedade civil.

No Estado estaria incluído o sistema legal ou jurídico constituído pelo conjunto de normas jurídicas e que se constitui no mecanismo mais geral de controle, pois estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar. Já o mercado seria o sistema econômico em que o controle se realiza por meio da competição, sendo, portanto, o melhor dos mecanismos de controle, uma vez que por meio da concorrência, obtêm-se em princípio, os melhores resultados como os menores custos. Por fim, na sociedade civil estariam os grupos sociais que tendem a se organizar para defender interesses particulares ou públicos.

A partir dessa classificação e utilizando um critério funcional, o autor distingue três formas de controle: a) o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; b) o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e c) o controle econômico via mercado. Estes por sua vez são desdobrados pelo autor em um “leque” de mecanismos de controle que são classificados a partir do mais democrático (difuso, automático) ao mais autoritário (concentrado) e que, além do sistema jurídico que antecede a todos, seriam: a) o mercado; b) o controle social (democracia direta); c) o controle democrático representativo; d) o controle hierárquico gerencial; e) o controle hierárquico burocrático e f) o controle hierárquico tradicional.

Estes seis tipos elencados segundo Bresser Pereira, vêm geralmente sendo combinados entre si nas formações sociais concretas. Assim, em termos históricos e a partir de uma visão otimista, nas sociedades primitivas predominaram o controle hierárquico tradicional e o social; nas sociedades pré-capitalistas complexas, o poder hierárquico tradicional expresso no patrimonialismo; no capitalismo liberal do século dezenove, o controle burocrático combinado com a democracia representativa e o mercado; no capitalismo burocrático do século vinte, o controle burocrático combinado com a democracia representativa e um mercado regulado; e, finalmente no capitalismo globalizado que está emergindo conjuntamente com a Reforma do Estado dos anos de 1990, predominariam, combinados, o controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou o controle social e o mercado.

O autor complementa afirmando que nas sociedades primitivas e no patrimonialismo, o espaço público e o privado eram confundidos; no capitalismo liberal o espaço privado se separa do público e ganha autonomia; no capitalismo burocrático, o espaço público volta a

crescer, mas na forma de estatal; no capitalismo do século XXI o espaço público volta a crescer, mas no plano não-estatal do controle social. Mas o que fica claro é que para ele, os mecanismos de democracia direta, a exemplo dos conselhos ficam em segundo plano. Nesse sentido,

O mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência, obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle.(BRESSER PEREIRA, 1997, p. 76).

Numa outra perspectiva, Barreto (op.cit.) destaca a importância da participação e do controle social como elementos críticos, exercendo pressão sobre o Estado e sobre as Organizações Sociais responsáveis pela execução de serviços públicos, exigindo maior eficiência, eficácia e efetividade dos serviços sociais na perspectiva de inibir a utilização dessas entidades para fins políticos ou econômicos. Nesse sentido, “quanto maior o espaço de participação – tanto nas decisões quanto na implementação de políticas sociais – menor a vulnerabilidade dessas organizações perante grupos de interesses privados ou públicos estatais” (p.133), emergindo como “contrapeso na balança”, no que concordo com ela. Mas não uma participação apenas pra cobrar os resultados, mas também para contribuir de forma cidadã na concepção e acompanhamento dessas políticas, de forma mais democrática e ampliada possível, como sugere Gramsci, para quem só assim seria possível conceber de fato a cidadania, mediante a construção ativa dos homens, como sujeitos da história.

Mas continuemos com o estudo do Plano. O PRDE distingue quatro setores no Estado:

- a) o Núcleo Estratégico que formula políticas públicas, legisla e controla sua execução e é composto pelos três poderes;
- b) o Setor de Atividades Exclusivas, onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar, a exemplo da previdência básica, educação básica, segurança e outros;
- c) o Setor de Serviços Não-Exclusivos, onde o estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, como as universidades, hospitais, centros

de pesquisas e museus; d) e o Setor de Bens e Serviços para o Mercado, a exemplo de empresas não assumidas pelo capital privado. Quanto ao tipo de administração, no Núcleo Estratégico, onde se inclui a gestão do ensino fundamental, objeto deste trabalho, propõe-se um *mix* entre administração burocrática e gerencial. Nos demais, a administração gerencial.

Os parâmetros em relação à descentralização assumidos pela Reforma do Estado no Brasil na década de 1990 são diferentes daqueles almejados pelas forças organizadas da sociedade civil quando das lutas pela redemocratização do país na década anterior. A idéia de descentralização que sempre foi associada à democratização de decisões pelas forças progressistas é re-elaborada, tornando-se apenas uma estratégia na busca da relação ótima entre a qualidade e seus custos.

A descentralização que se apresenta como estratégia administrativa na Proposta contida no PDRE traz como principal eixo a flexibilização e a desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de busca de melhoria no atendimento ao cidadão-contribuinte, reduzindo mediações. A administração pública gerencial, cuja inspiração baseia-se nos avanços da administração empresarial se caracterizaria por:

a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 242-3).

A diferença básica entre a gestão pública burocrática e a gerencial, segundo a proposta de Reforma, estaria na forma de controle que deixa de basear-se nos processos, para se concentrar nos resultados, o que se expressaria nas seguintes estratégias: Definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe

forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; controle ou cobrança a posteriori dos resultados; competição administrada no interior do próprio Estado e *descentralização da estrutura organizacional, reduzindo-se os níveis hierárquicos*.(MARE, 1995).

Essa tendência descentralizadora assumida pelo Estado mediante a Reforma é ainda mais clara em uma outra parte do documento:

Nessa nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (MARE, op.cit, p.18)

O Estado passa a ter as funções de coordenação e de regulação na esfera federal, devendo *descentralizar-se progressivamente*, passando para as esferas *estadual e municipal* as funções de execução no que se refira a serviços sociais e de infra-estrutura, conforme se pode constatar no documento. É justamente nesse ponto que entendo que as políticas de descentralização em educação tais como a Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará se enquadram, como parte da tendência descentralizadora vertical proposta pelo PRDE.

Esse novo modelo de gestão implica uma visão de cidadão-cliente-consumidor de políticas sociais, e não uma concepção de cidadão sujeito de direitos e construtor das bases que legitimam esses direitos tal qual informava Gramsci. Um sujeito que tivesse na implementação das políticas públicas a garantia de atendimento de seus direitos como cidadão, não que fosse considerado como consumidor, tal como indica a Reforma do Estado. E uma das estratégias anunciadas para a consolidação dessa relação é a descentralização da gestão via municipalização, que teria nas estruturas locais, maiores possibilidades de atendimento desse “cidadão-cliente”.



Tentando evidenciar a importância dessas estruturas locais para a gestão, Krawczyk (2002) enfatiza a emergência de uma nova governabilidade para a educação pública, diferente da que imperou no modelo de Estado de bem-estar social. A análise da autora acerca dessa nova governabilidade evidencia dois conceitos controversos porque expressam novas formas de organização, governo e regulação econômica, social e política: a globalização e a descentralização.

A globalização tem gerado uma nova ordem econômica internacional que sobrepõe os mercados às nações; a descentralização apresenta-se como locus por excelência de desenvolvimento econômico, social e educacional, entre outros motivos, pela mudança do modelo de produção em massa e de empresas enraizadas nacionalmente, para métodos de produção e organização mais flexíveis; pela crescente predominância de empresas multinacionais organizadas em células de operações cada vez menores (pequenas empresas) espalhadas em diferentes territórios para a realização do máximo benefício. Deste modo, o processo de globalização, ao mesmo tempo em que invalida a necessidade de uma base territorial e de estratégias nacionais frente às regras do mercado internacional no âmbito da produção, apresenta a gestão local como a forma mais adequada para vincular os custos e vantagens dos seus serviços públicos e privados, apontando assim a descentralização e privatização da gestão pública na perspectiva de melhoria da qualidade da produção e dos serviços oferecidos.

Em síntese, o Plano prevê uma estratégia de transição da Reforma do Estado que seguiria em três direções: a) a mudança da legislação (incluindo reformas constitucionais) com vistas ao ajuste fiscal, como por exemplo: a Reforma da Administração Pública constante na Emenda Constitucional nº 19<sup>27</sup> e a Reforma da Previdência Social com a Emenda

---

<sup>27</sup> Essa emenda é aprovada em 04 de junho de 1998 e publicada no D.O.U. em 05/06/98. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas de Administração Pública, (direta e indireta de qualquer dos Poderes da União,

Constitucional nº 20<sup>28</sup>; b) a introdução de uma cultura gerencial com a introdução de critério de avaliação e indicadores de desempenho visando garantir uma relação custo-benefício equilibrada, com ênfase nos resultados, e d) a adoção das práticas gerenciais no serviço público, uma das quais, entendo ser a gestão descentralizada através da municipalização.

A possibilidade de construção de uma outra gestão, que se caracterize pela busca de uma educação de qualidade para todos, que considere o homem como um cidadão de direitos e não apenas um consumidor, parece ser um compromisso e uma tarefa que se desenha para todos nós, que não apenas sonhamos com dias melhores, mas que lutamos em busca deste sonho. Isso nos remete à necessidade de refletir um pouco sobre a proposta de gestão democrática como esse outro caminho possível, no próximo item.

## **2.2 - Gestão Democrática da educação no Brasil: um sonho que não se sonha sozinho**

A questão da gestão democrática da educação, no meu entendimento, se insere num universo de luta maior, cujo eixo principal é a luta pela democratização da educação. A democratização seria então composta por três níveis de discussão que vêm alicerçando e estimulando as lutas dos educadores desde a década de 1980: a democratização do direito de acesso, a democratização da qualidade e a democratização da gestão. Considerando os objetivos desse trabalho, que trata da municipalização como política de descentralização da gestão, tentarei abordar de forma sucinta num primeiro momento, os dois primeiros aspectos

---

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do distrito Federal, visando a perspectiva de gestão gerencial no serviço público.

<sup>28</sup> Bhering (2003) situa a discussão acerca dessa emenda a partir da lógica fiscal e dos argumentos demográficos (perspectivas de envelhecimento da população e seus impactos sobre a Previdência) que se combinam a uma concepção de previdência pobre para os pobres e uma previdência complementar para os que “podem pagar”, institucionalizando a dualidade da ação governamental.

de forma conjunta, por entendê-los relacionados com a problemática que envolve a gestão, discutida posteriormente.

### **2.2.1 - A Democratização do acesso e do direito a um ensino de qualidade**

A história da luta pelo direito de acesso à educação tem como marco as décadas de 1920 – 30, momento em que “começou a amadurecer a consciência política da Nação e se iniciou a batalha pelo voto secreto e livre, esta batalha devia ser acompanhada (uma vez que não precedida) da sua óbvia contrapartida – a educação do povo” (TEIXEIRA, 1999, p. 92). Um momento que se caracterizava pela extrema seletividade e elitismo da educação, reservada para poucos. É quando a idéia de estender a educação para todos começou a tomar corpo, seja através do Movimento dos renovadores da educação, seja em razão das exigências políticas da época para a conquista do direito de votar. Assim, em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, que propugnava a institucionalização, a expansão e a laicidade da escola pública, além de pleitearem ainda a igualdade dos sexos no direito à escolarização e pela obrigatoriedade do Estado assumir a oferta universal e gratuita do ensino primário, deram mais visibilidade a esses reclamos sociais.

A resposta a essas reivindicações se fez presente no âmbito legislativo a partir da Constituição de 1946, que veio fixar a obrigatoriedade do ensino primário de quatro anos e a sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais (Art. 168, inciso I e II), dispositivo que foi referendado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024 de 1961) ao estabelecer que esta obrigatoriedade seria para todos os alunos de 7 a 14 anos (Art. 27). No entanto, a luta por ver implementada uma educação pública e passível de se estender a todos tal como o que vinha sendo reivindicado pela população durante os debates que antecederam a aprovação dessa Lei no Brasil, leva alguns Estados a refletirem sobre as condições de oferta

e a especificidade do ensino primário, como o Estado de São Paulo, que ao instituir o Primeiro Congresso Estadual de Educação Primária em 1956, tem em Anísio Teixeira<sup>29</sup> um de seus conferencistas que assim se pronunciou a respeito desse nível de ensino em relação às aspirações presentes naquele contexto:

As democracias, porém, sendo regimes de igualdade social e povos unificados, isto é, com igualdade de direitos individuais e sistema de governo de sufrágio universal, não podem prescindir de uma sólida educação comum, a ser dada na escola primária, de currículo completo e dia letivo integral, destinada a preparar o cidadão nacional e o trabalhador ainda não qualificado, e, além disso, estabelecer a base igualitária de oportunidades, de onde irão partir todos, sem limitações hereditárias ou quaisquer outras, para os múltiplos e diversos tipos de educação semi-especializada e especializada, ulteriores à educação primária (TEIXEIRA, op.cit. p.107)

A concepção de direito à educação conforme esse autor, está intrinsecamente ligada à concepção de igualdade de oportunidades postas pelo caráter do regime republicano, a partir do qual, o Estado assume o dever de garantir a equalização desse direito a todos, independentemente de condição social, política, econômica ou religiosa. A perspectiva de educação assumida por Anísio Teixeira, como um direito conquistado pela condição de cidadania e não como privilégio a ser concedido somente a alguns, além de me parecer bastante coerente com a trajetória de lutas implementadas pela defesa da escola pública e gratuita ao longo de sua vida, parece ter influenciado também os debates tanto daquela época, como ainda os de hoje em favor dessa causa, com a qual me sinto também comprometida.

Com a reforma da primeira LDB por meio da Lei nº 5.692/71, o ensino primário antes correspondente a quatro anos, passa a chamar-se 1º Grau, de 1ª a 8ª séries dobrando, portanto,

---

<sup>29</sup> Anísio Spínola Teixeira nasceu em Catité, na Bahia, em 12 de julho de 1900. Formado em Direito, em 1924 é nomeado Inspetor Geral do ensino na Bahia. Seu nome é associado não só aos ideais da Escola Nova no Brasil, mas também a instituições de ensino superior como a Universidade do Distrito Federal (1935-39), à Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 1951, à direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) em 1955 e à criação do Centro Brasileiro de Estudos Educacionais (CBPE) no mesmo ano. Foi um dos principais idealizadores da Universidade de Brasília (UnB), em 1961.

o tempo de obrigatoriedade para oito anos de estudos e, em consequência, ampliando o tempo dedicado a dar cumprimento a esse direito.

Embora formalmente garantido, o direito à educação assinalado nas leis, nem sempre vieram se refletindo na realidade dos fatos. Assim, ao chegarmos à década de 1980, o Brasil apresentava ainda um grande déficit educacional. Os números para a época evidenciados por Cunha (1991) revelam as taxas de crescimento e as condições em que se dava esse ensino. Os demonstrativos apontavam que a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos era de 80,4% em 1980, e em 1987 pouco ultrapassava os 82%. Diante do pouco crescimento verificado nesse período de sete anos (cerca de 2%), para ele “não era surpreendente que a taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais ainda fosse de 19% em 1988, apesar de toda a intensa campanha de alfabetização de jovens e adultos iniciada em 1970, quando essa taxa era de 33,6%” (p.34). Evidenciava ainda, que em 1987, cerca de 12% dos professores não tinham sequer o 2º Grau completo e na zona rural esse número aumentava para 48,4%. Havia uma grande quantidade de escolas unidocentes (uma sala e um professor) na zona rural da rede municipal, chegando a ter Estados que ultrapassavam 90% dessas escolas, como era o caso do Amazonas (96,1%), Pará (96%), Piauí (90,1%) e São Paulo (98,5%), que ensinavam alunos de duas até quatro séries (ensino multisseriado). Fica evidente o ritmo modesto de crescimento do ensino fundamental posto por Cunha, que além da não universalização desse direito revela as precárias condições em que se dava. Estes certamente são motivos que congregam as lutas pelo direito e pela qualidade da educação durante o processo constituinte nessa década. Um deles, o que reivindica a democratização da gestão educacional.

O direito à educação volta a ser reiterado na Constituição de 1988, na qual é concebida então como direito de todos e dever do Estado e da família (Art.205). O dever do Estado para com a educação foi consubstanciado dentre outros dispositivos na lei, pela garantia do ensino

fundamental, considerado obrigatório e gratuito, entendido como direito público subjetivo (Art.208, §1º), o que implica a possibilidade de imputar responsabilidade às autoridades competentes pela sua omissão ou irregularidade na oferta. (Art.208, §2º).

É assim que durante a década de 1990, o ensino fundamental aproxima-se da universalização do acesso, nas palavras do ministro da Educação dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso:

O país conseguiu antecipar e superar a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar, até 2003. Estamos com 97% das crianças na escola. A década de 90 foi um marco. A discussão sobre a educação está hoje centrada na qualidade, o que é um importante avanço. (SOUZA, 2001, p.3)

Não faz muito sentido a comemoração pelo acesso se de fato não se tem a qualidade, pois muitas vezes a entrada da criança em uma escola que de escola só tem o nome, ao invés de estimular o gosto pelo estudo, gera ainda mais resistência à idéia de estudar, dada a precariedade e o sacrifício que lhe é imposto para alimentar as estatísticas. Escolas em galpões, em barracos velhos, em casa de família, com professores sem ter sequer o ensino fundamental e ganhando miseravelmente, são comuns ainda aqui no Norte do Brasil, e estimulam que se lute pela universalização com qualidade, pelo acesso como direito, não como “privilégio” de alguns como denunciava Anísio Teixeira.

Certamente a questão da falta de qualidade da educação não é restrita a essa região e seus efeitos têm sido fartamente denunciados. As causas dessa situação, na visão de Mendonça (2000) seriam as seguintes:

Essa expansão desqualificada do ensino fundamental público levou parte da sociedade, organizada em torno da educação como direito, à mobilização pela oferta de ensino de qualidade. (...) o mesmo Estado que expandiu enormemente o acesso da população à escola pública brasileira, permitiu que ela se degradasse ao longo do tempo, não aplicando recursos financeiros adequados à manutenção da rede física e ao desenvolvimento do ensino e, particularmente, não investindo na formação, na capacitação e na remuneração condigna dos docentes, reduzindo os profissionais da educação a condição aviltante. (p.81)

É assim que a de luta pela democratização do ensino fundamental implementada desde a década de 1920, reforçada pelo esforço de redemocratização do país na década de 1980, embora tenha contribuído no sentido de alargar as oportunidades de acesso ao ensino fundamental, o século XXI ainda nos surpreendeu reivindicando universalização de matrículas no ensino básico (especialmente educação infantil e ensino médio), estruturação de rede física escolar, melhores condições de ensino diante de escolas multisseriadas, da precariedade ou falta dos mais elementares materiais e equipamentos didáticos nas escolas, melhoria dos baixos salários dos professores e de sua formação, enfim, empenhados na resolução de problemas que tendem a dificultar a uma educação de qualidade.

É a partir desse quadro de aparente resolução do problema de democratização do acesso pela “expansão desqualificada”, para utilizar a expressão de Mendonça (op.cit.) que se trata de reivindicar também a democratização das relações de poder na gestão da escola e de outros espaços de gestão como os Sistemas educacionais, na perspectiva de melhorar a qualidade educacional, o que veremos em seguida.

### **2.2.2 - A democratização da Gestão educacional: contexto e conceito.**

Ao longo da década de 1980, as lutas travadas pela ampliação da participação, seja para escolher o Presidente da república por eleição direta, seja para participar da definição das novas regras constitucionais após vinte anos de ditadura militar, estimularam as iniciativas de democratização da gestão no campo educacional.

Essa possibilidade de participação nas definições das políticas educacionais que vinha sendo reivindicada era não apenas, por ser a participação considerada como um dos fatores determinantes na melhoria da qualidade do ensino, mas também porque se pretendia

garantir o direito de cidadania a ser garantido e ampliado pela participação cidadã na gestão da coisa pública.

Isto porque desde meados de 1970, já crescia um movimento crítico reivindicando mudanças no sistema educacional visando a sua democratização, que começaram a incorporar suas idéias aos programas dos partidos de oposição criados legalmente em 1979 e que posteriormente influenciaram nos programas dos governadores de oposição eleitos em 1982. Cunha (1991) destaca especialmente os governos do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Paraná<sup>30</sup> e as experiências de das administrações municipais de Boa Esperança – ES, Lages – SC, Blumenau – SC e Piracicaba – SP, entre 1977 e 1987, que inovaram a proposta de gestão educacional pela implantação de mecanismos de participação e descentralização.

Esse movimento crítico, prenunciador de novos tempos para a gestão das políticas educacionais partiu, principalmente, das entidades de caráter acadêmico e das de caráter sindical criadas nessa época. As primeiras voltaram-se principalmente para a análise das políticas públicas tendo em vista a construção de uma escola pública de qualidade. Dentre elas, podemos destacar a Associação Nacional de pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), fundada em 1977, o Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES), fundado em 1978 e a Associação Nacional de Educação (ANDE), fundada em 1979. As entidades de caráter sindical de todos os Estados foram articuladas em âmbito nacional pela Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e pela Associação de Docentes do Ensino Superior (ANDES) e, embora no início demonstrassem motivações em geral de caráter econômico-corporativistas, o movimento foi evoluindo para preocupações econômico-políticas e até mesmo político-pedagógicas.(SAVIANI, 1997).

---

<sup>30</sup> O Rio de Janeiro inovou a partir da implantação da escola de tempo integral, os CIEPs; Minas destacou-se com o Congresso Mineiro de Educação, o combate ao clientelismo e a desmontagem do privatismo; São Paulo com a implantação do ciclo básico, o estatuto do magistério, a criação de conselhos escolares e a reforma curricular; o Paraná com os regimentos escolares e as eleições para diretores.



De maneira geral, dentre as bandeiras de luta desses educadores estava a reivindicação pela constituição de um sistema nacional de educação orgânico, a viabilização de educação pública e gratuita como direito público subjetivo, a erradicação do analfabetismo, a democratização da gestão educacional entre outros. Mas é em torno da luta pela democratização da educação que as Conferências Brasileiras de Educação aglutinaram educadores de todo o País.

A IV Conferência Brasileira de Educação<sup>31</sup> de 1986 foi pródiga nesse sentido. Assim, a Carta de Goiânia indicava dois pontos a respeito da gestão democrática da educação:

19) O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente construídos;

20) O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino (p.52).

Observa-se que o princípio de gestão democrática foi incorporado à Constituição Federal de 1988 no Art.206, inciso VI, que define a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” constituindo hoje um direito. Um direito que foi duramente conquistado em virtude dessas lutas, uma delas representada pelo Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito<sup>32</sup>, que na visão de Cunha (1991, p.433) “representou a plataforma mais avançada até então formulada no país” (p.433) por ser capaz

---

<sup>31</sup> Essa Conferência realizada em Goiânia em agosto de 1986 teve como tema central “A educação e a constituinte”. Nela foi aprovada a “Carta de Goiânia” contendo as propostas dos educadores para a educação a serem inseridas na Constituição de 1988. Posteriormente, essa mesma Carta deu origem a uma proposta de texto para a nova LDB, representativa das aspirações dos educadores, escrita por Dermeval Saviani a convite da ANDE, publicada na Revista de nº 13 (1988) dessa entidade e com a qual o deputado Federal Otávio Elísio (PSDB-MG) introduziu a discussão na Câmara Federal em dezembro de 1988.

<sup>32</sup> O Fórum foi composto pelas seguintes entidades: ANDE (Associação Nacional de Educação), ANDES (Associação de Docentes do Ensino Superior), ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), CPB (Confederação dos Professores do Brasil, atual CNTE), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), CGT (Central Geral dos Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais).

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

Cury (1997), chama a atenção para a noção de gestão democrática, considerada por ele como um princípio que associa o ensino público à democracia, o que quer dizer que “aí está implicada uma noção de participação na *gestio rei publicae*” (p.201). De acordo com esse educador, o termo gestão, derivado de *gestio*, que por sua vez vem de *gerere* (trazer em si, produzir) induz a pensar que a gestão não é só o ato de administrar um bem alheio, fora de si, “mas algo que se traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo desse bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia”. (Ibidem, p.201). Considera assim que o caráter público da gestão é potencializado duas vezes. Uma pela própria expressão de seu significado implícito etimologicamente, como algo que faz parte de quem participa. Outra por se tratar o ensino, de um serviço *público*, o que daria significado mais real ao termo *república*, como algo que não pode prescindir da participação do povo, porque do próprio povo, “o que (re)duplica o seu caráter público (re/pública)”(Cury, op.cit.)

Diferentemente da concepção tecnicista, taylorista e gerencial que pressupõe a separação entre política e administração, planejamento e execução, excluindo assim a maioria do processo decisório, a gestão democrática ao contrário, tende a incluir e ampliar o horizonte participativo nesse processo. Entendo que uma gestão é democrática quando possibilita a participação na concepção e definição de suas diretrizes políticas e administrativas e não apenas na definição dos procedimentos operacionais. Assim sendo, considero que o conceito formulado por Mendonça (op.cit.) a esse respeito é bastante apropriado para a reflexão sobre a concepção de gestão subjacente à proposta de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará, objeto desse trabalho:

A gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e

definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos (p.96).

Considerando esse universo mais amplo da esfera da participação, a gestão democrática pressupõe a convivência com o diferente, com pontos de vista e concepções múltiplas e faz parte de um processo de aprendizado e de luta política. Processo que não se restringe ao limite da prática educativa, que mesmo considerando os seus limites, pode contribuir para o repensar das práticas autoritárias presentes ainda nas relações sociais. Nesse sentido, a gestão democrática da educação supõe a transparência de processos e de atos e deve facilitar a participação e o acompanhamento de qualquer cidadão interessado através de mecanismos os mais variados possíveis.

Segundo Bordenave (1992), “a participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirma-se si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (p.16). Assim, a prática da participação além de envolver a auto-realização, propiciaria também a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como: a interação com os outros homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. Em síntese, a participação é inerente à natureza social do homem, cujo potencial pleno só será desenvolvido numa sociedade participativa e teria duas bases complementares: a afetiva e a instrumental. A primeira denota que participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros; a segunda pressupõe que fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente do que fazê-las em solidão ou isoladamente.

Neste sentido, Cury (op.cit) concebe que a participação na gestão educacional será tanto direta como no caso de consultas, assembléias, encontros ou mesmo questionários, quanto mediata através de órgãos colegiados, como Conselhos Escolares, Conselhos municipais estaduais e o próprio Conselho Nacional.

O processo de regulamentação da gestão democrática pela Constituição Federal, referendado pela LDB, Lei nº 9.394/9, por si só não tem sido suficiente para garantir sua efetivação. Isto porque de acordo com a leitura que se faz dos termos gestão e democracia, e até mesmo da combinação de ambos, o significado desses termos podem variar conforme os projetos em disputa. Assim é que em nome da gestão democrática, novos métodos de gestão são propostos. Entre eles, aqueles que contemplam a desconcentração de certas decisões, a descentralização dos serviços, que vêm sendo sistematicamente incorporados às reformas administrativas no setor educacional, sem, no entanto, incorporar os segmentos sociais e suas representações (Oliveira, 1997). Como por exemplo, a proposta de gestão gerencial proposta no PRDE para o serviço público, os programas de Gestão da Qualidade Total e também a proposta de descentralização da gestão educacional via Municipalização do ensino fundamental no Pará tal como vem sendo implementada.

Esse processo implica a re-significação da democracia, re-elaborando-se o sentido original de participação entendida como direito, que passaria a ser compreendida tendo em vista uma relação participativa que envolve cliente – consumidor dos serviços oferecidos pelo Estado ou por entidades delegadas por ele, como as ONGs, por exemplo. O estudo de Oliveira (op.cit.) a respeito das mudanças ocorridas na administração do sistema de ensino e expressas nas recentes reformas educativas da década de 1990 apontam que:

a marca da flexibilização destes novos modelos de gestão, se por um lado incorpora antigas conquistas dos movimentos organizados e das resistências dos trabalhadores às formas capitalistas de organização e gestão do trabalho, por outro, o fazem atribuindo-lhes novos significados, o que faz com que tenham na aparência conteúdos mais consensuais, mas na prática efetiva conservem pressupostos autoritários (p. 96).

Suarez (2000) interpreta essas mudanças como parte dos princípios neoliberais emergentes no final do século passado que tentam substituir a legitimidade e o consenso edificados no imaginário social sobre o significado das lutas pela democratização da vida

social e política “por *outros consensos e outra legitimidade*, que incorporem como centrais (e talvez únicos) os valores próprios da empresa, da competitividade, da mensurabilidade e do lucro”.(p.255) Enfim, trata-se de uma transformação cultural e ideológica considerada estratégica dentro dessa nova lógica, que pretende “substituir a ética pública, cunhada coletivamente pelo cívico e democrático, por uma *ética de livre mercado*, importada sem mediações do mundo empresarial e que supõe a supressão da política”(Ibidem, p.255).

Certamente estes novos parâmetros vêm influenciar as formas mais flexíveis e descentralizadoras de gestão e requerem um aprofundamento maior do estudo de suas origens discursivas. É o que tentarei fazer no item seguinte dessa discussão.

### **2.3 - Os discursos sobre a descentralização das políticas de Gestão educacional na América Latina nos anos de 1990.**

Uma das iniciativas de convergência mundial e de grande influência na definição de políticas públicas educacionais para a década de 1990, foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990<sup>33</sup>. Ao colocar em evidência a necessidade de se assegurar educação básica como prioridade para toda a população mundial, esta Conferência serviu de referência para um projeto educacional internacional neste rumo sintetizado na “Declaração Mundial sobre Educação Para Todos”, que especifica e se propõe a garantir a satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA). Estas são traduzidas como os conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao sujeito para enfrentar suas necessidades em sete

---

<sup>33</sup> A Conferência Mundial de educação para Todos (realizada de 5 a 9 de março de 1990) foi financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), UNICEF (Fundo das nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial. Dela participaram governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e personalidades destacadas na educação, com participação de 155 países, incluindo o Brasil.

situações: a). a sobrevivência; b). o desenvolvimento pleno de suas capacidades; c). uma vida e um trabalho dignos; c). uma participação plena no desenvolvimento; d). a melhoria da qualidade de vida; e). a tomada de decisões informadas e f). a possibilidade de continuar aprendendo. As metas se dirigem às necessidades de aprendizagem de crianças, jovens e adultos:

As necessidades básicas de aprendizagem (...) compreendem tanto os instrumentos essenciais de aprendizagem (...) quanto o conteúdo de que precisam os seres humanos para sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, aprimorar a qualidade de sua vida, tomar decisões com informações suficientes e continuar a aprender (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, Art. 1º, § 1º).

Compreendida a partir de um enfoque abrangente, a luta pela satisfação dessas necessidades, postas pela Declaração, compreende o compromisso de: universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças. A educação básica como enfoque e o princípio da equidade aparecem como compromissos principais, ressaltando-se ainda o compromisso da luta pela erradicação do analfabetismo.

A respeito do fortalecimento de alianças, o documento enfatiza além da importância de se considerar o papel do pessoal que trabalha em educação tais como professores e administradores e suas relações entre si, considera importante também alianças com outros setores sociais, “entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais” (Ibidem, p. 74), o que demonstra a predisposição para se firmar as ditas “parcerias”, pródigas na década corrente, quando o Congresso discute um Projeto de Lei que autoriza o governo federal a contratar, segundo normas específicas, parcerias público-privadas (PPPs).

Os participantes da Conferência Mundial de Educação Para Todos, através da “Declaração Mundial sobre Educação Para Todos”, comprometiam-se, portanto, em “cooperar no âmbito de nossas esferas de responsabilidade, tomando todas as medidas necessárias à consecução dos objetivos de educação para todos” por acreditar que “as necessidades básicas de aprendizagem podem e devem ser satisfeitas” (Ibidem, p.77). É assim que esse documento vai balizar boa parte das políticas educacionais brasileiras implementadas na década de 1990, como veremos mais adiante, neste trabalho.

Não é à toa que passados dez anos, reúnem-se novamente em uma nova Conferência de 26 a 28 de abril de 2000, em Dakar, Senegal, denominada “Fórum Mundial de Educação”, a fim de avaliar os progressos alcançados em relação aos compromissos assumidos por ocasião da “Conferência Mundial de Educação Para Todos”. Embora o documento proponha metas que não abrangem mais o período de estudo proposto para esse trabalho, é importante que se possa tê-las presente, na perspectiva de avaliar melhor as condições educacionais mundiais da década de 1990 a partir da evidência dos avanços alcançados e dos desafios a enfrentar, postos pelo documento, que podem refletir de alguma maneira a perspectiva vivenciada pela política educacional brasileira. O texto que sintetiza os resultados da avaliação realizada no Fórum recebeu o título de: “O Marco de Ação de Dakar Educação para Todos: Cumprindo nossos Compromissos Coletivos”. A avaliação que se faz na ocasião é de que ainda que os países tenham assumido o compromisso com a educação para todos, a realidade tem ficado aquém da perspectiva assumida, uma vez que “a milhões de pessoas ainda é negado o direito à educação e às oportunidades que ela dá” (p.13). Assim, os resultados mostram que embora algum progresso se tenha alcançado, ele tem acontecido de forma desigual e extremamente lenta. Os números apresentados no documento em relação à educação do ano de 2000 revelam a seguinte situação:

(i) dos mais de 800 milhões de crianças abaixo de seis anos de idade, menos de terça parte é beneficiada com alguma forma de educação pré-primária; (ii) perto de 113 milhões de crianças, 60% das quais são meninas, não têm acesso à escola primária; (iii) pelo menos 880 milhões de adultos são analfabetos, a maioria de mulheres. (EDUCAÇÃO PARA TODOS: O COMPROMISSO DE DAKAR, p.13).

As causas apontadas para a deficiência dos resultados são múltiplas: débil vontade política, recursos financeiros insuficientes e utilização insuficiente dos disponíveis, encargos da dívida dos países, atenção inadequada às necessidades de ensino dos pobres e excluídos, falta de atenção à qualidade do ensino e ausência do compromisso de superar as disparidades de gênero. O “Marco de Ação de Dakar” reafirma os compromissos assumidos em Jomtien fixando seis metas principais e propondo doze estratégias visando a Educação para Todos. As metas são as seguintes:

- a) Expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas;
- b) Garantir que em 2015 todas as crianças, especialmente meninas, crianças em situações difíceis e crianças pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso a uma boa qualidade, gratuita e obrigatória, e possibilidade de completá-la.
- c) Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam satisfeitas mediante o acesso equitativo à aprendizagem apropriada e a programas de capacitação para a vida;
- d) Atingir, em 2015, 50% de melhora nos níveis de alfabetização de jovens e adultos, especialmente para as mulheres, e igualdade de acesso à educação fundamental e permanente para todos os adultos;
- e) Eliminar, até 2005, as disparidades existentes entre os gêneros na educação primária e secundária e, até 2015, atingir a igualdade entre os gêneros em educação, concentrando esforços para garantir que as meninas tenham pleno acesso, em igualdade de condições, à educação fundamental de boa qualidade e que consigam completá-la.
- f) Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de modo que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidade essenciais.(EDUCAÇÃO PARA TODOS: O COMPROMISSO DE DAKAR, p. 18-0).

A preocupação com a educação infantil, das meninas, das mulheres e de jovens e adultos analfabetos desponta como ponto forte no documento e como medida estratégica de inclusão social e diminuição da pobreza.



As estratégias para o alcance dessas metas são traçadas levando em conta uma abordagem para além dos sistemas educacionais formais. Duas delas, que tratam da participação e da gestão pressupõem respectivamente, a garantia do envolvimento e da participação da sociedade civil na “formulação, implementação e monitoramento das estratégias para o desenvolvimento educacional” e o desenvolvimento de “sistemas de direção e administração educacional sensíveis, participativos e controláveis” (p.220), como forma de alcançar melhorias na educação.

É interessante observar que, levando em consideração o desenvolvimento das políticas educacionais na década anterior e seus pífios resultados, o tipo de participação recomendado pelos signatários de Dakar, especialmente para o nível local, não deve limitar-se apenas a avaliar decisões do Estado ou a financiar programas por ele projetados. Ao contrário, recomenda-se que o governo crie mecanismos regulares de diálogo em todos os níveis de tomada de decisões, “que permitam que os cidadãos e as organizações da sociedade civil contribuam para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da educação fundamental” (Ibidem, p.22), tornando essas estruturas administrativas mais “controláveis”. Sugerem-se ainda mudanças urgentes na forma de administração escolar. De administração extremamente centralizada, padronizada e autoritária, que a tomada de decisão a implementação e o monitoramento das ações escolares se dêem de forma mais descentralizada, com o apoio de um sistema de informação administrativo e da participação da comunidade local.

Estas são sinalizações que, com certeza, nos apontam que as lutas pela democratização do acesso e da gestão educacional são caminhos que ainda seguem o seu percurso, havendo necessidade também de nosso compromisso na sua viabilização.

Mas voltemos ao contexto das discussões que envolvem novas propostas de políticas para a educação nos países da América Latina, no início da década de 1990. Shiroma et al (2002) destacam como de grande importância o documento econômico da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) intitulado *Transformación Productiva com Equidad*, datado de 1990. Segundo esses autores, este documento recomendava que os países do continente latino-americano investissem em reformas dos sistemas educacionais para adequá-los a ofertar os conhecimentos e habilidades específicos requeridos pelo sistema produtivo que deveriam ser construídos na Educação Básica. Estes conhecimentos e habilidades consistiam na aquisição de habilidades básicas tais como: versatilidade, capacidade de inovação, comunicação, motivação, destrezas básicas, flexibilidade para adaptar-se a novas tarefas e habilidades como cálculo, ordenamento de prioridades e clareza na exposição.

Um outro documento destacado pelos autores produzido em 1992 pela CEPAL em conjunto com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e intitulado: *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformacion Productiva com Equidad*, traz também importantes sinalizações para as políticas educacionais brasileiras, em especial aquelas dirigidas à descentralização da gestão. O estudo apresentado sobre o documento aponta que as políticas públicas educacionais eram orientadas para a difusão de conhecimentos, que possibilitassem o domínio dos códigos da modernidade<sup>34</sup>, base para a construção da moderna cidadania e da competitividade<sup>35</sup>. Para que se pudesse alcançar esse objetivo, a recomendação era que também se fizesse uma ampla reforma dos sistemas

---

<sup>34</sup> Os códigos da modernidade eram definidos como sendo “os conhecimentos e destrezas necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna”

<sup>35</sup> No ano seguinte, Guiomar Namó de Mello publica o livro *Cidadania e competitividade: desafios do terceiro milênio* divulgando as idéias cepalinas. Neste livro, enfatiza as novas exigências postas para a educação diante das transformações do processo produtivo e da necessidade de uma cidadania moderna, com a revolução da informática e da comunicação.

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. É ilustrativo desta tese o pensamento de Mello (1994) para quem a concepção das políticas deveriam ficar centralizadas no governo federal e Estados e municípios deveriam se preocupar em apenas *gerenciar* essas políticas.

No nível Federal (...) deve ser formulada a matriz geradora de objetivos, prioridades e políticas que definam níveis diferentes de intervenções no nível estadual e municipal, (...) devem ser gerenciadas diretrizes nacionais suficientemente flexíveis para permitir o ajuste às condições de diferentes contextos econômicos e culturais. (MELLO, 1994, p.76)

Um outro marco orientador de diretrizes políticas para a década é o “Relatório Delors sobre a Educação para o Século XXI”. Entre 1993 e 1996 a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) compõe a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI coordenada pelo francês Jacques Delors, que produz o referido Relatório. Partindo de uma análise do contexto planetário, concebido como de interdependência e de globalização, o relatório aponta o fenômeno do desemprego e da exclusão social como marcos desse tempo e que só mediante investimentos em pesquisas e em educação os países em desenvolvimento poderão garantir sua entrada na economia globalizada e no mundo da ciência e da tecnologia.

(...) os países em desenvolvimento não devem negligenciar nada que possa facilitar-lhes a indispensável entrada no universo da ciência e da tecnologia, com o que isto comporta em matéria de adaptação de culturas e de modernização de mentalidades. Considerados nesta perspectiva, os investimentos em matéria de educação e de pesquisa constituem uma necessidade, e uma das preocupações prioritárias da comunidade internacional deve ser o risco de marginalização total dos excluídos do progresso, numa economia em rápida transformação (DELORS, 1998, p.74).

Em função disso, são apontados no Relatório três grandes desafios para o século XXI:

a) Viver democraticamente, ou seja, viver em comunidade; b) Ingresso de todos os países no campo da ciência e da tecnologia; c) Adaptação das várias culturas e modernização das mentalidades à sociedade da informação.

O Relatório tende a superdimensionar as reais possibilidades da educação que é apresentada como trunfo para a paz, a liberdade e justiça social, sendo capaz de recuar a pobreza e a exclusão social e enfim, promover o desenvolvimento sustentável. Considero que a educação não tem todo esse poder, ainda que seja um componente fundamental nesse processo de mudança.

Propõe ainda o Relatório, o conceito de educação ao longo de toda vida, redefinindo os tempos e espaços destinados à educação. A sociedade seria educativa e ao mesmo tempo aprendente. Esse novo conceito de educação seria alcançado a partir de quatro tipos de aprendizagens: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a viver junto. Esta missão ficaria a cargo da comunidade local, autoridades oficiais e da comunidade internacional.

Este documento certamente teve muita influência nas políticas educacionais brasileiras, especialmente por constituir a base teórica principal, sob a qual se inspiram os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e médio, que, em suas páginas introdutórias, fazem referência aos quatro tipos de aprendizagem necessárias ao século XXI e se propõem ajudar a alcançá-la.

Como co-patrocinador da Conferência Mundial de Educação para Todos e baseado em seus resultados, o Banco Mundial também elaborou diretrizes para a educação, publicadas no documento *Prioridades Y Estratégias para la Educación*, em 1995, segundo os estudos de Torres (2000) e Coraggio (2000). Uma dessas diretrizes, segundo Torres, enfatiza a

necessidade do uso mais racional dos insumos educacionais, o que poderia ser obtido com a “autonomia” das instituições, indicando que esse seja um dos mais urgentes eixos da reforma educacional.

A partir desse indicativo, o BM enfatiza a necessidade de mudanças no financiamento e na gestão do sistema educacional como parte das estratégias para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade da educação. Considera a questão da centralização da gestão desses recursos, como um dos principais desafios a serem enfrentados pela reforma, utilizando os seguintes argumentos:

A despesa pública com educação é frequentemente ineficiente e injusta. A cada dia, as despesas públicas em educação tornam-se mais difíceis de financiar na medida em que se expande o número de matrículas no setor público. Da mesma forma, a maior parte dos sistemas educativos são diretamente dirigidos por governos federais ou estaduais, que dedicam a maior parte de seus esforços para tratar de assuntos tais como negociações sobre os salários dos professores, programas de construções escolares e reformas curriculares. Este tipo de gestão centralizada deixa pouco espaço para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula. (BM, 1995, *apud* TORRES, 2000, p.130)

Com base nas idéias de descentralização da gestão com vistas a melhorar a sua eficiência, a reforma educativa proposta pelo BM para os países em desenvolvimento, leva em conta nove pontos principais, de acordo com Torres (*op.cit.*), que, no meu entendimento, por terem alcançado um grau de influência bastante significativo nas políticas educacionais implementadas no Brasil da década de 1990, torna-se importante que alguns deles sejam recuperados mais detalhadamente.

Um dos principais enfoques destacados pelo BM, como parte de suas “recomendações” para os países em desenvolvimento, segundo a autora, é a prioridade de atenção para com a educação básica por conceber que esse nível educacional aumenta a capacidade produtiva dos que a ele tem acesso, contribuindo para a redução da pobreza na medida em que concorre para um aumento de valor e eficiência do trabalho dos pobres, além

de minimizar os efeitos advindos dessa condição, tais como os relacionados com a saúde e a nutrição, por exemplo. Coraggio, (op.cit) também reforça essa mesma posição de Torres em relação ao BM ao conceber que a estratégia desse organismo econômico tem dois componentes: “promover o uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres – o trabalho” e “fornecer aos pobres os serviços sociais básicos, em especial saúde primária, planejamento familiar, nutrição e *educação primária*” (p.85-6, grifos no original). Os estudos de Oliveira (2000), no livro intitulado “Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza” demonstram que a defesa de uma maior escolarização das mães pelo BM está no fato de que à medida que as mulheres recebem maior educação, podem melhor “decidir sobre nutrição, a higiene e saúde de seus filhos, podendo ainda interferir no planejamento familiar” (p. 115) influenciando em conseqüência, nas taxas de mortalidade infantil e no tamanho da família.

É importante destacar que a educação básica é entendida na visão do BM como os oito anos de educação obrigatória, que no Brasil restringem-se ao ensino Fundamental, não incluindo, portanto, a Educação Infantil e o Ensino Médio, parte da educação denominada Básica pela legislação brasileira.

A educação básica proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade sendo, portanto, uma prioridade em todo lugar. Esses atributos incluem um nível básico de competência em áreas gerais (...). Em geral, esse nível básico inclui cerca de oito anos de escolaridade. De fato, em muitos países, o primeiro ciclo da educação secundária está sendo combinado com a educação de primeiro grau para conformar uma etapa de educação obrigatória conhecida como “educação básica” (BM, 1995, *apud* TORRES, 2000, p.130)

Na primeira LDB, a Lei 4.024/61, de fato tínhamos o ensino primário composto por quatro anos de ensino fundamental e mais um ano de estudos complementares, geralmente destinados à preparação para o exame de admissão ao ginásio. O nível secundário era formado por dois ciclos. O primeiro tinha quatro séries e se chamava ginásio. O segundo era de três anos e se chamava colegial, subdividindo-se em clássico e científico. Posteriormente, com a

Reforma proposta pela Lei 5.692/71, o primário e o ginásio foram unificados e passaram a ser chamados de 1º Grau com oito anos de escolaridade. Atualmente, a LDB 9.394/96 conceitua educação básica como a formação do indivíduo de zero ano de idade ao final do ensino médio, em três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Fica claro, portanto, que a concepção de Educação Básica do BM, restrita a oito anos de escolaridade, não é a mesma que prescreve a legislação brasileira, e no máximo pode coincidir com uma de suas etapas, o ensino fundamental.

Esse esclarecimento é importante porque o BM vai concentrar sua atenção justamente no nível educacional que conceitua como Educação Básica, ao qual dirige suas “recomendações” em relação ao financiamento e gestão. Nos estudos de Oliveira (op.cit.) encontramos a seguinte explicação para a focalização de investimentos na educação básica e as estratégias administrativas de utilização dos recursos propostas pelo BM:

A preocupação com a erradicação da pobreza, leva o Banco Mundial a recomendar uma política de focalização de investimentos na educação primária e primeiro ciclo da escola secundária. Para melhor equacionar os problemas de baixa taxa de escolaridade nos países que contam com recursos escassos, o documento citado propõe um planejamento participativo, descentralizado, onde haja menos administração por estruturas burocratizadas e mais um gerenciamento com vistas a objetivos e resultados, além de encorajar a busca de financiamento na iniciativa privada (p.113).

Além da focalização dos escassos recursos, recomenda-se a parceria junto à iniciativa privada. O modelo de gestão descentralizado certamente não está preocupado apenas com a democratização da gestão, mas também com a possibilidade de “parceria” com a “comunidade” a fim de maximizar esses recursos. Os “amigos da escola” estão aí para contar essa história.

Vieira (2001) ao se reportar em seus estudos sobre as políticas das organizações internacionais e seus reflexos na política brasileira, aborda o tema da focalização dessas políticas e nos permitirá esclarecer melhor o conceito. Segundo essa autora, o tema da

focalização e pobreza surge no âmbito do debate da “Terceira Conferência Regional sobre Pobreza na América Latina e no Caribe”, realizada em Santiago do Chile em novembro de 1992 e resulta numa publicação sobre o assunto, composto de dois capítulos: “Aspectos conceituais e estratégias da focalização” e “Focalização e Pobreza: novas tendências em matéria de política educacional”. O documento encerra que a idéia de focalização decorre do entendimento de que, ainda que sejam feitos grandes investimentos públicos em políticas sociais, os resultados dos mesmos são precários e os recursos não favorecem propriamente os pobres, o que justificaria a racionalização do gasto e a utilização da focalização do atendimento como estratégia.

Assim, o conceito de focalização consiste na concepção de programas voltados para o atendimento de demandas de clientela específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial *per capita*. Implica ainda a superação do modelo homogêneo, igual para toda a população, buscando atender as peculiaridades dos vários segmentos. “Baseia-se na idéia de segmentação do mercado e a conseqüente necessidade de responder a ela, elaborando uma oferta que se ajuste ao segmento a que interessa chegar” (p.72). Como uma concepção de cunho mercadológico, se ajusta às características apresentadas pelo “freguês”, não havendo necessidade de “perder tempo” com uma educação de boa qualidade do infantil ao superior a todas as crianças e jovens. Para os mais pobres basta o ensino fundamental, que deve constituir dever do Estado. É nesse contexto que entendo localizar-se a política de financiamento preconizada pelo FUNDEF, que focaliza o atendimento do ensino fundamental em detrimento das outras etapas da educação básica.

A melhoria da qualidade e da eficiência da educação é um outro ponto levantado por Torres (op.cit) como uma das preocupações do BM. Essa qualidade estaria diretamente



relacionada à questão das taxas de rendimento escolar apresentadas pelos alunos, consideradas muito baixas em relação aos países desenvolvidos, uma vez que os alunos não conseguiriam nem mesmo adquirir as habilidades previstas nos currículos de seus próprios países. Como parte das recomendações para se conseguir os objetivos de aumento de qualidade e eficiência com menos recursos, o BM sugere o investimento em determinados “insumos” em detrimento de outros.

Incentiva-se a aumentar o tempo de instrução através do prolongamento do ano escolar e flexibilização dos horários; proporcionar livros didáticos ao invés de reduzir o número de alunos por sala; melhorar o conhecimento do professor privilegiando a capacitação em serviço e a formação à distância. Em contrapartida, a infra-estrutura, os salários docentes, laboratórios e a constituição de classes menos numerosas, são itens que, além de serem de implementação onerosa, seriam considerados pouco determinantes para o aprendizado do aluno, portanto de pouca valia o investimento neles.

O terceiro ponto enfatizado pelo BM é a respeito da prioridade em relação aos aspectos financeiros e administrativos da reforma, que enfatizam a *descentralização* como um dos princípios centrais tanto no âmbito mais amplo do Estado quanto na extensão desse princípio também para as instituições escolares. Estas, além de mais descentralizadas, centrariam seus esforços na busca de maior autonomia, passando a ser responsabilizadas pelo seu próprio desempenho, a partir da adoção de medidas financeiras e administrativas relacionadas ao seu funcionamento. Mas o BM não descartaria a possibilidade de manutenção da centralização em alguns aspectos da gestão educacional, considerados como estratégicos para o sucesso da reforma administrativa rumo a uma educação de qualidade, conforme Torres (op.cit.)

Junto com um importante e acelerado esforço de descentralização, o BM aconselha os governos a manter centralizadas quatro funções para melhorar a qualidade da educação: a) fixar *padrões*; b) facilitar os insumos que influenciam o rendimento

escolar; c) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e d) monitorar o desempenho escolar.(p.136, grifo no original)

Estas sugestões referidas pelo BM, de adoção de padrões e de monitoramento do desempenho escolar a serem fixados pelo governo central, se traduzem no Brasil a partir dos Parâmetros e Diretrizes Curriculares Nacionais para cada nível e modalidade do ensino e dos Sistemas de Avaliação institucional e de cursos instituídos pelo Governo Federal, o que reflete a aceitação, pelo menos, de algumas dessas recomendações externas.

No aspecto financeiro, as medidas de desempenho ocuparão um destaque especial, uma vez que, dentre as propostas mais significativas elaboradas pelo BM, segundo Torres (op.cit), destacam-se as que associam a possibilidade de “financiamento baseados em resultado e qualidade” (p.136) obtidos através dessas medidas avaliativas.

Chama a atenção ainda o fato de que, além da utilização das receitas de imposto oriundas do governo central e dos governos locais para o suporte financeiro das escolas, o BM recomenda a possibilidade de “compartilhar os custos com as comunidades locais além de se cobrar taxas na educação superior” (Ibidem).

Quanto ao aspecto administrativo, as recomendações do BM são de que haja maior autonomia para diretores de escolas na alocação de recursos, possibilidade de adaptação do calendário e do currículo às peculiaridades locais entre outras. Em contrapartida, aconselha-se que se mantenham centralizadas algumas funções tais como a fixação e monitoramento de padrões de desempenho do rendimento escolar, tais como os já referidos anteriormente.

Os demais pontos enfatizados por Torres (op.cit.) a respeito das recomendações do BM às políticas educacionais se referem a: a) necessidade de uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares, compreendida principalmente como possibilidade de maior envolvimento na gestão escolar em função da possível contribuição econômica para

manutenção da infra-estrutura escolar e como parte fundamental no estabelecimento de critérios para a seleção dessas escolas; b) ao impulso do setor privado e de organismos não-governamentais (ONGs) na oferta educacional, considerado como uma possibilidade de “diversificação da proposta educativa, a fim de introduzir a concorrência no terreno educativo”(p.137); c) uma redefinição do papel do Estado em relação aos parâmetros e prioridades da despesa pública que se traduz na possibilidade de uma maior alocação de recursos para o ensino básico (fundamental), uma vez que a atual distribuição é considerada injusta pelo BM. Na concepção desse organismo, ao contemplar o ensino superior com recursos públicos, o governo privilegia as elites que teriam condições de arcar com os custos desse nível de ensino, mas que, por força dos interesses corporativistas dos professores e seus sindicatos, o Estado se vê compelido a manter esse “privilégio”.

Os interesses dos sindicatos de professores (na medida em que a maior parte da despesa educativa aplica-se a salários e a sua negociação ocupa boa parte das energias dos governos; é por isso que nos últimos anos aumentou grandemente o número de professores e reduziu-se – ao invés de aumentar, junto com a matrícula escolar – a relação professor-aluno etc), os estudantes universitários (que provêm em sua maioria de setores médios e altos), a elite e o governo.(BM, 1995: XXII, apud TORRES, 2000, p. 137)

A importância do entendimento dessa concepção do financiamento público posta pelo BM, que tem a Educação Básica como foco principal é significativa, quando se compara a sua influência na definição de políticas e prioridades no Brasil em relação ao financiamento do ensino fundamental, principalmente daquelas que são relacionadas mais diretamente com a municipalização do ensino fundamental, como o FUNDEF e com a gestão de recursos diretamente pela escola como o PDDE, por exemplo.

O discurso dos propositores de políticas públicas dos organismos internacionais (BM,CEPAL) que antes considerava a *igualdade* como parâmetro a ser utilizado em relação ao atendimento educacional, vai gradativamente sendo substituído pelo termo *equidade*. Essa mudança de expressões-chave não é uma simples questão semântica, mas revela a mudança

essencial de conteúdo das relações Estado-sociedade, que são alteradas por um novo contrato social realizado mediante o denso processo de reformas que os Estado vêm realizando (SILVA JÚNIOR & SGUISSARD, 2001). Em síntese, “essa mudança reflete a substituição de paradigmas nas políticas públicas: o de demanda pelo de oferta” (p.260), ou seja, elas refletem os valores de mercado e são baseadas em parâmetros econômicos, segundo os quais prevalece a avaliação da relação custo-benefício.

Ainda sobre essa mudança de concepção e o significado de *equidade social* subjacente à idéia de atendimento educacional, Oliveira (op.cit) concebe que os economistas reconhecem a importância da justiça distributiva e juntam todos os seus aspectos sob o termo *equidade*. No entanto, “a preocupação nuclear será o quão eficientemente a educação fará uso dos escassos recursos, de forma a produzir resultados cognitivos, os quais, por sua vez, melhorarão a produtividade do trabalho” (p. 113), ou seja, a educação estaria associada à produção de resultados econômicos, em última análise.

O desenvolvimento educacional terá que acontecer com poucos recursos, que deverão ser bem administrados de forma a produzir o máximo de desenvolvimento das capacidades do indivíduo, que nessas condições pode vir a render mais para o setor produtivo. É o retorno da Teoria do Capital Humano<sup>36</sup> disfarçada sob uma nova retórica, teoria esta tão bem utilizada durante os anos de regime militar no Brasil, quando foi instituída a profissionalização compulsória no ensino médio com a Lei 5.692/71, com o fim de atender aos apelos desenvolvimentistas do regime. A respeito dessa teoria, Frigotto (1993) nos oferece a seguinte explicação:

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimentos que uma nação faz ou os indivíduos

---

<sup>36</sup> As discussões sobre a relação entre educação e economia que consideram as possibilidades da mobilidade social e a aplicação da Teoria do Capital Humano, aparecem de forma mais significativa no meio acadêmico no Brasil nos anos 60, com a tradução dos escritos de Theodore Schultz, um dos pioneiros da divulgação dessa teoria, o que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia em 1979.

fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social.(p.41)

A educação é reduzida, sob esse ponto de vista, apenas a um processo capaz de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolver atitudes e transmitir certo volume de conhecimentos com vistas a potencializar a produtividade do trabalho e o conseqüente desenvolvimento econômico do país. Contribui ainda para justificar as diferenças entre as rendas e possibilitar a mobilidade social. Tudo parece muito atual, o que me leva a reforçar a idéia de que, os pressupostos utilizados pelo ideário desenvolvimentista das décadas de 1960/70 emergem com mais força ainda na década de 1990, em tempos de globalização econômica, sob a retórica da educação para a equidade social, mediante a focalização das políticas para o ensino básico como forma de potencializar o recurso mais abundante dos pobres: sua capacidade de trabalho e de produção, como enfatiza Coraggio (op.cit).

As diretrizes que os organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, vêm defendendo enfatizam a necessidade de reformas no setor social, balizadas pelos princípios de equidade e justiça social. Diretrizes que guardam estreita relação com a focalização das políticas sociais, definidas preferencialmente para os pobres, cujo suporte de avaliação é a relação custo-benefício. (FONSECA, 1997).

A visão do BM sobre a ação estatal em relação ao provimento das políticas educacionais é de um Estado ineficiente, pesado e burocrático que deve passar por reformas, concebendo que os problemas em educação nos países da América Latina, e em especial no Brasil, se devem aos problemas decorrentes do mau gerenciamento dos recursos pelo sistema público de ensino. Se bem administrados, poderão render mais e resultar em benefício da produtividade do trabalho, ou melhor, do desenvolvimento do capitalismo. Ressalta-se em

contrapartida, as qualidades do mercado e do modelo empresarial, sua eficiência, produtividade e a qualidade de seus serviços, no qual o Estado deve espelhar-se.

Com base nos estudos de Romão (2000) a respeito da descentralização preconizada nos documentos e propostas latino-americanas pode-se concluir que a racionalidade que se encontra subjacente a essas propostas descentralizadoras poderiam ser de quatro tipos e demandariam a seguinte explicação: a) a racionalidade proposta pelo paradigma Neoliberal, que opera através de uma lógica economicista. É quando as propostas de descentralização se fundamentam na necessidade de economia do gasto público, de privatizar a contratação de pessoal docente ou de transferir ao setor privado a maior quantidade possível de escolas; b) a racionalidade geopolítica, quando se pretende desconcentrar a administração do Estado para se conseguir uma plena ocupação do território, promover o desenvolvimento regional e obter a integração das regiões isoladas no conjunto da nação; c) a racionalidade administrativa, que se utiliza da desconcentração do “fazer” para controlar de modo mais eficiente o processo de tomada de decisões. Delega-se a capacidade de executar, mas na base de critérios previamente estabelecidos pelas autoridades de nível central; d) a racionalidade democrático-participativa, cuja finalidade consiste em outorgar maior autonomia de decisão, poder e recursos às instâncias comunais e regionais para resolver os conflitos que ocorrem no âmbito educacional.

Em síntese, os discursos advindos dos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, revelam uma concepção utilitarista, produtivista e economicista de educação. Suas “recomendações” se baseiam em primeiro lugar na relação custo-benefício, em segundo lugar na idéia de que o Estado não precisa atender toda a demanda por serviços, sendo preferível que restrinja a sua ação apenas àqueles que supostamente o mercado não teria condições ou interesse em oferecer, focalizando, portanto, seus esforços apenas na Educação Básica (ensino

fundamental), deixando que o mercado se encarregue do atendimento do ensino superior ou até mesmo, que o Estado passe a cobrar taxas nesse nível de ensino.

O modelo empresarial de gestão (gestão gerencial) é enfatizado como modelo a ser seguido pelo Estado, cujo maior problema nem sempre seria a falta de recursos, mas a ineficiência para administrá-los. A flexibilidade e a autonomia da gestão descentralizada destacam-se como requisitos para maior eficiência e eficácia dos sistemas educacionais, cujo âmbito de decisões deve ser descentralizado ao máximo, a ponto de se buscar “parceria” com os pais e a “comunidade” ou setor privado, especialmente se for para dividir as despesas de custeio de infraestrutura da escola.

É tendo em vista o aprofundamento dessa discussão, que passaremos a analisar a política de municipalização educacional no Brasil, buscando analisar até que ponto ela expressa os princípios contidos nessa política de descentralização de gestão gerencial preconizada pelos organismos internacionais e institucinalizada no PDRE nos anos de 1990.

#### **2.4 - A Municipalização da Educação Brasileira: avanços e recuos**

A Municipalização da educação é considerada como uma das vertentes da política de descentralização da gestão educacional, 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 (GADOTI & ROMÃO, 1993; BORDIGNON,1993).

Mas não há consenso quanto a essa premissa, pois para outros autores como Peixoto (1999) e 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. Conforme as circunstâncias, a maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual ou federal, a municipalização tanto pode proporcionar oportunidades para a ocorrência de uma gestão mais democrática quanto para uma gestão subordinada às oligarquias locais, já que a esfera local tem sido apontada como o espaço por excelência do patrimonialismo e do coronelismo. Assim, é possível inferir com base nos estudos apresentados por esses autores que analisam a relação entre a política de municipalização e a democratização da gestão escolar, que descentralização e municipalização não são termos sinônimos, uma vez que se pode ter uma sem a outra. Pode-se até mesmo ter um processo de centralização de poder ainda mais acirrado em alguns casos, pois dependendo da configuração do poder local, a municipalização pode vir a facilitar com que o poder de decisão possa emanar de um poder municipal autoritário e centralizado e, portanto, não democrático (OLIVEIRA, 2003). Esta também parece ser a avaliação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP a respeito da municipalização, sintetizada na expressão de Lemos (2000), ex-coordenadora estadual da entidade e atual Deputada Estadual pelo PT:

A idéia de que a municipalização é necessariamente um processo democratizante e que conduz ao fortalecimento do caráter público da educação, não passa de uma simplificação, que serve apenas para dissimular a sensação de impotência de parcela da sociedade civil organizada frente aos desafios e tarefas de maior envergadura necessárias para uma real transformação da educação no país. (...) Nas administrações municipais também prevalece a lógica do interesse privado sobre o público e nem sempre permitem necessariamente um maior controle de suas políticas pela população. Através de clássicos mecanismos privatizantes como o clientelismo, o fisiologismo e o paternalismo a maior parte dessas administrações também está voltada aos interesses de minorias privilegiadas (p.100).



Para Oliveira (1997), a expressão “municipalização do ensino” quando relacionada ao ensino fundamental, pode ser entendida de duas maneiras: a primeira, “como a iniciativa, no âmbito do poder municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública” (p.174). Isso ocorre quando o município se incumbe pela maioria ou pela totalidade da demanda por matrículas nessa etapa da educação básica, seja por omissão da rede estadual seja por acordo desta com a rede municipal. É o caso, por exemplo, do município de Cumaru do Norte no Sudeste paraense, que já nasceu com a rede municipalizada.

Uma outra forma de municipalização, se dá “com o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o município” (OLIVEIRA, op.cit., p.174), processo que vem ocorrendo no Brasil, sobretudo depois da criação do FUNDEF, especialmente no Estado do Pará.

Problemas decorrentes da municipalização do ensino foram apontados, dentre outros por Gil e Arelaro (2004), que demonstram que o processo de municipalização implantado na Região Nordeste desde a década de 1970<sup>37</sup> não correspondeu às expectativas atribuídas à municipalização, uma vez que não resultou em ampliação da participação popular na elaboração de políticas, não diminuiu a ação corrupta dos políticos em relação à educação comparando com outras regiões brasileiras, e enfim, não propiciou melhoria no quadro educacional de maneira geral, conforme avaliação dos autores:

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

---

<sup>37</sup> No ano de 1975, segundo os autores, 55% das matrículas já estavam “municipalizadas” no Nordeste, cujo processo de municipalização foi desencadeado pelo PROMUNICÍPIO.

Outros autores consideram a municipalização educacional possível, desde que outras políticas sociais afins como a Saúde e a Assistência social também sejam municipalizadas, já que são políticas com amplas possibilidades de compensar a situação de pobreza e injustiça social, como Both (1997) ao expressar-se sobre o assunto.

Um natural equilíbrio de forças entre as três dependências administrativas, no que tange aos direitos e ao cumprimento dos deveres – respeitadas a livre iniciativa e a normal hierarquia –, poderá representar um passo decisivo para a inauguração de uma justiça social definitiva. É nesse contexto que se entende ter lugar uma educação municipalizada (...) quando encarado o educando como uma questão pluridimensional, em que aspirações e necessidades bem como soluções poderão, encontrar resposta na interação cooperativa de áreas sociais: ensino (escola) saúde, previdência social, assistência social e serviços básicos de repercussão mais imediata na sociedade.(p.204)

A municipalização não é uma idéia nova e está intrinsecamente ligada a uma outra questão muito mais ampla: a própria definição da federação brasileira. Um breve retrospecto nos situará no problema.

Os estudos de Bomeny (2001) demonstram que durante todo o Império e a Primeira República, a “descentralização” significou verdadeiramente uma omissão da União em relação à educação popular, tal como era entendida na época, ou seja, extensão do ensino elementar às camadas populares. No plano legislativo tenta-se alcançar alguma organicidade nesse atendimento, mas sem muito sucesso, pois a maior parte das leis não era colocada em prática.

A criação do Ministério da Instrução Correios e Telégrafos (1891-1892) e as sucessivas Reformas<sup>38</sup> caracterizam esse período como tentativas de organizar o ensino ora centralizadamente, ora deixando a cargo das próprias províncias e dos estabelecimentos de ensino essa tarefa.

---

<sup>38</sup> Reforma Benjamin Constant (1890), a Reforma Epitácio Pessoa (1901), Lei Orgânica Rivadávia Correia (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma Rocha Vaz (1925) entre outras.

Paralelos a esses, outros movimentos clamavam por reformas, segundo a mesma autora. E reformas de outra natureza, que realmente dessem conta de resolver o problema de falta de escolas e de professores. Um deles caracterizava-se por ser um movimento reivindicativo pela abertura de novas escolas, pela expansão quantitativa de vagas e ficou conhecido na literatura educacional como “*entusiasmo pela educação*”, termo popularizado por Jorge Nagle em tese de 1966, ao analisar a educação da época. Um outro movimento que vai tomar corpo ainda durante a primeira República, é o que este mesmo autor também denominou de “*otimismo pedagógico*” tendo como base fundamental a obra e o pensamento de John Dewey (1859-1952)<sup>39</sup>. Este movimento refletia os anseios de alteração do tradicionalismo dos conteúdos e métodos da pedagogia vigente, que até então guardava muitos resquícios dos princípios do *Ratio Studiorum* da Companhia de Jesus, identificada com a escola da memorização, da oralidade, do ouvir e repetir falando, próprio daquela vivenciada na monarquia atrasada. Para isso, buscava outros parâmetros de qualidade na literatura norte-americana.

O fato do Ministério da Educação só ter existido no início da República<sup>40</sup>, fez com que se propagassem pelos Estados de forma descentralizada várias experiências como tentativa de dar organicidade e qualidade à educação. Assim, inspirados pelo “otimismo pedagógico” vários intelectuais, como Anísio Teixeira na Bahia (1925), Fernando de Azevedo no Distrito Federal (1928), Lourenço Filho no Ceará (1923), Francisco Campos em Minas Gerais (1927), Sampaio Dória em São Paulo (1920) e Carneiro Leão em Pernambuco (1930),

---

<sup>39</sup> A obra de John Dewey como psicólogo e pensador da educação gerou uma reação contra as práticas educativas de seu tempo, excessivamente rígidas e formais. Dewey percebeu que a criança é uma criatura ativa, exploradora e inquisitiva, e por isso a tarefa da educação consiste em alimentar a experiência introduzida pelo conhecimento e pelas aptidões naturais por meio de investigação. ( Cf. nota de Ghiraldelli Jr, 2003 p. 19)

<sup>40</sup> Esse ministério foi criado em 1890 e extinto em 1892. Ressurgiu somente em 1930 com o nome de “Ministério da Educação e Saúde Pública”. Durante esse período de inexistência de um ministério específico, a educação ficou sob a coordenação de uma das diretorias do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

procuraram dar consistência à educação nesses lugares, através da implementação de reformas (BOMENY, op.cit).

Além do mais, causava preocupação e perplexidade a situação caótica do Brasil, em termos de educação e saúde no início do século XX, fato denunciado por vários cidadãos da época, segundo Bomeny (op.cit) por diferentes meios como a literatura, eventos educacionais, entre outros. Assim, Euclides da Cunha, na obra “Os Sertões”, inspirada na Guerra de Canudos de 1890, denunciava a situação de isolamento e descaso da vida interiorana; Belisário Penna, higienista da equipe de Osvaldo Cruz, em 1912, dava conta que “ $\frac{3}{4}$  da população brasileira vegetava miseravelmente nos latifúndios e nas favelas da cidade, desnutridos, esfarrapados, famintos e doentes”. Miguel Pereira, catedrático de medicina falava do Brasil como um “imenso hospital”. Os dados estatísticos da época evidenciavam quase 80% de analfabetismo ilustrando ainda mais o quadro de calamidade em educação e saúde (Bomeny, op.cit.). Essa situação talvez tenha justificado a criação em 1930 do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde, destinado a cuidar de forma conjunta os principais males que assolavam o país: o analfabetismo e as doenças.

As idéias e práticas educacionais americanas difundidas pela ABE (Associação Brasileira de Educação) nas décadas de 1920 e 1930 e a atuação do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova vão fortalecer as reivindicações em torno da necessidade de descentralização que, em Manifesto escrito em 1932<sup>41</sup>, afirmavam que a organização da educação brasileira unitária não implica necessariamente em centralismo, porque unidade não

---

<sup>41</sup> Trata-se de um documento que além de relatar aspectos gerais da educação brasileira da época, sugere encaminhamentos para a superação dos problemas identificados, advogando principalmente que a educação fosse pública, gratuita e laica. Ao pleitear educação para todos, visava incluir também a mulher como sujeito de direito à educação. Representa ainda o embate ideológico com a Igreja em relação à inclusão da educação religiosa no currículo oficial. Esse documento foi elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores, líderes da “renovação educacional” proposta na época, entre os quais se inclui Anísio Teixeira.(GHIRALDELLI JÚNIOR, 2001)

implica uniformidade, conforme o que consta no seguinte trecho do referido Manifesto, extraído da obra de Ghiraldelli Jr. (1991):

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

Como se pode observar, a descentralização é a principal preocupação em relação à lógica da organização do ensino proposta pelo Manifesto, uma vez que o documento enfatiza de forma crítica os excessos centralizadores da União. A ideia de recuperar a doutrina federativa certamente está relacionada com a possibilidade de se buscar a articulação entre as esferas governamentais, visando um atendimento educacional que, embora mantivesse a unidade através de um plano comum, levasse em conta as diferenças regionais, definindo e resguardando o papel de cada ente federativo.

Esse conjunto de fatores favoreceu que se inscrevessem na Constituição de 1934 alguns princípios básicos relativos ao papel diretor da União, como a vinculação de recursos orçamentários para a educação, autonomia dos sistemas estaduais em termos de legislação própria a partir da possibilidade de se criar os Conselhos Estaduais de Educação, bem como uma melhor definição dos critérios para criação de municípios. Um desses princípios, definido no § 3º do Art. 87, impunha como condição a existência de recursos para se manter o ensino primário, nestes termos: “Nenhum Município poderá ser constituído ou mantido sem renda suficiente para o custeio de um serviço regular de instrução pública, saúde pública e conservação de estradas e ruas.”(C.F de 1934, p. 95).

No entanto, com o Governo de Getúlio Vargas, iniciou-se um processo de centralização da gestão educacional a partir da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, pelo Decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930, instaurado para exercer as atribuições do Governo Federal em matéria de educação. Assim, o Estado Novo caracterizou-se pela pesada centralização da União, especialmente durante a longa gestão do Ministro Gustavo Capanema de 1934 a 1945. Com a primazia do Poder executivo sobre os outros poderes, referendado pela Constituição de 1937, introduziu-se explicitamente a definição das políticas educacionais através da criação de uma série de Leis nacionais chamadas de Leis Orgânicas,<sup>42</sup> que passaram a reger a educação nacional do ensino primário ao médio.

Mesmo após a Constituição de 1946 sob a égide de governos civis, quando se introduziu a obrigação de se ter no país uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e um Plano Nacional de Educação, a União não abriu mão de seu poder centralizador. Nos anos 40 e 50, o Ministério da Educação, em colaboração com outros Ministérios, promove campanhas nacionais de alfabetização de adolescentes, de adultos e de educação rural estabelecendo convênios com Estados e Municípios.

No campo das idéias, a municipalização como política descentralizadora da gestão no Brasil tem em Anísio Teixeira um de seus mais apaixonados defensores, cuja obra a respeito dos assuntos educacionais é vasta. Dentre ela podemos destacar: *Educação para a Democracia* (1936), *A educação e a crise brasileira* (1956), *Educação é um direito* (1968), *Educação no Brasil e Educação e o mundo moderno* (1970). Ao longo de seu itinerário, lutou

---

<sup>42</sup> As Leis Orgânicas foram editadas de 1942 a 1946 através de uma série de Decretos – Leis, que foram os seguintes: Decreto – Lei nº 4.073 de 30/01/42 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto – Lei nº 4.048 de 22/01/42 – Lei Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Decreto – Lei nº 4.244 de 09/04/42 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto – Lei nº 6.141 de 28/12/46 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto – Lei nº 8.529 de 02/01/46 – Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto – Lei nº 8.530 de 02/01/46 – Lei Orgânica do Ensino Normal; Decreto – Lei nº 8.621 e 8.622 de 10/01/46 – Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e o Decreto – Lei nº 9.613 de 20/08/46 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

pela educação como um direito de todos e pela defesa da escola pública. Dentre os temas com os quais se preocupou, destacam-se aqueles relacionados à gestão e à organização do ensino público, assim como a definição do papel e dos deveres dos entes governamentais (União, Estado, Municípios) em relação à educação.

A coletânea de textos e conferências realizadas ao longo da década de 1950 e condensadas na obra “Educação não é Privilégio”, que foi editada pela primeira vez em 1957 constitui a meu ver, importante referência do pensamento deste grande educador brasileiro sobre a idéia de descentralização via municipalização, que importa conhecer um pouco melhor. Na apresentação dessa obra, Anísio Teixeira a define como resultado de análises, estudos ou palestras, feitas por ele para atender a temas, problemas ou reclamos do ininterrupto debate educacional brasileiro, ao qual voltou a participar com a restauração do regime democrático. Embora a identifique como de caráter circunstancial, atribui a todas as páginas da obra uma unidade coerente de filosofia democrática. A tese central dessa obra, a despeito do seu título, diz respeito ao fato de que a educação tal como se apresentava à época (e historicamente) constitui privilégio de poucos. Assim, a escola brasileira é concebida por Anísio Teixeira como arcaica nos seus métodos e enciclopédica nos seus currículos, não preparando profissionalmente, nem tampouco garantindo cultura geral. Mas por força da tradição, são as escolas que “selecionam” e “classificam” seus alunos, demarcando seu lugar no espectro social e nisso reside a sua atração, segundo ele. As pessoas procurariam a escola, motivadas pela possibilidade de vir a obter um novo “lugar ao sol”. Não obstante, a educação seria elitista, “destinada ao preparo de *alguns* indivíduos para uma vida mais fácil e, em rigor, privilegiada” (p.50). Mas considerando que o tipo de educação oferecida não chega a formar o “privilegiado”, seja pelas condições apresentadas descritas anteriormente, seja pelo crescimento demográfico que forçou uma maior frequência popular, “então, o sistema funciona, exatamente por não educar todos, mas somente uma parte” (Ibidem, p.51) anulando-

se o esforço em oportunizar educação primária para todos e em consequência, conservando-se o seu caráter seletivo, ou seja, a educação como privilégio de alguns. As escolas refletiriam dessa forma, o dualismo social brasileiro entre os “favorecidos” e os “desfavorecidos”. Em função disso, Anísio Teixeira atribui às escolas um papel de perpetuar a estratificação social existente, já que dificultavam a mobilidade social dos pobres, (embora figurassem como uma das poucas possibilidades nesse sentido). Assim, “toda a *democracia* da escola pública consistiu em permitir ao “pobre” uma educação pela qual pudesse ele participar da elite” (p.57, *itálico no original*).

Dáí porque a necessidade de uma nova política educacional através da qual se desenhasse um outro perfil para a educação brasileira, cuja responsabilidade governamental era determinante para a sua viabilização.

O dever do governo – dever democrático, dever constitucional, dever imprescritível – é o de oferecer ao brasileiro uma escola primária capaz de lhe dar a formação fundamental indispensável ao seu trabalho comum, uma escola média capaz de atender à variedade de suas aptidões e das ocupações e das ocupações diversificadas de nível médio, e uma escola superior capaz de lhe dar a mais alta cultura e, ao mesmo tempo, a mais alta especialização (p.61).

O ensino primário é visto por Anísio Teixeira não propriamente como preparatório para estudos posteriores, mas para ministrar uma educação de base, por isso a escola primária não poderia ser uma “escola somente de letras, mas uma escola sobretudo prática, de iniciação ao trabalho, de formação de hábitos de pensar, hábitos de fazer (...) e hábitos de conviver e de participar em uma sociedade democrática, cujo soberano é o próprio cidadão”(Ibidem, p.63). Não podemos nos esquecer de que Anísio Teixeira, além de discípulo de John Dewey, era tradutor de suas obras no Brasil sendo talvez por isso, que as idéias escolanovistas do pensador americano apresentem-se tão claramente definidas na concepção de escola primária do educador brasileiro.



Propugnava ainda que a escola primária fosse de tempo integral, a fim de oportunizar maiores condições de interação do aluno com a comunidade, integrando-se a ela. Por esse motivo, enfatiza a necessidade de que essa escola seja enraizada no meio local, dirigida e servida por professores regionais e enfim, identificada com os costumes de seu meio. É a partir daí que entende a necessidade da municipalização, como propõe:

A regionalização da escola, entre nós, terá de caracterizar-se pela municipalização da escola, com administração local, programa local e professor local, embora formado pelo Estado, concorrerá em muito para dissipar os aspectos abstratos e irrealis da escola imposta pelo centro, com programas determinados por autoridades remotas e distantes, e servida por professores impacientes e estranhos ao meio, sonhando perpetuamente com redentoras remoções( *Ibidem*, p. 64).

A municipalização proposta por Anísio Teixeira nos termos apontados acima, revela-se como uma possibilidade de contemplar a cultura regional, integrada com os valores locais na medida em que em sendo mais próxima, pudesse oferecer maiores possibilidades de participação dos agentes locais na discussão e elaboração dos programas de ensino, aproximando a escola da comunidade. Por outro lado, a descentralização visava também contemplar as especificidades da dispersão territorial brasileira e o regime federativo democrático. A administração educacional centralizada tendia a dificultar a expansão e a melhoria do ensino, significando a descentralização até mesmo um voto de confiança na capacidade dos brasileiros em contribuir com a melhoria da escola.

A descentralização, assim, contingência da nossa extensão territorial e de nosso regime federativo democrático, é hoje uma solução, além de racional e inteligente – absolutamente segura. Tenhamos, pois, o elementar bom senso de confiar no País e nos brasileiros, entregando-lhes a direção dos seus negócios e, sobretudo, da sua mais cara instituição – a escola, cuja administração e cujo programa deve ser de responsabilidade local, assistida e aconselhada tecnicamente pelos quadros estaduais e federais. (p.65)

No entanto isso não significava abrir mão da colaboração do Estado e da União, que continuariam a ser responsáveis pela educação assumindo a incumbência de assistência técnica e financeira. Assim, a organização do atendimento educativo se daria com base na

doutrina Federativa. O que significa essa possibilidade posta por Anísio Teixeira? Significa dizer que nenhum dos entes federados pode deixar de cumprir suas responsabilidades com a universalização do ensino fundamental.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988, define em seu Art. 18 que a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios todos autônomos, estabelecendo nos artigos subsequentes suas respectivas competências e as bases da soberania nacional.

A distinção entre Estados Federativos e Unitários, diz respeito às formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. Para Arretche (2002), Estados Federativos são formas particulares de governo, divididos verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre uma população e território, pois cada governo local – cuja legislação pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardada pelo princípio da soberania. Nos Estados Unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar do governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade oriunda do poder central.

A soberania nos Estados Federativos segundo Arretche (op.cit), significa que estes são atores políticos autônomos entre si, com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas. Neste tipo de Estado segundo essa autora, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições. A soberania dos governos locais deriva do voto popular, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos de uma força militar própria.

Mas ainda que formalmente a partir da Carta de 88 os municípios tenham conquistado a condição de entes federados e com alguma autonomia, esta conquista foi fruto de um longo processo, pois o autoritarismo e a centralização fazem parte da trajetória histórica do Brasil. Assim, durante o regime militar (1964-1985), as relações intergovernamentais do estado brasileiro aproximavam-se mais às formas que caracterizam um Estado unitário que às que caracterizam as federações. E o sentido da Municipalização do Ensino imposta durante esse período, caracteriza-se pela concentração das decisões na esfera federal, na medida em que a legislação educacional da época embora incluísse formalmente o município entre os responsáveis pela administração do ensino de 1º Grau, não contou com suficiente suporte técnico nem financeiro por parte da União para por em prática as diretrizes apontadas. A Lei nº 5.692/71 (que reformou a Lei nº 4.024/61 que tratava das Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seu Art. 58, parágrafo único, enfatiza a gradativa passagem do ensino de 1º grau para a esfera municipal. Mas é apenas em 1983, com a Emenda Constitucional nº 24/83, conhecida como Emenda Calmon, que se define a aplicação de percentuais financeiros na manutenção do ensino, contemplando-se o município, pela qual a União passa obrigatoriamente a aplicar no mínimo 13% de sua receita tributária em educação e os Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo 25% dessas mesmas receitas.

Assim, a municipalização ensejada, sobretudo na década de 70, sobrecarregou os municípios com tarefas administrativas burocratizadas e controladas pelo poder central, baseadas no discurso da racionalidade administrativa e da eficiência. Em alguns Estados, passou a ocorrer um início de desconcentração administrativa, entendida como uma delegação na execução de tarefas, mas não como possibilidade de redistribuição de poder e de autonomia administrativa. (BOTH, op.cit.)

Por outro lado, a crise econômica brasileira de 1970, que coincidiu e se articulou à do capitalismo internacional, abalou o regime militar e condicionou mudanças na forma de conduzir as políticas sociais, e entre elas, a política educacional, a partir da década de 1980. Cunha (1991) desenvolve um estudo sobre esse período, no qual evidenciou que o discurso da segurança nacional passa a ceder lugar a um outro que enfatizava o redistributivismo, a integração social e os apelos participacionistas. Observava o autor que, os próprios opositores ao regime militar (liberais, socialistas, comunistas, católicos), ao identificar o Estado como expressão das forças do *Mal* e considerar a sociedade civil como expressão máxima do *Bem*, nesse movimento maniqueísta, não conseguiam compreender que a “comunidade” nem sempre era tão democrática quanto se pensava, uma vez que o autoritarismo permeava toda a cultura brasileira. Assim, o comunitarismo enquanto antiestatismo no campo da educação se firma nesse período, a partir do desejo de se ter uma “escola comunitária”, administrada pela comunidade e sem interferência das Secretarias de Educação, o que de certa forma veio reforçar a idéia da incapacidade do Estado no provimento das políticas públicas, tão ao gosto das idéias neoliberais difundidas na década seguinte.

Por iniciativa do governo, a educação passa a servir de instrumento para tentar atenuar em curto prazo a situação de desigualdade regional e pobreza geradas pelo modelo econômico. É quando uma profusão de projetos é desencadeada: *Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural* (EDURURAL), Pólo Nordeste, *Programa de Ações Sócio-educativas e Culturais para as populações carentes do Meio Urbano* (PRODASEC – 1980)<sup>43</sup> e do *Programa de Ações Sócio-educativas e Culturais para o meio Rural*

---

<sup>43</sup> Este programa visava a ação integrada dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e do setor privado na promoção do desenvolvimento comunitário, o desenvolvimento urbano e políticas de emprego, habitação, formação profissional, saúde e assistência social, a partir de três linhas de atuação: apoio ao pré-escolar, desenvolvimento comunitário e educação-produção.

(PRONASEC – 1980)<sup>44</sup> *Programa de Educação pré-escolar* (1981) e o *Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal* (PROMUNICÍPIO – 1974). Estes se constituíram como novos programas após a definição do III Plano Setorial de Educação e Cultura – PSEC, do governo Figueiredo e tiveram forte influência no processo de municipalização no Nordeste conforme Rosar (2001) e Gil e Arelaro (2004). A finalidade do PROMUNICÍPIO era buscar solucionar os problemas do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre o Estado e o Município a fim de viabilizar as condições para que o município assumisse a responsabilidade com esse nível de ensino.

O governo, além de manter um controle centralizado das fontes de financiamento, efetivava uma descentralização clientelista na alocação de recursos. Uma das estratégias utilizadas pelo governo federal foi a de atuar diretamente junto aos municípios, passando ao largo das administrações estaduais, aumentando com isso o clientelismo (ROSAR, op.cit). O PROMUNICÍPIO contribuiu nesse sentido, servindo de pretexto para facilitar essa “ponte”.

O regime militar termina oficialmente em 1985, com a substituição do General Figueiredo por José Sarney e a “Nova República” traz em si a marca da ambigüidade e da incoerência por ser fruto de uma conciliação conservadora ainda distante da democracia almejada pelos brasileiros nas lutas populares manifestadas ao longo dessa década. Destaca-se na época a criação da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) sob a tutela do MEC a partir do incentivo ao processo de Municipalização do ensino de 1º Grau. A UNDIME, de início favorável à municipalização, propôs as seguintes condições para tal: Descentralização e acompanhamento da alocação dos recursos; uma escola unitária que contemplasse as desigualdades regionais; uma política de efetiva valorização do magistério; a delimitação das competências das três esferas do poder público (federal, estadual, municipal);

---

<sup>44</sup> O PRONASEC tinha por objetivo oportunizar a educação básica combinada com outras modalidades especiais, principalmente educação para o trabalho, fortalecimento da organização sócio-econômica, de desenvolvimento cultural da população e de desenvolvimento comunitário.

ampla reforma tributária; reestruturação dos órgãos municipais de educação; criação de Conselhos Municipais de Educação (NEVES, 2002).

Essas condições estabelecidas naturalmente foram consideradas fora das possibilidades políticas do momento, que eram de descentralização apenas aparente, sob o monitoramento dos interesses eleitorais do governo federal.

Ao longo dos anos 80, recuperaram-se as bases do Estado Federativo mediante a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal preconizada na Constituição de 1988, que constituíram marcos decisivos neste processo. O Município, a partir daí, passa a gozar de autonomia política, administrativa e financeira, o que segundo Meirelles, citado por Both (1997) coloca o Brasil numa condição singular.

(...) em nenhum outro país se encontra o município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo. (...) dessa posição singular do município brasileiro é que resulta a sua ampla autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações em que o município é circunscrição territorial meramente administrativa ( p.20)

Como entes jurídicos, com recursos e responsabilidades definidas, os Municípios passam a ter a possibilidade de constituir o seu sistema próprio de ensino e atuar numa relação de igualdade em relação aos outros entes federados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, também vem reafirmar as possibilidades de atuação municipal na educação ao expressar nos dispositivos contidos nos Artigos 11, 18 e 87, os princípios orientadores da Gestão Municipal em educação.

A organização da gestão municipal segundo o Art. 11 da LDB, pode ser viabilizada a partir de três opções visando a escolha mais adequada para cada Município, de acordo com o que mais convier para cada realidade: a) a instituição de um sistema próprio de ensino; b) a integração ao sistema estadual de ensino e c) a composição de um sistema único de educação básica junto com o Estado.

A grande novidade que esta Lei traz em relação aos Municípios é justamente essa possibilidade de criação de Sistema próprio. Para tal, o município precisa elaborar uma lei municipal de ensino, propor alteração da Lei Orgânica Municipal, caso haja necessidade e comunicar sua opção ao Conselho Estadual de Educação. De acordo com informações obtidas junto ao Conselho Estadual de Educação em maio de 2004, dos cento e quarenta e três municípios paraenses apenas 10 (dez) possuem o Conselho Municipal de Educação formalmente criado ou em processo de criação (embora no Estado do Pará tenhamos noventa e seis municípios com o ensino municipalizado). E pelo menos a metade deles, segundo o CE, funcionando em estado precário. Desconsidera-se, portanto, esse importante requisito para se criar o Sistema Municipal de Educação e melhorar a qualidade do ensino local.

## **2.5 – A Política Educacional na década de 1990 e a descentralização da gestão educacional no Brasil.**

A política educacional brasileira passou por uma série de transformações nos anos de 1990. Durante as três administrações federais do período, foi redesenhada e articulada de acordo com as tendências descentralizadoras que nortearam a gestão das políticas públicas em nível mundial. Para possibilitar um melhor acompanhamento do movimento na condução dessas políticas direcionadas ao setor educacional no Brasil vale recuperar, ainda que sinteticamente, as iniciativas governamentais no sentido de avaliar o processo de centralização/descentralização dessas políticas.

A curta atuação de Fernando Collor de Mello (1990-1992) à frente da Presidência da República foi alicerçada em um programa de governo cuja essência propugnava pela necessidade de *modernizar* o país, desde a economia às políticas sociais, inaugurando a fase da “*educação espetáculo*” (VIEIRA 2000, p.90) uma vez que as políticas educacionais

desenvolvidas por esse governo segundo essa mesma autora, foram marcadas por “muito discurso e pouca ação” (p.91).

As intenções governamentais em matéria de educação do governo Collor foram sistematizadas no “Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania” (PNAC), no “Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação – 1991/1995” e no “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”. Ao analisar esses documentos, Vieira (op.cit.) chega à conclusão de que eles não parecem feitos pela mesma equipe, pois enquanto o PNAC apresenta clareza de propósitos, o Programa setorial tudo promete e o Projeto de reconstrução nacional não chega sequer a explicitar uma proposta de educação. E que, à medida que se dá o esvaziamento dessas propostas pela sua não concretização, novas alternativas são apresentadas pelo governo, como o Projeto Minha Gente, o qual previa a construção de cinco mil Centros Integrados de Assistência às Crianças (CIACs), em quatro anos, o que obviamente não pôde acontecer por que antes disso o presidente sofreu o *impeachment*.

Na avaliação de Castro & Menezes (2003) sobre o período, o ensino fundamental desponta como estratégico para o modelo de desenvolvimento requerido, mas segundo o diagnóstico do próprio governo, encontra-se em situação dramática pelos baixos índices de conclusão e pelas altas taxas de evasão e repetência. Ao invés da insuficiência de vagas aponta-se então a baixa qualidade da oferta como principal problema na educação. O problema seria de ordem qualitativa e não quantitativa como até então vinha sendo sinalizado. Além da pobreza de grande parte da população brasileira, a falência do Estado é apontada como uma das causas dessa situação. O serviço público é visto como ineficiente e incapaz de atender com qualidade, precisando espelhar-se na dinamicidade do setor privado Segundo ainda esses autores, algumas iniciativas em relação à descentralização da gestão das políticas educacionais são evidenciadas neste período. Para os programas complementares de



assistência aos educandos são propostas pelo governo ações como a regionalização do material didático, a descentralização da produção do material escolar e a criação de mecanismos de gestão descentralizada para esses programas. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) também foi considerado como um programa susceptível de ter seu fornecimento descentralizado, alegando-se que, dessa forma, poder-se-ia ter um maior controle por parte dos beneficiários, além de vir a fomentar a economia local e propiciar sua adequação aos hábitos alimentares dos alunos. Mas essas iniciativas apontadas ficaram apenas no plano das intenções, uma vez que, ainda que o discurso modernizante priorizasse a eficiência e a transparência dos processos descentralizados, a sistemática do período continuou sendo o tradicional Plano de Trabalho Anual (PTA)<sup>45</sup>, cujos procedimentos para a liberação de recursos para o atendimento educacional passavam obrigatoriamente pelo veredicto do MEC, em Brasília e, portanto, continuavam de forma centralizada. Quanto ao PNAE, esse programa além de continuar sendo gerido de forma centralizada, era permeado por denúncias de corrupção e clientelismo político. (CASTRO & MENEZES, op.cit.).

Assim, o Governo de Collor de Mello passa para a literatura histórica como um governo de grandes efeitos midiáticos e poucos feitos, o que notadamente também se evidencia em relação à educação. (Vieira, 2000).

Com o *impeachment* do presidente eleito, assume o vice, Itamar Franco, ex-prefeito de Juiz de Fora e ex-Senador por Minas Gerais. É no Governo de Itamar Franco (1992-1995) que novos mecanismos de gestão das políticas públicas de fato começam a se redefinir a partir das discussões do Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003)<sup>46</sup>. Preconiza-se o fomento

---

<sup>45</sup> O Plano Anual de Trabalho consistia em uma sistemática utilizada pelo MEC para as transferências de recursos para Estados e Municípios, vinculada a projetos e programas educacionais definidos anualmente pelo MEC. Os recursos para financiamento dessa sistemática são oriundos da quota federal, equivalente a 1/3 do Salário Educação e executada pelo FNDE em prol do ensino fundamental. (Cf. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br))

<sup>46</sup> Documento elaborado pelo Brasil em 1993 com o objetivo de indicar as diretrizes da política educacional nos Estados e Municípios quando da elaboração de seus próprios planos, com a perspectiva de eliminar o

à participação cooperativa e integrada de todos os entes federados por intermédio do incentivo à descentralização da execução das políticas sociais para Estados e Municípios, garantindo para tal uma efetiva contrapartida no aporte de recursos financeiros pela União. A respeito da descentralização o Plano preconiza que:

A descentralização e a autonomia, no contexto da democratização da sociedade, levam a uma reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada na educação com novos processos e instrumentos de participação, de parceria e de controle.(PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, p.21)

Estas propostas para o setor educacional foram resultantes da participação do Brasil nos debates travados na Conferência de Jomtien, na Tailândia em 1990, já referida nesse trabalho. Apesar de nessa Conferência o conceito de educação básica se dirigir a todos os cidadãos, o Brasil vai adotar como política apenas o atendimento do ensino fundamental, na faixa obrigatória de 7 a 14 anos e alfabetização de jovens e adultos, como fica explícito no Plano Decenal de Educação para Todos. Mesmo assim, as propostas para o setor educacional no Brasil tiveram bastante influência das deliberações tomadas na Conferência de Jomtien, particularmente aquelas constantes nesse Plano.

Entre as principais medidas preconizadas para o setor educacional por este Plano, destacam-se aquelas que apontavam a necessidade de aprofundar os mecanismos que permitissem uma gestão mais descentralizada, compartilhada e cooperativa tanto entre níveis de governo quanto entre estes e a sociedade civil. Uma delas, referente ao “Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional” preconizava a necessidade de aprofundar mecanismos que permitissem uma gestão mais descentralizada, mediante uma “ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração

---

analfabetismo e universalizar o ensino básico cujas metas têm como foco de realização o período de 1993 a 2003. Várias entidades participaram da discussão do Plano, dentre as quais o CONSED, a UNDIME, o CFE, o CRUB, a CNI, a CNBB/MEB, a CNTE, a UNESCO, o UNICEF, ANFOPE, OAB, CUT, CGT, SBPC, SESI, SENAI, SENAC, entre outros.

educacional, buscando descentralizar e integrar suas ações e possibilitar gestão articulada dos programas de educação fundamental” (Ibidem, p.38).

A justificativa para a descentralização da gestão ancorava-se na agilidade operacional do processo, na possibilidade de maior facilidade de articulação dos programas de assistência aos educandos entre si, e, sobretudo, na possibilidade de uma maior eficácia nos mecanismos de controle, fiscalização e alocação de recursos.

Ao tratar dos mecanismos de financiamento, o documento sugere os seguintes critérios: a necessidade de que a alocação de recursos fosse pautada pelo estabelecimento de critérios objetivos e de que estes recursos influenciassem a redução das desigualdades regionais. Além disso, as diretrizes básicas de financiamento deveriam considerar a melhoria da eficácia da gestão evitando desperdício de recursos e superposição de atividades.

Como parte ainda neste governo das iniciativas de descentralização dos mecanismos de gestão, em julho de 1994 foi promulgada a Lei nº 8.913, que dispunha sobre a municipalização da alimentação escolar<sup>47</sup>. Essa Lei previa duas possibilidades de repasse dos recursos do PNAE. A primeira era de que a FAE enviase os recursos para os Estados, que posteriormente poderiam repassar aos municípios que não tinham aderido à municipalização e a segunda era o repasse diretamente aos municípios que tinham se habilitado à descentralização do Programa.

O período de governo de Itamar Franco é apontado por Castro e Menezes (op.cit.) como de maior abertura para a participação da sociedade na definição dos rumos das políticas públicas e quando se deu efetivamente o primeiro impulso no intuito de institucionalizar

---

<sup>47</sup> A municipalização nesse momento corresponde à situação na qual a Prefeitura Municipal opera como conveniente e unidade executora, mediante assinatura de um Termo de Convênio com a Secretaria Estadual. O gestor municipal assume a gestão do programa nas escolas localizadas no município, sejam elas municipais ou estaduais, e, mediante o recebimento dos recursos federais, passa a responsabilizar-se pelo processo de compra e distribuição dos gêneros alimentícios.

mecanismos que contemplassem a descentralização das políticas públicas, como expressam abaixo:

A despeito do debate sobre esse tema e das críticas ao fato de um modelo de gestão excessivamente centralizado, que remonta ao final dos anos 1970, e ter sido incorporado ao discurso oficial de forma mais incisiva no governo Collor, foi durante a administração de Itamar Franco que efetivamente houve avanços em termos práticos na operacionalização descentralizada dos programas educacionais, seja para financiamento de projetos, seja para assistência aos educandos.(p.18)

Vieira (2000) destaca a tendência das políticas educacionais do período Itamar Franco a partir de cinco vertentes, que segundo ela, se articulam mutuamente e que também contemplam discursos com a perspectiva de descentralização:

1. Discurso neoliberal da defesa da educação como via de acesso à modernidade;
2. Substituição do discurso da denúncia e da prioridade ao acesso pelo discurso em defesa da qualidade;
3. Confronto do discurso entre os fins e a natureza da educação e os meios como esta é gerenciada;
4. Discurso da terceirização da gestão educacional, ou seja, a retomada da privatização sob novas bases; e
5. Discurso da descentralização do ensino em oposição à centralização (p.169).

Ainda assim a autora também evidencia este como um período sem muita clareza nas intenções, um tanto “nebuloso”, situação muito peculiar ao que denomina de “tempos de transição, que ora são claros ao espectador, ora são difusos, apresentando-se como momentos de esgarçamento e de diluição das políticas educacionais” (Ibidem, p. 169), no que concordo com ela.

O governo de Fernando Henrique Cardoso nos dois mandatos (1995-1998/1999-2002) diagnosticou que os principais problemas a serem enfrentados não seriam a falta de vagas, a evasão e tampouco a insuficiência de recursos, mas sim a repetência, e, sobretudo, a má gestão dos recursos financeiros. Em relação a esse mau gerenciamento dos recursos, o Presidente declara que “Um diagnóstico do Banco Mundial mostra que o Brasil – embora aplique 4% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, muito próximo do que é gasto em países avançados – obtém resultados muito abaixo do esperado” (CARDOSO, 1994, p. 10). É

importante observar que o governo brasileiro considera os estudos do BM como referência para a elaboração de suas políticas, conforme se pode constatar na presente declaração. A esse respeito, importa destacar o estudo de Silva (2002) que defende a tese de que existe uma intervenção sistemática do Banco mundial nas políticas e estratégias da educação básica, mas que isso só se tem tornado possível porque essas deliberações encontram aqui um terreno fértil, porque “contam com o consentimento do governo federal e de parte dos estaduais e das elites dirigentes para a sua efetivação” (p.80). Observa-se que a tese dessa autora faz sentido quando se constata que o governo brasileiro dá tanta importância aos diagnósticos do BM sobre a educação brasileira.

Ainda tendo como base um outro diagnóstico feito pelo UNICEF na época, que apontava a educação brasileira como uma das piores do mundo, o governo propõe uma atenção focalizada no ensino fundamental ao anunciar: “A prioridade que proponho é justamente uma ação pela melhoria da educação básica. Minha meta principal é incentivar a universalização do acesso ao 1º Grau” (Ibidem, p. 10).

Para dar curso a essa prioridade estabelecida, um dos principais procedimentos remetia à necessidade de descentralização das ações, priorizando os recursos para o investimento em atividades-fim, baseado no discurso da eficiência. Considerava, portanto, a descentralização como facilitadora do compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, Estados e Municípios) e como forma de maximizar o resultado do uso dos recursos.

*Para reverter o quadro de mau uso dos recursos públicos caberá ao governo federal assumir as funções de promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais(...) embora a responsabilidade da execução da política seja competência dos Estados e Municípios(...) O que o Brasil gasta em Educação está muito próximo do que aplicam os países avançados. Temos é que racionalizar o sistema.(CARDOSO, 1994, p.10-12, itálico meu)*

Assim, baseado na legitimidade conquistada pela ampla maioria de votos, o governo de FHC realizou mudanças no arcabouço normativo da educação escolar, no conteúdo

curricular e na forma de gestão do sistema educacional e da escola, utilizando-se de Projetos de Lei de iniciativa do executivo e de Medidas Provisórias, mudanças essas que em sua maioria fortaleceram o poder do governo federal e que não consideraram as propostas advindas da sociedade civil organizada.

Além do mais, a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, trouxe uma nova composição de forças no congresso favorável ao governo, que segundo Saviani (1997) teve decisiva influência no caráter de flexibilidade e minimalismo da LDB aprovada em 1996, considerada por essas características como adequada às exigências do mundo moderno, de acordo com a visão governista.

Um dos princípios do planejamento para o período de 1995 a 1998 segundo Castro & Menezes (op.cit.), remetia à necessidade de articular, por meio de políticas claras de financiamento, a rede federal, as estaduais e as municipais de ensino, através de ações que visavam:

- i) garantir que os recursos do FNDE chegassem às escolas e fossem aplicados no ensino fundamental, fiscalizando a correta utilização via controle de resultados; ii) definir conteúdos curriculares básicos, garantindo uma homogeneidade mínima no país; iii) garantir a distribuição do livro didático, primando pela melhoria de sua qualidade; iv) descentralizar e aumentar o suprimento de merenda escolar; v) priorizar atendimento aos chamados “bolsões de pobreza”, a serem definidos pelo Programa Comunidade Solidária como política complementar; vi) aperfeiçoar o sistema de avaliação do ensino fundamental; e vii) definir e implementar de estatísticas educacionais.(p.20-1)

Fica claro a partir da definição dessas ações, que na implementação de suas políticas o Governo privilegiou aquelas voltadas mais diretamente para o ensino fundamental, concordando com os indicativos das prioridades recomendadas pelos organismos internacionais como se pode confirmar. Os objetivos estratégicos dessas ações, considerando a função da estrutura federativa brasileira, não seriam possíveis sem a concorrência de Estados e Municípios, que assim são “convidados” a assumir sua parte nessa tarefa, a partir da seguinte justificativa:

São os Estados e Municípios que efetivamente atuam no nível estratégico-gerencial do sistema educacional, pois acompanham, avaliam, coordenam e integram o planejamento e os resultados alcançados pela escola. Aqui reside o ponto mais importante do sistema educacional, pois é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema (BRASIL, MEC, PLANEJAMENTO POLÍTICO ESTRATÉGICO 1995/1998. 1995, p.4)

Assim é que as reformas implementadas no campo educacional na década de 90 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso têm como características a adoção das duas estratégias de ação: *centralização* da elaboração e definição das políticas educacionais no Executivo Federal e *descentralização* na operacionalização das mesmas (NEVES, 1997; TORRES, 2000; PERONI, 2003).

A descentralização da educação tem se caracterizado como uma tendência moderna dos sistemas educativos mundiais proposta nas últimas duas décadas (CASASSUS, 1995; RIBEIRO & GUEDES, 2001) que segundo Carnoy (2002) se sustenta no seguinte argumento.

O argumento principal em favor da descentralização é o seguinte: se as municipalidades – e, em certos casos, as escolas – usufruem de uma autonomia de decisão mais ampla em matéria de educação, o controle local dos programas escolares e dos métodos de ensino incumbe às coletividades locais, ao corpo docente e aos próprios diretores de estabelecimento. Em princípio, o crescimento da flexibilidade e o controle permitem uma melhor harmonização dos métodos de ensino com a clientela atendida e uma maior responsabilização quanto aos resultados escolares obtidos. Segundo a opinião dos reformadores, o ensino será de melhor qualidade se as autoridades educativas locais se sentirem – e forem julgadas – responsáveis pelas tarefas educativas. ( p.76).

Nesta perspectiva, as políticas educacionais apontam o ajuste da gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, procurando renovar as concepções de gestão educacional até então vigentes, apostando-se na tese segundo a qual a eficiência e a eficácia dos sistemas educacionais seriam conquistadas mediante o aprofundamento dos processos de *descentralização administrativa e financeira*, controlados, porém, por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas redes de escola. Ou seja, descentraliza-se a operacionalização das políticas e mantém-se o controle de seus resultados

mediante o processo avaliativo. Trata-se antes de desconcentração, do que propriamente descentralização.

Para melhor compreensão desses termos, considero que os conceitos formulados por Hévia (1991), são bastante esclarecedores.

Por desconcentração entende-se a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante. Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação. Daí afirmar-se que a primeira refere-se à estrutura de decisão de poder e a segunda à configuração espacial de uso e controle do mesmo (*apud* OLIVEIRA, 1999 p. 16).

A desconcentração caracteriza-se por ser uma espécie de descentralização que se processa a partir da iniciativa de quem detém o poder e seria, portanto, uma descentralização autoritária e unilateral, no mínimo antidemocrática, porque de cima para baixo.

Ao analisar os conceitos de “centralismo orgânico” e “centralismo democrático” nas formações estatais, nas associações políticas, culturais e sindicais entre outros, Gramsci (1989) aponta a necessidade de se examinar as relações econômicas e políticas que os subjazem. Esses conceitos seriam vinculados à questão da burocracia e de sua organização e guardam especificidades. O centralismo orgânico se manifestaria de duas formas: como predomínio real de uma parte (seja por uma camada de intelectuais ou por grupos territoriais “privilegiados”) sobre o todo, e uma outra forma que representaria uma posição unilateral de sectários e fanáticos, denominada de centralismo burocrático, caracterizada no Estado da seguinte maneira:

A predominância do centralismo burocrático no Estado indica que o grupo dirigente está saturado, transformando-se num corrilho estreito que tende a perpetuar os seus mesquinhos privilégios controlando, ou inclusive sufocando, o surgimento de forças contrastantes, mesmo se estas forças se confundem com os interesses dominantes fundamentais (por exemplo, nos sistemas rigidamente protecionistas em luta com o liberalismo econômico)... De qualquer modo, deve-se destacar que as manifestações deformadas de centralismo burocrático ocorreram em virtude da deficiência de iniciativa e de responsabilidade na base, isto é, do primitivismo político das forças periféricas, inclusive quando elas são da mesma natureza do grupo territorial hegemônico (GRAMSCI *op.cit.*, p.83 – 4 ).



O centralismo burocrático do Estado tenderia a sufocar as discordâncias, mesmo que advindas do mesmo grupo político, em nome da permanência do grupo dominante no poder. Essa excessiva centralização seria consequência também da convivência dos próprios “dominados”, que a partir de seu “primitivismo político”, acomodaram-se à essa situação. Esse quadro não corresponderia à organicidade tal como concebida por Gramsci, como um “centralismo em movimento”, uma contínua adequação da organização ao movimento do real, “um modo de temperar os impulsos da base com o comando da cúpula”(p. 83), que possibilita à direção assegurar a continuidade e a acumulação regular das experiências. Essa nova concepção estaria contemplada no conceito de “centralismo democrático”, que oferece uma fórmula elástica, passível de ser interpretada e adaptada continuamente às necessidades, sendo assim definida:

Ela consiste na pesquisa crítica de tudo que é igual na aparente disformidade, e diferente e inclusive oposto na aparente uniformidade para organizar e ligar estreitamente tudo o que é semelhante, mas de modo que a organização e a conexão pareçam uma necessidade prática e “indutiva”, experimental, e não o resultado de um processo racionalista, dedutivo, abstrato, isto é, próprio dos intelectuais puros (ou puros asnos).(Ibidem, p.84).

O que em outras palavras, Gramsci evidencia é que a ação estatal deveria se pautar pela unidade orgânica entre teoria e prática, entre camadas intelectuais e massas populares, entre governantes e governados, diminuindo as distâncias entre quem concebe e quem executa as políticas públicas. Assim sendo, segundo ele,

As fórmulas de unidade e federação perdem grande parte do seu significado deste ponto de vista, enquanto conservam o seu veneno na concepção burocrática, pela qual a unidade deixa de existir e se transforma como que num pântano de águas estagnadas, superficialmente calmo e “mudo”, e a federação num “saco de batatas”, isto é, na justaposição mecânica de “unidades” individuais sem nexos entre elas.(GRAMSCI, op.cit. p.84)

Parece não ser essa a intenção posta na Constituição Federal de 1988. De acordo com Cury (2002), embora tenha adotado um sistema de repartição de competências e atribuições

legislativas entre os integrantes do sistema federativo, a Carta o fez pressupondo a participação e a abertura de “arenas públicas de decisões” e, quando for o caso, “impondo limitações” no sentido de se “buscar uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas, de modo que se obtenha uma harmonia interna” (p.173), de forma cooperativa. Mas esse mesmo autor lembra também que em matéria de educação, além da Constituição não ter criado um Sistema Nacional de Educação como o fez com o sistema financeiro nacional ou com o Sistema Nacional de Saúde, também até a presente data não há definição do que vem a ser o *regime de colaboração*, previsto em seu § único, do art. 23. Estas certamente são questões importantes a serem enfrentadas para que não se caracterize a nação como um “saco de batatas”, com unidades justapostas e sem nexos entre elas, tais como assinala Gramsci.

A descentralização conforme o conceito posto por Hévia (op.cit.), apresenta-se como possibilidade de uma maior participação daqueles que compõem o poder local nas decisões que dizem respeito à organização e à administração da educação pública, sendo, portanto, mais compatível com a proposta de uma gestão democrática a ser perseguida por meio da municipalização.

Lima (2000) associa o movimento por descentralização das políticas públicas com a idéia de construção da democracia e de maior eficiência e eficácia das políticas governamentais, mas também como uma estratégia no sentido de contribuir com a política de ajuste econômico que atinge as políticas sociais na década de 1990, no que concordo.

Os estudos de Afonso (2002) apontam que a descentralização concebida nas reformas em curso tem a avaliação<sup>48</sup>, como elemento central, sob o controle direto do Estado. Ou seja, verifica-se a descentralização de responsabilidades na execução, mantendo-se, porém

---

<sup>48</sup> Constituem exemplos dessa tendência no Brasil o Exame Nacional de Curso (ENC) ou “provão” destinado a avaliar o ensino superior, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), estes dois últimos destinados à avaliação do ensino Básico

centralizado o controle através da avaliação, processo que viria a ser denominado por Lima (2001, p.139) de “*recentralização por controle remoto*”, um modelo centralizado de gestão de feições assumidamente desconcentradas.

Sem dúvida, o binômio centralização/descentralização tem forte influência nas políticas educacionais da década de 1990 sendo possível identificar, entre o rol de leis, projetos e programas aprovados e implementados no período, aqueles que manifestaram maiores tendências nesses rumos e de que forma o fizeram.

A começar pela Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dentre as ações do Governo Fernando Henrique Cardoso em relação ao trâmite e a aprovação dessa Lei<sup>49</sup>, destacam-se como motivos dessa interferência os princípios postos no documento “Planejamento Político – Estratégico 1995/1998” no qual considera “a necessidade de rever e simplificar o arcabouço legal, normativo e regulamentar para estimular (e não tolher) a ação dos agentes públicos e privados na promoção da qualidade do ensino” (p.6). Em consequência, é desenvolvida uma estratégia com o objetivo de “aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades” e “retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional”(p.8). A estratégia foi o “enxugamento” do Projeto de Lei nº 101/93, oriundo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>50</sup> que tramitava no Senado, através de um substitutivo, que tinha como referência o Projeto de Lei nº 67 de autoria do senador Darcy Ribeiro registrado no senado em maio de 1992. A estratégia desenvolvida pelo MEC foi vitoriosa, o que lhe permitiu retomar “o comando das formulações das leis em educação,

---

<sup>49</sup> Para melhor esclarecimento e aprofundamento sobre o tema do trâmite dessa lei, consultar Saviani (1997).

<sup>50</sup> O Fórum nacional em Defesa da Escola Pública é composto por entidades científicas, acadêmicas, profissionais, sindicais, estudantis e movimentos sociais, que mobiliza e organiza desde 1987 os trabalhadores em educação e outros setores da sociedade, quando das discussões pela melhoria na educação e da sociedade no processo de formulação da nova Constituição Federal.

redefinindo o campo político do Legislativo, no qual circulava o Fórum, tornado agora invisível para o Executivo” (Pino, 2000, p.32).

Nesse sentido, a análise de Saviani (1997) revela que, da forma como foi aprovada, esta Lei não impede nem obriga o Estado a realizar alterações substantivas na educação, já que apresenta características extremamente detalhistas em alguns aspectos e excessiva generalidade em outros, o que pode ter permitido e até facilitado ao governo uma série de regulamentações posteriores à Lei sem a necessária e ampla discussão com os interessados, como por exemplo, a regulamentação do ensino profissional pelo Decreto nº 2.208/97 e a regulamentação de uma nova estrutura para o ensino superior através do Decreto nº 2.306/97, no ano seguinte. Sobre as possibilidades abertas por esse caráter genérico da Lei, Pino (2000) observa que

o nível de generalização da LDB é de tal envergadura que (...) as diretrizes e bases da educação nacional que reordenam de fato a educação, caminham por fora da LDB: nas medidas provisórias, emendas constitucionais, projetos de lei encaminhados pontualmente ao Congresso pelo Executivo e nas resoluções e portarias do MEC (p.32).

Mas mesmo antes da LDB, outras medidas visando a centralização do controle por parte do governo Federal vinham sendo implementadas, tais como a Lei 9.131/95 que redefiniu as atribuições do MEC, extinguiu o Conselho Federal de Educação substituindo-o pelo Conselho Nacional de Educação e estabeleceu o “provão”. Por que tanto interesse em vê-la discutida à parte e de forma antecipada em relação à LDB? Vejamos um pouco mais sobre ela.

A Lei nº 9.131/95 alterou dispositivos da Lei 4.024/61 e foi aprovada em 1995, antecipando-se à própria LDB de 96, não tendo sido, portanto, objeto do conjunto das discussões desencadeadas durante a aprovação dessa lei maior do ensino. Mas continua em pleno vigor. Ao definir o papel do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de

Educação (CNE) na estrutura governamental, tem em vista garantir a supremacia do executivo sobre a representação social, já que ao MEC cabe “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (Art. 6º), com a “colaboração do CNE”. Composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior com “atribuições normativas, deliberativas e de *assessoramento* ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (Art.7º, *italico meu*), o CNE parece um “apêndice” do MEC, uma vez que entre as suas atribuições, as mais evidentes são aquelas de: assessoramento, emissão de pareceres, análise legislativa, acompanhamento e subsídios ao Plano nacional de Educação, o que o coloca, claramente, numa posição de pouca possibilidade deliberativa. Para Neves (1999), esta lei transformou o CNE “de instituição do Estado em órgão do governo, dotando o Executivo Central de amplos poderes para definir e implementar as políticas do Estado para a educação” (p.137). Além do mais, essa Lei instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), “destinado a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação” (Art.3º, § 2º), o famoso “Provão”, regulamentado posteriormente pela Portaria nº 249/96 do MEC.

Em função ainda dessa política de controle e avaliação instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Decreto de nº 2.026/96 vem definir os procedimentos para a avaliação das instituições de ensino superior. Através dele é proposta uma sistemática de avaliação a ser implementada com base em quatro dimensões: avaliação do desempenho global do ensino superior; do desempenho individual de cada instituição do ensino superior; avaliação do ensino de graduação por curso; avaliação dos programas de mestrado e doutorado. A generalização das medidas contidas na Lei 9.131/95 resultou na aprovação da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, no governo Lula da Silva, que substituiu essa legislação antes referida e instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, com os mesmos objetivos propugnados antes. Os procedimentos de Avaliação da Educação

Superior foram regulamentados pelo Ministro Tarso Genro mediante a Portaria nº 2.051 de 9 de julho de 2004. Pela nova lei, o “Provão” agora recebe o nome de ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes e é definida a criação de um órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES. Mas na visão de Maués, Pavão e Chaves (2004) o SINAES comporta a mesma concepção de avaliação instituída pelo BM para impor as reformas educacionais aos países da América latina. Ou seja, é concebida como “controle e regulação do sistema educacional com vistas à restrição da autonomia e à redução dos custos” (p.100) e enfim, “a concepção ranqueadora e produtivista de avaliação permanece” (p.97), Além dessas, outras medidas como o Programa Universidade para Todos – PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior, instituído pela Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004, têm gerado polêmica. Mesmo porque estão em curso as discussões para uma ampla Reforma no Ensino Superior que entre outros objetivos, visa a criação de uma Lei Orgânica que regule o Sistema de Educação Superior no País.

Além de que outras modalidades avaliativas, dirigidas ao ensino básico como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB<sup>51</sup> e ao ensino médio – Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM encontravam-se e ainda se encontram em andamento.

A análise de Dourado (2002) a respeito do sistema de avaliação da educação superior no Brasil indica que o sistema de avaliação instituído vem implementando pouco a pouco um processo de “economização da educação” (p.245), que tende a alterar objetivos, valores e processos educativos no campo da educação; que da forma como foi concebido, amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente o relacionamento entre as instituições

---

<sup>51</sup> O SAEB é uma avaliação em larga escala, aplicada em amostras de alunos da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, representativas do País e de todas as unidades da Federação e vinha sendo feita desde 1991 pelo INEP.

de ensino superior; promove mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional e estimula a competição no ensino superior.

Não há dúvida que essa política de centralização do controle, através das sistemáticas de avaliação contribui para o incremento da competitividade e da busca da mensuração da qualidade mediante critérios quantitativos. A implementação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) para os docentes federais do ensino superior é um exemplo claro nesse sentido, quando se associa estímulo financeiro à produtividade, bem de acordo com os princípios da gestão gerencial postos pela Reforma do Estado.

Outras medidas de caráter centralizador como as Diretrizes Curriculares Nacionais para todos os níveis e modalidades de ensino, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) são editadas através do MEC e do Conselho Nacional de Educação ao longo da década de 1990 e encerram a possibilidade do controle estatal sobre os saberes e as competências a serem adquiridos pelos estudantes, conforme Santos (2002):

As análises sobre as políticas públicas para os diferentes níveis e modalidades de ensino, no Brasil, têm mostrado a coerência interna dessas políticas, sua organicidade na busca de um reordenamento da educação. Evidenciando *o caráter centralizador dessas políticas*, realizadas por meio da instituição de parâmetros e diretrizes curriculares, sistema nacional de avaliação e programa nacional de livro didático (p. 350, itálico meu).

Em contrapartida, as políticas de financiamento da educação privilegiaram a descentralização da execução dos recursos diretamente pelos municípios como propugnou a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 que criou o FUNDEF ou ainda diretamente pela escola como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Por se constituir no condicionante principal do processo de municipalização, o FUNDEF será aprofundado em um ponto específico nesse trabalho.

O PDDE, inicialmente Programa de Manutenção e desenvolvimento da Educação (PMDE) foi criado em 1995, como parte das políticas de descentralização dos recursos. O PMDE foi criado mediante a Resolução Normativa nº 12/95, do Conselho Deliberativo do FNDE, sendo disciplinado pela Resolução nº 4 de 14/02/96, com o objetivo de repassar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental para o atendimento de suas necessidades imediatas e viabilização de projetos educativos específicos de sua iniciativa. Em 1998, mediante a Medida Provisória nº 1.784 de 14 de dezembro, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A Resolução nº 003 de 27 de fevereiro de 2003 vem dispor sobre os critérios, as formas de transferência e a prestação de contas dos recursos destinados a esse programa.

Segundo essa última Resolução, o mecanismo de distribuição dos recursos referentes ao PDDE é baseado em número de alunos matriculados por escola conforme o Censo do ano anterior (art.3º) contemplando-se as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (com exceção do Distrito Federal) com um pouco mais de recursos. Os recursos para as escolas dessas regiões são distribuídos conforme o seguinte critério: escolas de 21 a 50 alunos recebem R\$ 600,00 anuais para despesas de custeio; de 51 a 99, R\$1.300,00 também somente para custeio; escolas de 100 a 250 alunos recebem R\$ 2.700,00, dos quais R\$ 400,00 podem ser utilizados para a aquisição de bens de capital; de 251 a 500 alunos, as escolas recebem R\$ 3.900,00, podendo ser empregado até R\$ 900,00 equipamentos e material permanente; de 501 a 750 alunos o valor é de R\$6.300, sendo R\$ 5.300,00 para despesas de consumo e o restante para despesas de capital; de 751 a 1.000 alunos a escola recebe R\$ 8.900,00; de 1.001 a 1.500 tem direito a receber R\$ 10.300,00; de 1501 a 2000 alunos a escola faz jus a R\$ 14.400,00 e as escolas que têm mais de 2.000 alunos recebem R\$19.000,00 que devem ser empregados na aquisição de bens de consumo e de capital.



O programa prevê o repasse de recursos diretamente para as escolas com mais de cem alunos a ser gerido por uma unidade executora, entendida juridicamente como de direito privado, que pode ser o Conselho Escolar, a Associação de Pais e Mestres (APM), o Grêmio Estudantil ou outra entidade colegiada. As escolas com matrícula superior a vinte alunos e inferior a cem, os recursos são transferidos às secretarias de educação para serem aplicados nessas escolas (Art. 4º§ único)

Vários estudos<sup>52</sup> vêm sendo realizados a respeito desse programa, como o de Santos (2001), que focaliza o PDDE no município de Camaragibe<sup>53</sup>. Estes estudos entendem este programa como parte da proposta de redefinição do papel do Estado, no sentido minimizar as atribuições estatais de arcar com a manutenção das escolas, uma vez que a essas unidades executoras é facultado o direito de captar recursos da comunidade por meio de convênios ou de doações. A avaliação dessa autora a respeito da formulação e implementação do PDDE, o insere dentro da lógica economicista e descentralizadora que orienta a Reforma do Estado, como se pode inferir abaixo:

a sua formulação e implementação [do PDDE] inserem-se nos novos padrões da ação do Estado. (...) fazendo com que se estabeleçam novas relações entre o Estado e a sociedade. A adoção do princípio da descentralização das políticas em que se enquadra o PDDE, é um exemplo dessas novas relações. Elas procuram comprometer os espaços locais e a sociedade com a administração "eficaz e eficiente" de recursos escassos dentro da lógica que vem orientando a reforma administrativa do Estado.(p.121)

É constatado por essa mesma autora, talvez até mesmo por conta do grau significativo de carência da maior parte das escolas públicas brasileiras, que o programa é benéfico para as

---

<sup>52</sup> Um desses estudos vem sendo desenvolvido através de um Projeto nacional intitulado: "Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?" (2003-2005), com financiamento parcial do CNPQ, que congrega os Estado de São Paulo, Piauí, Pará, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, coordenado nacionalmente pela professora Dr<sup>a</sup> Vera Peroni e localmente pela professora Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, no qual me incluo como pesquisadora-membro.

<sup>53</sup> Camaragibe faz parte da Região Metropolitana do Recife e tem uma população de 128.627 pessoas, toda localizada na zona urbana. Possui um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,58 e taxas de analfabetismo relativamente mais baixas dentre os municípios pernambucanos: 16% na faixa etária de 11 a 14 anos e 22% entre aqueles com 15 anos e mais (Santos, 2001)

escolas, embora os recursos não sejam suficientes para dar conta de todas as suas necessidades. Em função dessas limitações financeiras, Santos conclui que seja improcedente o discurso governamental de que através desse programa, a escola possa vir a alcançar sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira, expressando:

constatamos que o Programa traz benefícios para as escolas, sendo, em certa medida, positivas as repercussões encontradas. Mas, esses benefícios são limitados, tanto em termos da quantidade de recursos transferidos, que pouco contribui no atendimento das carências e necessidades, quanto naquilo que tem sido proclamado pelo discurso governamental – *promoção da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das unidades escolares* –, como ficou comprovado. (Ibidem, p.125).

Um outro programa de corte descentralizador da gestão consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) iniciado no governo Itamar. Assim, com base na Medida Provisória nº 1.784/98 e através da Resolução de nº 015 de 25 de agosto de 2000, o Conselho deliberativo do FNDE, estabelece novas formas de transferência de recursos financeiros aos estados e Municípios e às escolas federais para execução do PNAE. A partir dessa nova legislação, extingue-se a necessidade de convênio e o atendimento passa a ser feito por *delegação* da secretaria estadual aos municípios (Art.3º, inciso II, alínea b, da citada Resolução), o que confere um caráter quase automático e compulsório à municipalização da merenda, confirmando o crescente empenho na descentralização da execução dos recursos financeiros por parte do governo federal e estadual.

E é com essa perspectiva de descentralização da execução e centralização da concepção, que entendo que são implementadas as políticas públicas educacionais nos anos de 1990, ou seja, a partir de uma lógica que atribui ao poder central a formulação e a avaliação das políticas públicas e ao poder local as funções gerenciais-operacionais, cujo exemplo mais expressivo é a Emenda Constitucional nº 14/96, que altera o artigo 60 das disposições transitórias da Constituição em vigor e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e se impõe como fator determinante para a política de municipalização (OLIVEIRA, 2003). Fica claro, portanto, que, dentre as formas assumidas pelas propostas ditas de descentralização da ação estatal, seguramente é a Municipalização do ensino fundamental, especialmente no Estado do Pará, que torna mais radical o sentido dessa nova lógica de governabilidade baseadas na racionalidade política e econômica. Baseada no discurso da melhoria da qualidade do ensino, consolida-se o “abandono” do município à sua própria sorte, como veremos um pouco mais detidamente a seguir.

### **2.5.1 – A Municipalização do Ensino Fundamental e o FUNDEF.**

A Municipalização do Ensino Fundamental toma um grande impulso a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e pode-se mesmo afirmar que passa a ser um fenômeno nacional a partir desse fato. Vários estudos (DAVIES 1999 e 2004; PINTO 2000 e 2002; OLIVEIRA 1999 e 2002; OLIVEIRA 2003; RAMOS 2003; GEMAQUE 2004) apontam a criação do FUNDEF como uma medida indutora da Municipalização em todo o Brasil corroborando essa mesma tese.

No próximo ponto tentarei aprofundar a discussão a respeito da natureza e da especificidade do FUNDEF e de como ele atuou sobre a idéia de municipalização do ensino fundamental, analisando alguns efeitos de sua implementação no atendimento das matrículas do ensino básico de 1996 a 2004.

### 2.5.1.1 - O Fundo da discórdia.

O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996<sup>54</sup> e regulamentado pela Lei nº 9.242, de 24 de dezembro do mesmo ano (um pouco antes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 26 de dezembro) o que em função do período, foi denominado por Monlevade (1997) como “pacote de Natal” por motivos óbvios, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Passou a ser implementado nacionalmente a partir de 1998, embora fosse permitida a sua antecipação para 1997 a critério de cada Estado, com anuência de sua Assembléia Legislativa, como foi o caso do Pará, que o fez por meio da Lei 6.044/97.

O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, o que significa que seus recursos são repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. De acordo com o governo, esse mecanismo de distribuição prevê a racionalização dos recursos, cujas receitas são distribuídas em cada Estado entre governos estaduais e municipais de forma equitativa, proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas pelas respectivas redes de ensino considerando as informações constantes no Censo escolar realizado pelo INEP no ano anterior.

O Fundo é composto basicamente por recursos dos próprios Estados e Municípios, de fontes já existentes e em alguns casos é acrescido de recursos da União. As receitas advêm, portanto, de 15% dos seguintes impostos e transferências: Fundo de Participação dos Estados

---

<sup>54</sup> Essa Emenda Constitucional teve um forte impacto no comprometimento da União com a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo ao alterar o Art. 60 do ADCT, que responsabilizava o Poder Público (União, Estados e Municípios) com essa demanda, mediante a aplicação de pelo menos 50% de suas receitas de impostos para esse fim. A partir da Emenda 14 esse percentual passou a ser de 60% para Estados e Municípios e de 30% para a União, o que minimizou ainda mais a responsabilidade da União com o ensino e sobrecarregou Estados e Municípios.

– FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. e ainda sobre aqueles decorrentes da desoneração de exportações, previstos pela Lei Complementar nº 87/96, a Lei Kandir<sup>55</sup>.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental, ao subvincular uma parcela de 15% dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE obrigatoriamente a essa etapa do ensino básico, o que segundo Pinto (2002), “desencadeou um processo, em ritmo raramente visto, de municipalização desse nível de ensino” (p.117). Um dos dispositivos da Lei 9.424/96 que acredito também tenha colaborado nesse sentido é o abaixo discriminado, cujo *caput* prevê o seguinte:

Os Estados e os respectivos Municípios *poderão*, nos termos do art. 211, § 4º da Constituição Federal, *celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros* nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondente ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.(§ 9º do Art. 3º, grifo meu).

Ainda assim, importa enfatizar que esse dispositivo possibilita a municipalização, mas não obriga os Estados a fazerem-no. Não está prescrito que os Estados *devem*, municipalizar o ensino fundamental, apenas que *podem*, se o desejarem, o que reforça a convicção acerca da opção política por parte do governo do Estado do Pará em relação à operacionalização da municipalização e à forma como esse processo desencadeou-se desde 1996 neste Estado.

Dos recursos previstos pelo FUNDEF, a Lei 9.424/96 prevê que no mínimo 60% deverão ser utilizados para a remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental, podendo ainda ser empregados para financiamento de cursos de

---

<sup>55</sup> Ramos (2003) chama a atenção para o fato de que a prática de isentar os produtos exportados do pagamento de ICMS e IPI, especialmente por essa Lei Kandir, tem reduzido o volume de arrecadação dos Estados, o que tem levado o governo Federal a tentar compensar essas perdas com o repasse de recursos previstos nessa Lei.

formação dos professores ainda não habilitados até o ano de 2001. Os 40% restantes deverão ser gastos com outras despesas de MDE<sup>56</sup> referentes ao ensino fundamental.

Essa mesma Lei versa ainda sobre a fixação de um valor mínimo por aluno/ano em todo o território nacional com base na receita do FUNDEF e no número de alunos do ensino fundamental no âmbito de cada Estado, com o intuito de oferecer condições de um padrão mínimo de qualidade. O relatório da pesquisa nacional intitulada “*Levantamento do custo-aluno ano em escolas da educação básica que oferecem condições de um ensino de qualidade*”<sup>57</sup> evidenciou que a União ainda não conseguiu estabelecer essa referência, sobretudo porque definir e assegurar padrão de qualidade passa necessariamente pela decisão política de ampliar os recursos da educação e não apenas por definir estratégias de como aplicá-los. Em conseqüência, a ausência de uma referência nacional de custo-aluno-qualidade tem atropelado as discussões sobre o quantitativo de recursos financeiros necessários para garantir o desenvolvimento e a manutenção do ensino de qualidade. Sem referências, a União exime-se da responsabilidade de cumprir a Lei no que concerne à sua função de suplência, e, de promover efetivamente a redução das desigualdades educacionais.

É importante destacar que tanto a Emenda Constitucional nº 14/96 quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9.394/96 ressaltam as funções redistributiva e supletiva da União, que deverão pautar-se no “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (LDB, art.74).

---

<sup>56</sup> As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) são regulamentadas no Art. 70 e 71 da LDB e são definidas como aquelas referentes aos gastos com remuneração e aperfeiçoamento docente e dos profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, entre outros.

<sup>57</sup> Essa pesquisa foi realizada no período de setembro de 2003 a março de 2004 e financiada e coordenada a nível nacional pelo INEP focalizando 10 estados: (AC, PA, CE, BA, GO, SP, MG, PR, MT e RS). Foi coordenada localmente pela Professora Dr<sup>a</sup> Rosana Maria Oliveira Gemaque e posteriormente pela Professora Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, da qual participei como pesquisadora-membro.

Nessa perspectiva, se o resultado do cálculo entre o valor total do montante do Fundo em cada Estado dividido pelo número de alunos revelar um valor aluno/ano inferior àquele estabelecido nacionalmente, a União se encarregará de fazer a devida complementação (§3º do Art.60, C.F.), ou seja, se após a redistribuição intramunicípios em cada Estado que constitui o Fundo, se este montante alcançado não for capaz de, ao ser dividido pelo número de alunos resultar em um número superior àquele definido como mínimo, [no caso em 1997 este valor foi definido em R\$ 300,00 (Trezentos reais) e em 1998 e 1999 por meio do Decreto nº 2.935 de 11/01/99 foi fixado em R\$315,00(Trezentos e quinze reais)] só então entra o complemento da União.

Quanto mais elevado for o valor do mínimo estabelecido, mais difícil será para os Estados atingi-lo, o que obriga a União a despender recursos para complementá-lo. Isso talvez explique a insistência do governo Federal em manter esse valor sempre abaixo do calculado conforme o prescrito na Lei, já que, em mantendo mínimos baixos, há mais possibilidade dos próprios Estados cobrirem esse valor, diminuindo as probabilidades da União efetuar gastos com possíveis repasses para esses Estados.

Em relação a essa questão, dois pontos me parecem de suma importância que se destaque.

Primeiro: A dificuldade de se implementar uma gestão educacional com vistas a uma educação de qualidade com insuficiência de recursos, uma vez que os valores repassados pelo governo têm sido sistematicamente abaixo do que é previsto por Lei. Esse déficit, calculado em cerca de “10 bilhões de reais de recursos Federais a título de repasse aos Estados e Municípios referente ao período de 1998 a 2002” (PINTO, 2002, p. 116), tem sido motivo de contestação da sociedade civil organizada contra o governo e tem gerado a insatisfação dos gestores educacionais frente a essa situação. Setores como a UNDIME, por exemplo, em carta

datada de 10/07/2003 e endereçada ao ministro Cristóvão Buarque<sup>58</sup>, alega que o descumprimento do que prevê a Lei, vem afastando a União dos seus compromissos com o regime de colaboração quanto à incumbência de exercer função redistributiva e supletiva que lhe é imposta pelo art. 211, § 1º da Constituição Federal. Seus signatários expressavam-se nestes termos:

Não é segredo para o Governo Federal, o Congresso Nacional e a sociedade brasileira, sobretudo para os dirigentes municipais de Educação, que o valor do repasse aluno/ ano do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) encontra-se em crescente defasagem, desde 1998, em relação ao que determina a emenda constitucional nº 14 (à Lei 9.424, de 1996). Além disso, o seu descumprimento vem afastando a União dos seus compromissos com o regime de colaboração, quanto à incumbência de exercer função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, conforme previsto no art. 211, § 1º, da Constituição Federal. Em 2003, atingimos a maior disparidade verificada, até hoje, entre o valor legal do benefício (R\$ 786,16 por aluno/ ano) e o montante de R\$ 446,00 concedido no Decreto 4.580/ 03, do atual Governo. Ou seja, os sistemas de ensino estão recebendo R\$ 346,00 abaixo do que determinam as regras de cálculo que regem o Fundef. (UNDIME, 2003)

Na mesma carta, a UNDIME apresenta uma tabela que demonstra a disparidade entre o prometido pela Lei e o efetivamente cumprido com o objetivo de sensibilizar o ministro para o problema da gradativa diminuição de recursos par o ensino fundamental, abaixo reproduzida:

**Tabela 1: Comparação entre o Valor Legal e o Valor Decretado para o FUNDEF – 1997 a 2003.**

Ano	Valor legal	Valor decretado	Diferença	
			Absoluta	Percentual
1997	R\$ 300,00	R\$ 300,00	-	-
1998	R\$ 399,47	R\$ 315,00	R\$ 84,47	21,14%
1999	R\$ 451,81	R\$ 315,00	R\$ 136,81	30,28%
2000	R\$ 532,53	R\$ 333,00	R\$ 199,53	37,47%
2001	R\$ 613,85	R\$ 363,00	R\$ 250,85	40,86%
2002	R\$ 706,35	R\$ 418,00	R\$ 288,35	40,82%
2003	R\$ 786,16	R\$ 446,00	R\$ 346,16	44,03%

Fonte: UNDIME.

<sup>58</sup> Carta acessada via Internet no endereço [www.undime.org.br](http://www.undime.org.br).



Com base nestes dados, é importante observar que ano a ano os valores calculados como compatíveis conforme a Lei que regulamentou o FUNDEF, não são cumpridos, sendo definidos valores sempre abaixo daquele prometido. Além disso, a diferenciação de valores a serem pagos a alunos de 5ª a 8ª séries e alunos de Educação Especial em relação aos de 1ª a 4ª prevista desde 1997 no Decreto nº 2.264/97, só vai ser concretizada a partir do ano 2000 em função de muita pressão dos segmentos organizados da área educacional, o que resultou na edição do Decreto nº 3.326 de 31/01/1999, contemplando essa diferenciação e fixando para o ano subsequente o valor de R\$333,00 para os alunos de 1ª a 4ª série e R\$349,00 para os de 5ª a 8ª e educação especial.

A maior disparidade verificada conforme os dados demonstrados pela UNDIME, é justamente no ano de 2003, cuja diferença entre o valor legal do benefício (R\$ 786,16 por aluno/ ano) e o montante concedido pelo Decreto 4.580/03 (R\$ 446,00) é de R\$ 346,00, ou seja, de 44,03%. Posteriormente à edição desse Decreto, houve muita polêmica por parte dos gestores municipais diante dos valores fixados. A carta da UNDIME endereçada ao ministro é um exemplo disso. Talvez a indignação tenha crescido mais por causa da mudança de presidente, já que o governo Luis Inácio Lula da Silva, recém empossado, representava a esperança de que alguma melhoria na educação viesse a acontecer de imediato.

Talvez essas manifestações tenham influenciado na substituição do primeiro Decreto de nº 4.580 de 24/01/2003 pelo Decreto nº 4.861 de 20/10/2003, que veio a aumentar o valor do aluno de 1ª a 4ª série de R\$446,00 para R\$464,00 e o de 5ª a 8ª série de R\$468,30 para R\$ 485,10, e em função disso arrefeceu um pouco os ânimos. Esses valores prevaleceram até o final do ano de 2004, visto que o Decreto nº 5.374/2005 fixa novos valores<sup>59</sup> para o exercício de 2005.

---

<sup>59</sup> Os novos valores fixados para o ano de 2005 são diferenciados conforme já previa o Decreto nº 3.326/99. A novidade fica por conta do valor diferenciado para os alunos da zona rural, que pela primeira vez é fixado e há

A segunda questão relativa a esses repasses é quanto ao descumprimento do Art. 8º do Decreto 2.264/97, que regulamenta a Lei 9.424/97, no que diz respeito às possíveis punições impetradas à União quanto ao pagamento incorreto dos valores do Fundo. Até hoje, nada de significativo aconteceu em relação a isso. Talvez seja porque o Art. 9º desse mesmo Decreto governamental, ao definir de antemão o MEC como única instância governamental a quem cabe fazer denúncias sobre qualquer irregularidade cometida pela União em relação ao (des)cumprimento de suas obrigações para com o repasse de recursos, tenha inibido a função precípua do Ministério Público assim como de qualquer cidadão de lançar mão de suas prerrogativas enquanto tal. Quem sabe esse não seja um dos motivos para nossa silenciosa impotência?

Ainda assim, constata-se que a partir dos dados de matrículas constantes no Censo Escolar entre 1996 e 2004, há um significativo aumento de matrículas na rede municipal em detrimento da rede estadual, conforme tabela abaixo:

**Tabela 2: Brasil – Matrículas no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.**

Dependência Administrativa	Anos						
	1996	1998	1999	2000	2001	2003	2004
Estadual	18.468.772	17.266.355	16.589.455	15.806.726	14.917.534	13.272.739	12.695.732
Federal	33.564	29.181	28.571	27.810	27.416	25.997	24.633
Municipal	10.921.037	15.113.669	16.164.369	16.694.171	17.144.853	17.863.888	17.960.400
Particular	3.707.897	3.383.349	3.377.347	3.189.241	3.208.286	3.276.125	1.718.908
<b>Total</b>	<b>33.131.270</b>	<b>35.792.554</b>	<b>36.059.742</b>	<b>36.717.948</b>	<b>35.298.089</b>	<b>34.438.749</b>	<b>34.012.245</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar -1996 a 2004, exceto os anos de 1997 e 2002.

Em 1996 a rede estadual arcava com 54,83% das matrículas e a municipal com 32,9%. Observa-se que ao longo desses oito anos subsequentes ao FUNDEF, a rede municipal passa a assumir cada vez mais matrículas nessa etapa do ensino básico, apresentando em 2004 52,8% do total de vagas oferecidas. A rede estadual, por sua vez, diminui a sua oferta para 37,2% do total. Observa-se ainda que quantitativamente, houve apenas uma inversão de papéis no

---

muito vem sendo reclamado. Os valores são os seguintes: R\$ 620,56 para os alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental da zona urbana e R\$632,97 para os mesmos alunos da zona rural; R\$ 651,59 para os alunos de 5ª a 8ª série da zona urbana e R\$ 664,00 para os dessas séries pertencentes à zona rural. Este mesmo valor (R\$ 664,00) é concedido também para os alunos de educação especial.

atendimento do ensino fundamental, pois o número de vagas na rede pública de ensino aumentou apenas 8,9% e de maneira global verificou-se um aumento irrisório de 2,6% ao longo do período, mantendo-se o quadro de democratização do acesso a essa etapa do ensino básico quase inalterado.

É um fato que, com o FUNDEF, houve uma corrida repentina e até mesmo disputa por matrículas no ensino fundamental entre a rede estadual e a municipal no ano de 1997 e 1998, na mesma proporção em que se deixava de oferecer novas vagas na educação infantil, quando jornais de todo o país noticiam as mais variadas formas de improvisação de salas de aula. Qualquer lugar poderia servir de escola. Desde o já clássico pátio da escola, até a instalação de escolas nos lugares mais inusitados, como o que ocorreu na cidade de Analândia, Estado de São Paulo, onde o prédio da Câmara Municipal foi improvisado como escola (PINTO, 2002).

O FUNDEF, pelo seu caráter focalizado no ensino fundamental, se converte em uma política de caráter seletivo e excludente. Ao deixar de contemplar a educação infantil e o ensino Médio, e principalmente ao excluir a Educação de Jovens e Adultos, de certa forma contribuiu para a dificuldade de manutenção e ampliação da oferta de vagas com qualidade nessas modalidades.

A Tabela de nº 3 apresenta o demonstrativo da dinâmica das matrículas referentes à Educação Infantil no Brasil no período de 1996 a 2004.

**Tabela 3: Brasil – Matrículas na Educação Infantil, por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.**

Dependência Administrativa	Anos						
	1996	1998	1999	2000	2001	2003	2004
Federal	6.254	2.772	2.884	2.919	3.702	3.123	2.358
Estadual	997.723	473.248	433.055	376.649	347.514	330.521	292.581
Municipal	3.446.725	3.456.594	3.699.915	3.962.280	4.331.888	4.628.780	4.620.981
Particular	1.263.601	1.366.598	1.597.419	1.670.392	1.881.912	2.029.399	1.987.817
Total	5.714.303	5.299.212	5.733.273	6.012.240	6.565.016	6.991.823	6.903.737

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar- 1996 a 2004, exceto os anos de 1997 e 2002.

Como se pode observar, a Educação Infantil oferecida pela rede estadual sofreu um decréscimo de vagas de 241% de 1996 a 2004. Em compensação houve uma ampliação 25,4% no atendimento da rede municipal, o que aparentemente poderia significar ampliação do atendimento. Mas não se pode esquecer que a partir de 1996, com a vigência da nova LDB, as crianças que vinham sendo atendidas pelos órgãos de assistência social, cuja finalidade se dirigia aos cuidados com a infância, passam a fazer parte do atendimento da educação básica e, portanto, do Censo Educacional, contribuindo para os 17,2% de aumento global desse atendimento.

Quanto ao Ensino Médio, a Tabela nº 4 vai nos auxiliar a compreender a dinâmica de atendimento pelas diversas Dependências Administrativas nos últimos anos.

**Tabela 4: Brasil – Matrículas no Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.**

Dependência Administrativa	Anos						
	1996	1998	1999	2000	2002	2003	2004
Federal	113.091	122.927	121.673	112.343	79.874	74.344	67.652
Estadual	4.137.324	5.301.475	6.141.907	6.662.727	7.279.179	7.667.713	7.800.983
Municipal	312.143	317.488	281.255	264.459	210.631	203.368	189.331
Particular	1.176.519	1.226.641	1.224.364	1.153.419	1.122.900	1.127.517	1.111.391
<b>Total</b>	<b>5.739.077</b>	<b>6.968.531</b>	<b>7.769.199</b>	<b>8.192.948</b>	<b>8.710.584</b>	<b>9.072.942</b>	<b>9.169.357</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar- 1996 a 2004 exceto os anos de 1997 e 2001.

Observa-se que a rede federal diminuiu em 40,1% o seu atendimento comparando-se o ano de 1996 em relação ao ano de 2004. O mesmo aconteceu em relação à rede municipal que diminuiu em 39,3%. Houve um crescimento de 88% das vagas oferecidas pela rede estadual, que em 1996 oferecia 4.137.324 vagas e em 2004 passa a oferecer 7.800.983. A rede privada manteve sua margem de atendimento em termos de números absolutos, mas diminuiu em termos relativos de um percentual de 20,4% em 1996 para 12,1% em 2004. Surpreendentemente, o ensino médio teve uma expansão em seu atendimento de 59,7% comparando-se o atendimento de 1996 e de 2004.

O que se percebe claramente pelos números expostos, é que com o FUNDEF a tendência de municipalização da educação Infantil e do Ensino Fundamental é cada vez maior e o Ensino Médio se concentra na rede estadual.

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos de FUNDEF são previstos pela Lei 9.424/97 em seu Art. 4º, através da criação de um Conselho a ser instituído no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que teriam também a incumbência de supervisionar o Censo escolar anual. Além dos representantes do Poder Executivo, de dirigentes de órgãos de educação, de entidades sindicais, compõem o referido Conselho, representantes de pais, professores e alunos.

No entanto, estes têm sido alvo de constantes denúncias por se constituírem em mecanismos apenas formais de controle e fiscalização, cujos membros via de regra sofrem pressões da parte dos prefeitos o que lhes dificulta uma ação independente de fiscalização e acompanhamento. Não é à toa que as diversas irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF denunciadas pela imprensa no Estado do Pará resultaram na instalação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) no dia 25 de fevereiro de 2000, requerida pelo Deputado Mário Cardoso do PT, visando investigar denúncias contra sessenta e quatro municípios. Dentre as irregularidades apuradas segundo a CPI, destacam-se aquelas referentes à ausência ou precariedade de demonstrativos de prestação de contas, indícios de incompatibilidade de despesas considerando a realidade do município, inclusão de pagamento de pessoal alheio ao magistério do ensino fundamental na quota de 60% de recursos destinado para esse fim, entre outros.

Por outro lado, Davies (2004) relata que em estudo realizado sobre os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas de todos os estados brasileiros, do Distrito Federal e de mais seis municípios, constatou que existem muitas diferenças e divergências em relação aos

critérios adotados por esses Tribunais quando consideram as despesas com MDE e que eles discordam também quanto ao “cálculo das receitas que devem ser computadas como acréscimo ao mínimo [25%], como as oriundas de convênios, salário-educação e ganhos com o Fundef”(p.18). Um outro ponto de divergência entre os Tribunais segundo o autor, é a despesa com inativos, que não consta em nenhum dos dois artigos da LDB que tratam de despesas com MDE, o art. 70 e o 71. Obviamente que essa situação tende a dificultar ainda mais o processo de fiscalização, pois se não há consenso nem mesmo entre os especialistas do que sejam despesas com educação, o que dizer dos conselheiros do FUNDEF, em sua maioria leigos no assunto?

Do ponto de vista do governo, a implantação desse Fundo foi avaliada de forma muito otimista. Assim, de acordo com o Balanço do FUNDEF (1998-2000), de autoria do MEC, só no ano de 1999 o valor redistribuído pelo FUNDEF “alcançou R\$15,2 bilhões (quantia correspondente a cerca de 1,5% do PIB do País), sendo que os Estado receberam R\$8,7 bilhões (57% do total), enquanto que os Municípios foram contemplados com R\$6,5 bilhões(43%).” Além disso, coloca em evidência o seu impacto sobre os municípios mais pobres em função do mecanismo de distribuição, no que concordo. Realmente, houve um significativo aporte de recursos aos municípios principalmente da Região Norte e do Nordeste, que apresentavam um valor aluno ano/irrisório frente aqueles pertencentes Estados do centro Sul<sup>60</sup>. No entanto, não é com a “redistribuição da miséria” (DAVIES,1999, p.13) que se vai resolver a situação educacional.

Davies (op.cit) aponta ainda vários aspectos problemáticos do FUNDEF entre os quais: fragilizar as outras etapas da educação básica, ou seja, a educação infantil e o ensino médio, já que os recursos são definidos exclusivamente para o ensino fundamental, não

---

<sup>60</sup> Em 1995 a configuração do valor aluno/ano de alguns Estados dessa região eram os seguintes: Santa Catarina: R\$520,00; Paraná: R\$525,00; Rio de Janeiro: R\$546,00; Rio Grande do Sul: R\$555,00 e São Paulo R\$663,00 (Cf.Ramos, p.288).

valorizando os profissionais dessas etapas; limitada eficácia dos Conselhos de Fiscalização do FUNDEF por se constituírem mais estatais que sociais; e por contar com um prazo limitado de existência (o FUNDEF é previsto na Lei até 31 de dezembro de 2006).

Entretanto, o mesmo autor ressalta o mérito atribuído ao FUNDEF de suscitar entre os profissionais de educação a expectativa de melhoria salarial e uma certa mobilização para consegui-la, tornando-os mais coesos. Além disso, teria despertado neles o interesse pelo orçamento da educação e chamado a atenção para a necessidade de controle social sobre os recursos públicos destinados à educação.

Em síntese, as políticas educacionais implantadas na década de 1990, buscaram um rearranjo nos papéis das esferas administrativas em relação as suas responsabilidades, onde ao Município coube a responsabilidade em assumir o ensino fundamental e infantil, a partir de uma lógica economicista-instrumental, diferente da perspectiva democrático-participativa, onde de fato se efetive a participação da comunidade na gestão. Enfim, um processo mais de acordo com o conceito de desconcentração do que propriamente descentralização.

## Capítulo III

### A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARÁ.

A compreensão da Política de Municipalização no Estado do Pará pressupõe a possibilidade de se vislumbrar mesmo que de maneira resumida, uma pouco da especificidade das condições objetivas em que ela vem sendo instituída. Com este capítulo, pretendo colocar em evidência a situação histórica do Pará a partir de seu contexto político, econômico e social, base sob a qual se assentam as políticas educacionais implementadas na década de 1990 e, principalmente, apresentar mais especificamente a política de Municipalização do Ensino Fundamental em suas bases teóricas e práticas.

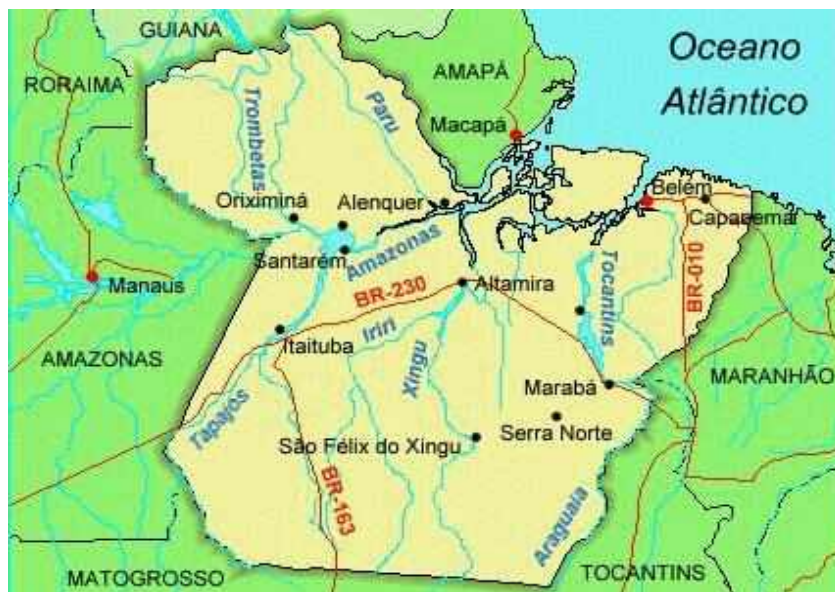
#### **3.1 - O cenário paraense: espaço geográfico e político.**

O Estado do Pará faz parte da Amazônia Legal<sup>61</sup> e situa-se no centro leste da Região Norte do Brasil. Limita-se ao norte, com a Guiana, Suriname e o Estado do Amapá; ao sul, com o Mato Grosso; a leste com o estado do Maranhão; a nordeste com o Oceano Atlântico; a sudeste com o Estado do Tocantins; a oeste e sudoeste com o estado do Amazonas e a noroeste com o estado de Roraima. Possui uma área geográfica de 1.253.164,49 Km<sup>2</sup> correspondente a 32,4% da área total da Região Norte e 14,6% do território brasileiro, representando duas vezes o território da França. É cortado pela linha do Equador no seu extremo Norte (SEPOF, 2005).

---

<sup>61</sup> A delimitação do território da Amazônia Legal foi definida em 1953 para fins de planejamento regional como área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Além do Pará, comporta o Estado do Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, a região ocidental do Estado do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins. Possui 5.029.232 km<sup>2</sup>, representando cerca de 60% do território nacional (8.511.965Km<sup>2</sup>) (Penarrocha, 2002).





Fonte : IBGE, Governo do Pará – Brasil.

A origem do nome “Pará” encontra-se na língua indígena tupi-guarani e significa “rio-mar” em razão da vastidão de um dos braços direitos do Rio Amazonas, do qual herdou o nome. Quando colonizado pelos portugueses,<sup>62</sup> recebeu o nome de Feliz Lusitânia que depois foi substituído pelo de Grão-Pará (grande rio) e finalmente simplesmente Pará.

O relevo paraense é basicamente formado por planaltos e planície, destacando-se: O Planalto Norte Amazônico que faz parte do Planalto das Guianas e onde se localiza as Serras de Acari e Tumucumaque com cerca de 850 metros de altitude; a Planície Amazônica, faixa sedimentar estreita e alongada atravessada pelo Rio Amazonas e o Planalto Sul-Amazônico

---

<sup>62</sup> A região onde hoje se encontra o estado do Pará foi diversas vezes invadida desde o início do século XVI, por holandeses e ingleses em busca de sementes de urucum, guaraná e pimenta. A ocupação portuguesa consolidou-se em 1616, com a fundação do forte do Presépio, mais tarde denominado forte do Castelo, na baía de Guajará, que deu origem à cidade de Belém. Em 1621, o território passa a fazer parte da província do Maranhão e Grão-Pará, integração criada com o objetivo de melhorar as defesas da costa e os contatos com a metrópole, uma vez que as relações com a capital da colônia, Salvador, localizada na costa atlântica, eram dificultadas pelas correntes marítimas. No século XVII, a região conheceu um período de grande prosperidade, com a proliferação de lavouras de café, arroz, cana-de-açúcar, cacau e tabaco, além de fazendas de gado. A integração do Maranhão e Grão-Pará foi desfeita em 1774, época que coincidiu com certa estagnação da economia local. No final do século XIX, no entanto, o crescimento econômico foi retomado, a partir da exploração da borracha, que trouxe grande desenvolvimento para a região norte do país. Ao longo do século XIX ocorreram no Pará alguns movimentos de insurgência contra Portugal, entre os quais se destaca o movimento popular da Cabanagem, ocorrido em 1835 e sufocado em seguida, que chegou a decretar a independência da província e instalar um novo governo em Belém. Disponível em [www.gov.pa.br](http://www.gov.pa.br).

que representa parte do Planalto Central brasileiro, onde se localiza a Serra dos Carajás, região rica em minérios. A vegetação é rica e exuberante caracterizando a formação de uma “floresta tropical fluvial” composta de cinco tipos: Mata de terra firme, que apresenta florestas com árvores de grande porte; Mata de várzea, ao longo dos rios e, por isso, de fácil acesso; Manguezal, ao longo da costa atlântica, com predominância de vegetação de mangue; Igapó, área de inundação permanente e Campos naturais, com ocorrência de dois tipos: campos lisos com vegetação rasteira e campos cerrados, com vegetação de porte baixo ambos utilizáveis na pecuária, predominantes na Ilha do Marajó. Pelo aspecto característico de suas florestas densas, rios caudalosos e diversidade da fauna e da flora, a Amazônia brasileira deveria merecer um tratamento privilegiado, como patrimônio da humanidade, pela rica biodiversidade que apresenta.

A bacia hidrográfica do estado do Pará abrange área de 1.253.164,5 km<sup>2</sup>, sendo 1.049.903,5 km<sup>2</sup> pertencentes à bacia Amazônica e 169.003,5 km<sup>2</sup> pertencentes à bacia do Tocantins. É formada por mais de 20 mil quilômetros de rios extensos e perenes como o Amazonas, que corta o estado no sentido oeste/leste e deságua num grande delta estuário com inúmeras ilhas, entre elas a ilha do Marajó, considerada a maior do mundo. A existência desta extensa rede garante duas importantes vantagens: a facilidade da navegação fluvial e um potencial hidroenergético avaliado em mais de 25.000 MW. Não é à toa que inúmeros poetas e compositores têm feito alusão em suas obras a essa peculiaridade paraense, nas quais o rio é visto como a rua dos paraenses, a exemplo do trecho da canção interpretada por Fafá de Belém, com letra de Paulo André Barata e do poeta Rui Barata, destacada como uma das suas mais bonitas composições, segundo Oliveira (1990) em edição de homenagem ao poeta:

Este rio é minha rua,  
Minha e tua mururé,  
Piso no leito da rua,  
Deito no chão da maré.

O clima do Estado do Pará é tipicamente equatorial quente e úmido, com médias térmicas anuais entre 24 e 26°C, além de alto índice pluviométrico, que chega a alcançar 2.000mm nas proximidades do rio Amazonas. Vale ressaltar que o período de chuvas não coincide exatamente com o inverno, mas curiosamente, além de haver chuvas durante o ano todo, às vezes ela acentua-se mais no verão, não sendo perceptíveis nitidamente, diferenças entre as estações.

O Estado do Pará é o mais populoso da Região Norte, contando com 6.850.181 habitantes, correspondendo a 48% da população regional e 3,6% da brasileira (SEPOF/IBGE - 2005). A dinâmica da distribuição populacional aponta tendência à urbanização com 4.550.522 habitantes na zona urbana e 2.299.659 na zona rural. Calcula-se que o êxodo rural seja provocado, sobretudo, pela busca de melhores condições de sobrevivência que tem resultado na concentração da população na capital, Belém.

A divisão política do Estado do Pará comporta cento e quarenta e três municípios<sup>63</sup>, organizados em seis Mesorregiões e vinte e duas Microrregiões. De acordo com a quantidade populacional e o espaço geográfico que ocupam, essas Mesorregiões apresentam os seguintes índices relativos, conforme tabela abaixo:

**Tabela 5: Pará – Mesorregiões segundo o Número de Municípios, População e Área.**

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

Fonte: Plano de Defesa Social – Pará/2003

<sup>63</sup> As possibilidades de criação de novos municípios oferecidas pela Constituição Federal de 1988 propiciaram condições favoráveis para o surgimento de cinquenta e seis novos municípios, criados de 1988 a 1996.

Dos cento e quarenta e três municípios, apenas 2,1% apresentam população acima de 200 mil habitantes que são: Belém, Ananindeua e Santarém; 34,0%, de 31 a 200 mil e a maioria, 63,8% possui até 30 mil habitantes. Além de pouco populosos, estes municípios apresentam uma baixa arrecadação o que pode comprometer a manutenção dos programas sociais geridos exclusivamente pelos municípios (GEMAQUE, 2004). A dificuldade de saldar os seus compromissos tem levado os prefeitos a constantemente buscar apoio financeiro junto ao governo estadual, conforme afirmação que se constata na Mensagem governamental enviada à Assembléia Legislativa no início de 2005:

Fiel às diretrizes da Municipalização do Desenvolvimento e atento à situação de insolvência dos municípios, o Governo do Estado tem se esforçado para, dentro de suas possibilidades financeiras, estabelecer parcerias com as prefeituras. Nesse sentido, em 2004, repassou aos municípios paraenses, além dos recursos constitucionalmente assegurados (R\$672,3 milhões), R\$92,6 milhões por meio de convênios. (p.14).

A economia paraense foi marcada por um período de franca expansão a partir do final do século XIX e início do século XX com a exploração da borracha, que ficou conhecido como a *belle époque*. Com o declínio deste ciclo, veio a estagnação, da qual o Pará só saiu na década de 60, com o desenvolvimento agrícola do Sul do Estado.

Na década de 1970, o crescimento foi acelerado com os incentivos fiscais implementados pelo governo federal sob os auspícios da política de desenvolvimento e integração da Amazônia levado a efeito pelo regime militar, cujo lema baseava-se em *integrar para não entregar* a partir do incentivo aos empreendimentos agropecuários, energéticos e minerometalúrgicos na região. A marca fundamental da ação do governo federal, com o objetivo de integrar a Amazônia ao projeto nacional-desenvolvimentista, iniciou com a construção da rodovia Belém – Brasília (PENARROCHA, 2002). Mas a criação da

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM<sup>64</sup> foi de fundamental importância na coordenação e implementação desse processo a partir do I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) de 1972 a 1974 e no II PDA, de 1975 a 1979, que tinham como meta o financiamento de obras de infra-estrutura destinadas a facilitar o desenvolvimento econômico da região, como parte do Plano de Integração Nacional (PIN) do governo federal. Para Santos (1986), esse conjunto de medidas veio propor uma "nova definição política de desenvolvimento regional, notadamente em função de um novo padrão planejado de transformação da estrutura econômica da região" (p.59). Essa política resultou na construção de novas estradas (Transamazônica, Cuiabá-Santarém) na construção da Hidrelétrica de Tucuruí, na exploração mineral de Serra dos Carajás na implantação do Projeto Albrás-Alunorte entre outros, com grandes impactos sociais, ecológicos e demográficos para a região (PENARROCHA, op.cit.).

Por outro lado, a Amazônia e, especialmente o Estado do Pará, tem sido palco de constantes tensões sociais motivadas pela crescente disparidade no controle de recursos naturais – terra, água, floresta, minérios – que tem desencadeado uma infinidade de conflitos agrários envolvendo a posse ou a exploração desses recursos.

O estudo de Marín (2002) sobre os conflitos de terra no Pará, dá conta de que de 1964 a 1985, houve 1.106 mortes decorrentes desses conflitos no país, nos quais milhares de famílias têm entrado em confronto com jagunços, pistoleiros, grileiros e com agentes do aparato do Estado, cujo significado se traduz no Pará "como mecanismo de resistência indígena e camponesa à extinção, mas também como denúncia das propostas de modernização do campo após 1964" (p.214). Atualmente, o Movimento dos Sem Terra (MST) constitui uma referência no sentido do encaminhamento das lutas nacionais pela posse da terra, com

---

<sup>64</sup> De acordo com Santos (1986), a SUDAM foi criada através da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966 em substituição à SPVEA

significativa expressão também no Pará. Mas o estudo de Marim situa a luta de indígenas, camponeses, peões e posseiros conduzida fora ou dentro de organizações e sindicatos, com a presença ou não de representantes de igrejas e partidos, que em alguns momentos assumiram a papel de mediação política na negociação entre o grupo e o Estado.

A Comissão da Pastoral da Terra (CTP) em reportagem à revista *Época* de fevereiro de 2005, avalia que nos últimos vinte anos o Pará foi o campeão nacional de mortes<sup>65</sup> e impunidade no campo, com 40% das vítimas em todo o país, das quais apenas 3% dos acusados foram a julgamento. Esse triste diagnóstico também é confirmado pelo Jornal *O Liberal* de 26 de fevereiro de 2005 que aponta que só no ano de 2004, das dezesseis mortes por conflitos agrários no país, seis aconteceram no Pará.

A partir da década de 90 o perfil da economia paraense é modificado, passando o governo estadual a incentivar o desenvolvimento de uma nova base produtiva focalizando três áreas: a agroindústria, a verticalização da produção mineral e o turismo. No documento que contém a Mensagem do governador do Pará à Assembléia Legislativa do ano de 2000, o governo enfatiza que vem desencadeando um conjunto de intervenções estratégicas como parte dessa nova estratégia de desenvolvimento econômico, tais como: a isenção fiscal concedida às cadeias agrícolas, ao setor coureiro-calçadista, à cadeia industrial moveleira e de artefatos de madeira através da Lei Estadual 5.943/96; a criação do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia-FUNTEC, destinado à difusão tecnológica nas cadeias produtivas; investimentos dirigidos à ampliação e à implantação de infra-estrutura de transporte, de

---

<sup>65</sup> Foram muitas as mortes acontecidas no Pará que têm como motivo os conflitos agrários e igualmente merecem ser lembradas. Mas pela forma como aconteceram e pela repercussão que ganharam, constituem símbolo dessas lutas as seguintes: Benedito Alves (Benezinho) presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomé-Açu, morto a tiros em 1984, na praça principal da cidade; João Canuto, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Rio Maria, morto em 1985; Paulo Fonteles, advogado e defensor de famílias sem terra e deputado estadual pelo PC do B, morto por pistoleiros em 1987, em Ananindeua; João Carlos Batista, advogado e deputado estadual morto em Belém em 1988, pela defesa de posseiros; os dezoito sem-terra mortos em 1996, em Eldorado dos Carajás em conflito com a polícia militar e mais recentemente a irmã Dorothy Stang, morta em 12/02/2005, no município de Anapu, por defender a desapropriação de terras controladas por grileiros e o assentamento de 600 famílias no local.

energia, de saneamento voltados à acessibilidade e ao aproveitamento do potencial turístico; incentivo ao aprimoramento da mão- de-obra, especialmente no gerenciamento empresarial e na gestão ambiental.

O governo do Pará acredita que "a conjugação desses esforços começa a conformar na economia do Pará um cenário dinâmico e renovado, nada semelhante ao quadro de apatia, estagnação e ausência de rumos de anos anteriores" (PARÁ, 2000, p.53).

De fato, talvez essas mudanças possam ter influenciado a melhoria da taxa de emprego, pois observa-se que de 1990 a 2004, o Pará acompanha a taxa de crescimento do nível de emprego apresentada pelos cálculos da Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças do Estado (SEPOF) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) em relação ao Brasil e à Região Norte em todos os setores das atividades econômicas, com destaque para os serviços na indústria e no Comércio como os principais responsáveis por esse crescimento, como se pode verificar na tabela abaixo :

**Tabela 6 : Taxa de Emprego no Brasil – Região Norte – Pará. 1990/1995/2004**

Área de Abrangência	Ano	Admissão	desligamento	saldo
Brasil	1990	9.114.906	10.037.647	- 922.741
	1995	9.368.103	9.497.422	-129.339
	2004	11.296.496	9.773.220	1.523.276
Região Norte	1990	283.609	319.633	-36.024
	1995	222.950	229.044	-6.094
	2004	458.648	381.235	77.413
Pará	1990	122.848	143.021	-20.173
	1995	102.656	111.018	8.362
	2004	201.677	163.473	38.204

Fonte: SEPOF/CAGED

De acordo com a Mensagem do governo do Pará de 2005 à Assembléia Legislativa, " esse desempenho confere ao Estado, no que concerne à geração de emprego, a 8ª posição no ranking nacional e o 1º lugar na Região Norte" (p.15). No entanto, esses números parecem não influenciar na condição econômica geral da população representada pelo cálculo de sua incidência no aumento do PIB local. Para termos idéia a respeito do impacto desse novo

modelo de desenvolvimento na economia local, nos serviremos do estudo de Gemaque (op.cit.), que, avaliando o comportamento do PIB *per capita* no período de 1996 a 2001, aponta que apesar de ter havido um crescimento do PIB *per capita* do Estado na base de 42,2% e de esse índice ser praticamente equivalente ao crescimento *per capita* ocorrido na região Norte (41,1%) e no país (42,2%), essa equivalência não acontece quando se leva em conta o crescimento *per capita* em termos de valores absolutos, pois a média do PIB *per capita* do Pará é praticamente a metade daquela apresentada pelo país. O que significa segundo ela, que ‘enquanto um cidadão brasileiro, em 2001, dispunha potencialmente de R\$ 6,8 mil reais para ser investido em seu benefício, o cidadão paraense dispunha de apenas R\$ 3,4 mil reais’(p.97) para o mesmo fim. Dados da SEPOF informam que o PIB do Pará em 2002 foi de 25,5 bilhões o que o coloca em 11º lugar no *ranking* do País e que houve um crescimento de 3,7% nesse valor em relação ao valor de 2001, que foi de 21,7 bilhões, confirmando a tendência desse crescimento relativo.

O fato é que a desproporcionalidade de valores absolutos do PIB *per capita* estadual em relação ao *per capita* nacional, como demonstrado por Gemaque, afeta diretamente a possibilidade de uma melhor qualidade de vida para as pessoas, na medida em que determina o baixo poder aquisitivo da população, agravado pelo fato de que a maior parte desses recursos estão concentrados na mão de poucos<sup>66</sup> e indiretamente porque também influencia na capacidade governamental de operacionalização das políticas sociais.

---

<sup>66</sup> Conforme dados do IBGE/Censo 2000, os 10% mais ricos do Estado concentram 51,03% da renda gerada no Estado o que demonstra a alta concentração de renda existente e a conseqüente desigualdade social que se traduz na precariedade de vida da maioria da população e de suas mazelas sociais: prostituição infantil, trabalho infantil, trabalho escravo, desemprego, analfabetismo entre outras.



### 3.2 – A Política Educacional no Estado do Pará

A política educacional desenvolvida ao longo da década de 1990 no Estado do Pará, de certa forma tende a refletir as políticas implementadas nacionalmente, mas em alguns aspectos ganha coloração específica em função de processos sociais e políticos que expressam a correlação de forças presente na sociedade local. Por considerar as políticas públicas uma expressão do Estado em ação, e compreender esse Estado a partir dessa dinâmica de forças sociais presentes tal como informa Gramsci, tentarei ao longo desse tópico revelar a expressão dessas forças sociais a partir das ações implementadas pelas diversas redes, na tentativa de apresentar uma possível análise do quadro educacional tal como hoje se apresenta no Estado do Pará.

O Sistema Estadual de Educação do Pará só foi oficialmente criado em 1998 pela Lei 6.170 de 15 de dezembro daquele ano, embora a Secretaria Estadual de Educação já existisse desde 1951<sup>67</sup>, e, do ponto de vista da gestão e normatização, compreende as instituições de educação básica e superior mantidas pelo Poder Público Estadual, a Secretaria de Estado de Educação e do Desporto – SEDUC como órgão executivo e o Conselho Estadual de Educação – C.E.E<sup>68</sup> como órgão normativo, consultivo e deliberativo.

De acordo com suas atribuições de normatização e coordenação da política educacional no Estado, o Sistema Estadual de Educação compreende ainda as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e todas aquelas vinculadas ao Poder Público Municipal onde não houver Sistema próprio legalmente criado.

---

<sup>67</sup> De acordo com o *site* da SEDUC, esta Secretaria foi criada em agosto de 1951, através da Lei nº 400.

<sup>68</sup> O Conselho Estadual de Educação foi criado em 1963, pela Lei 2.840 de 18/07/63 e teve suas competências redefinidas pela Lei 6.170/98, que criou o Sistema estadual de Educação.

No Pará, mais de 90% dos municípios são subordinados às normatizações do Conselho Estadual por não possuírem sistema constituído.

Para se visualizar melhor o perfil do atendimento Educacional no Estado do Pará atualmente, considere as informações mais recentes, constantes no Censo Educacional realizado pelo INEP no em 2004.

A Tabela de nº 7, traz informações a respeito da situação do Pará quanto ao atendimento educacional por níveis e modalidades de ensino em relação aos Estado da Região Norte conforme se pode conferir abaixo :

**Tabela 7 : Atendimento do Ensino Básico e Modalidades Especiais nos Estados da Região Norte – 2004\***

Estado	Educ. Infantil	Fundamental	Ensino Médio	E. J. A*	Educação Profissional	Educ. Especial	Total
<b>Acre</b>	25.901	151.535	29.736	52.455	825	1.104	261.556
<b>Amapá</b>	30.467	135.778	33.208	29.151	1.762	1.004	231.370
<b>Amazonas</b>	109.068	771.257	170.694	88.777	7.811	4.539	1.152.146
<b>Pará</b>	258.462	1.614.942	341.516	292.470	4.694	9.389	2.521.473
<b>Rondônia</b>	39.231	318.801	58.893	71.598	1.533	2.616	492.672
<b>Roraima</b>	18.368	78.062	16.694	29.856	1.082	360	144.422
<b>Tocantins</b>	45.752	274.191	75.796	47.064	1.962	3.409	448.174
<b>Total</b>	527.249	3.344.566	726.537	611.371	19.669	22.421	5.251.813

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar de 2004.

Nota 1 - \* O atendimento demonstrado não inclui o nível superior, mas apenas o básico e suas modalidades.

Nota 2 - \* A Educação de Jovens e Adultos considerada, é a modalidade presencial.

O total de atendimento educacional nos Estados da Região Norte referente ao ensino básico e suas modalidades por todas as dependências administrativas é apresentado nesta tabela e compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional oferecidas na rede pública e privada, e constitui a expressão em número das políticas educacionais implementadas nestes Estados. Como se pode observar, o Pará apresenta a maior taxa de atendimento educacional da região Norte, representada por 48% do total geral, média que se mantém superior a todos os Estados da Região em toda a Educação Básica e em todas as modalidades, guardando estreita relação com os 48% do total populacional que ele representa

na região, referido anteriormente. A única exceção à supremacia numérica do atendimento educacional paraense refere-se à Educação Profissional, cujo Estado que mais atende é o Amazonas, com 34% do total de 22.421 alunos atendidos nessa modalidade na Região Norte. Observa-se ainda a desproporcionalidade de atendimento verificada entre o ensino fundamental e o ensino médio na região, uma taxa de 460,6%, revelando o quanto ainda se necessita ampliar as vagas nessa última etapa do Ensino Básico em toda a Região. A defasagem de atendimento ainda é maior quando comparamos a desproporcionalidade de atendimento entre os números na Educação Infantil e Fundamental, cuja taxa de defasagem é de 634%. O Ensino Fundamental é o que apresenta o maior número de atendimento em todos os Estados e representa 63,68% do total geral das 5.251.813 matrículas efetuadas na região Norte em 2004.

É importante que também tenhamos uma visão do atendimento por dependência administrativa em relação ao ensino fundamental, a fim de que se possa avaliar o atual estágio da municipalização do atendimento dessa etapa da educação básica na região e especialmente no Pará. É o que tentaremos visualizar na Tabela nº 8, abaixo:

**Tabela 8: Ensino Fundamental nos Estados da Região Norte, por Dependência Administrativa – 2004.**

Dependência Administrativa	Anos							
	Acre	Amazonas	Amapá	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins	Total
Estadual	91.541	319.164	93.835	365.884	149.829	63.280	141.866	1.225.399
Federal	318	610	-	1.907	-	521	-	3.356
Municipal	52.214	416.196	30.578	1.184.001	150.046	11.763	119.763	1.964.561
Particular	7.462	35.287	11.365	63.150	18.926	2.498	12.562	151.250
<b>Total</b>	<b>151.535</b>	<b>771.257</b>	<b>135.778</b>	<b>1.614.942</b>	<b>318.801</b>	<b>78.062</b>	<b>274.191</b>	<b>3.344.566</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar – 2004.

Podemos observar pelos números expostos na Tabela nº 8, que o maior número de matrículas por dependência administrativa em relação ao ensino fundamental na região Norte, pertence à rede municipal, que detém 58,7%. Se considerarmos os números absolutos, podemos inferir que a política de municipalização no Estado do Pará é responsável por essa dimensão quantitativa, uma vez que o Pará detém 60,28% do total de matrículas

correspondente a todas as redes municipais da região somadas. No entanto, embora esse número de matrícula seja expressivo e superior ao atendimento da rede estadual, que representa apenas 36,6% do total, não se pode afirmar que a municipalização se generalizou na região, uma vez que apenas em três dos sete Estados da Região o atendimento pela rede municipal é superior ao da rede estadual, como é o caso do Amazonas (53,9% pela rede municipal e 41,3% pela rede estadual), Pará (60,2% pela rede municipal e 22,6% pela rede estadual) e Rondônia (47,1% pela rede municipal e 46,8% pela rede estadual). O Pará é onde de fato as matrículas estão municipalizadas, já que nos outros dois Estados, observa-se que não há muita desproporção no atendimento entre essas duas redes. Nos outros Estados, a rede estadual ainda é a que se encarrega da maioria desse atendimento, como se pode observar pelos números apresentados no Acre (60,2% pela rede estadual e 34,4% pela rede municipal), Amapá (68,8% pela rede estadual e 46,8% pela rede municipal), Roraima (80,7% pela rede estadual e 14,1% pela rede municipal) e Tocantins (51,4% pela rede estadual e 43,4% pela rede municipal). O Estado de Roraima é onde o ensino fundamental apresenta o menor índice de municipalização.

O setor privado tem uma expressão tímida no atendimento do Ensino Fundamental, representando apenas 4,5%. Observa-se ainda a ausência da União em relação ao atendimento da Educação Básica nos Estados do Amapá, Rondônia e Tocantins, sendo que nos demais, atua de modo residual, representando apenas 0,08% do total de atendimento na Região, concentrado em Belém.

Em resumo, o que se pode inferir a partir desses números é que, dentre todos os Estados da Região Norte, a municipalização tem maior expressão no Estado do Pará. Possivelmente não apenas pela política de descentralização do financiamento preconizada pelo FUNDEF, mas também pela opção política do governo estadual de repassar esse

atendimento para os municípios, a partir da política de municipalização do ensino fundamental proposta pelo governo estadual desde 1996 e aceita pela maioria dos prefeitos.

Em função dessa conclusão inferida, vejamos na Tabela de nº 9 a situação de atendimento do Ensino Fundamental no Estado do Pará em relação ao Brasil e à Região Norte, por dependência administrativa.

**Tabela 9 : Comparação do Atendimento do Ensino Fundamental – Brasil, Região Norte e Pará, por Dependência Adiministrativa – 2004**

<b>Região</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>
<b>Brasil</b>	100	34.012.245	24.633	12.695.732	17.960.400	1.718.908
<b>Norte</b>	9,8	3.344.566	3.356	1.225.399	1.964.561	151.250
<b>Pará</b>	4,7	1.614.942	1.907	365.884	1.184.001	63.150

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar – 2004.

O Ensino Fundamental regular no Estado do Pará em 2004 compreendia um total de 1.614.942 alunos, sendo que destes, 1.025.598 estavam matriculados na 1ª a 4ª Série e 532.181 cursavam o segundo ciclo do ensino fundamental, de 5ª a 8ª Série. Este quantitativo em relação ao atendimento nacional, representa apenas 4,74% do total e em relação à Região Norte, quase a metade de todo o atendimento, ou seja, 48,2% do total. A rede estadual paraense atende apenas 29% do total da região. O número expressivo de atendimento do ensino fundamental de forma municipalizada no Estado do Pará em relação à Região Norte, tem influenciado decisivamente na tendência da municipalização das matrículas do ensino fundamental definidas para a região, conforme pudemos constatar anteriormente.

O atendimento da Educação Infantil no Estado do Pará se destina a crianças de 0-3 anos que é feito em creches e a crianças de 4-6 anos, que são atendidas na pré-escola e perfazem aproximadamente 10% do contingente de atendimento total no Estado. Destes, 12,13% estão em creches e 87,86% na pré-escola.

Os números mais recentes de atendimento de acordo com a dependência administrativa são os seguintes:

**Tabela 10 : Pará – Matrículas na Educ. Infantil por Tipo de ensino e Dependência Adiministrativa – 2004**

<b>Tipo de Ens.</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>
<b>Creche</b>	12,13	31.363	59	741	27.762	2.208
<b>Pré-escola</b>	87,86	227.099	228	5.385	191.717	29.769
	100	258.462	287	6.126	219.479	31.977

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar – 2004.

O atendimento de creches é quase todo municipalizado, em função de que 88,5% do total de matrículas são oferecidas pelas redes municipais. A rede privada fica com 7% e as redes estadual e federal não chegam juntas a atender 5% do total de 31.363 vagas atendidas em todo o estado. O sistema federal atua nessa modalidade somente no município de Belém.

O estudo de Gemaque (2004) a respeito do atendimento em creches no Estado do Pará ao analisar uma série histórica de 1997 a 2001 revela que em 2001 havia apenas 623 creches em todo o Estado do Pará, que se encarregavam do atendimento das 29.859 vagas disponibilizadas então. No entanto, o contingente populacional da faixa etária de atendimento naquele momento era de 478.122 crianças, portanto apenas 6,2% eram atendidas, o que já evidenciava um número considerado altíssimo de déficit de crianças sem acesso à creche. Se tomarmos como referência o ano de 2001, observamos que os números referentes às matrículas de 2004 nessa etapa da educação infantil apresentam um crescimento de apenas 4,7%, o que demonstra a possibilidade de continuidade do déficit de atendimento.

É importante destacar que com a Lei 9.394/96, o atendimento da educação infantil pelas creches toma uma dimensão educacional maior em detrimento da conotação de assistência que o acompanhava historicamente, passando a ser considerado pela primeira vez na legislação educacional como parte da educação básica, exigindo-se, portanto, obrigatoriamente a sua vinculação aos órgãos educacionais. Até então, esse atendimento era dado principalmente pelos órgãos assistenciais ligados às Secretarias ou Coordenadorias de Assistência Social nos municípios e recebiam apoio financeiro de órgãos públicos estaduais ou federais ligados à assistência, oriundos da antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA).

No entanto, essa passagem vem sendo feita de forma muito gradativa no Pará também pela dificuldade de se desfazer esse vínculo, que do ponto de vista financeiro é interessante para os municípios uma vez que essa fase requer uma quantidade maior de investimento.

É importante observar que 32,8% dos municípios paraenses ainda não fazem esse tipo de atendimento em nenhuma das redes, o que em números absolutos, significa que em quarenta e sete municípios não existe qualquer atendimento para crianças de 0-3 em creches, como é o caso do município de Viseu, Tailândia, Mocajuba, Salvaterra, Faro e Aveiro, só para citar alguns. Há ainda aqueles que só dispõem deste atendimento pela rede privada. Dos cento e quarenta e três municípios, em oito deles apresenta-se esta condição, como é o caso dos municípios de Tucuruí, Paragominas, Abaetetuba, Bragança e São Caetano de Odivelas, segundo os cálculos do Censo de 2004 divulgados pelo INEP. Somados àqueles que não apresentam sequer a forma privada de atendimento, temos então 38,4% dos municípios paraenses que não oferecem atendimento gratuito, o único acessível à população de baixa renda.

Em relação à educação pré-escolar, observa-se que ela encontra-se quase toda municipalizada no Pará, já que 84,4% das 227.099 matrículas são realizadas pelos municípios, o que significa 191.717 alunos. Vale ressaltar que dos cento e quarenta e três municípios existentes, a rede estadual possui matrículas em apenas vinte e dois deles e de forma bastante residual. Ao oferecer apenas 5.385 matrículas, detém apenas 2,3% de todo o atendimento existente no Estado, com matrículas mais significativas do ponto de vista quantitativo nos municípios de Ananindeua (29,4%), Belém (16,9%), Ourém (14,8%), Capitão Poço (14,5%) e Bragança (8,6%).

É importante destacar que noventa e seis dos cento e quarenta e três municípios aderiram formalmente à proposta de municipalização, que inclui a educação infantil. Portanto,

a SEDUC deveria ainda estar presente na oferta da educação pré-escolar nos quarenta e sete municípios cujos prefeitos não se manifestaram pela municipalização e o fato da rede estadual atuar apenas em vinte e dois deles, nos leva a concluir que o processo de municipalização dessa etapa da educação infantil não vem se processando unicamente por essa via, pois vinte e cinco desses municípios foram “municipalizados” sem que houvesse adesão, mas sim de forma compulsória pela não oferta de vagas pela SEDUC nesses locais. O atendimento do pré-escolar pela rede estadual no Pará é tão irrisório que fica abaixo da rede privada, que apresenta uma taxa de 13,1% de atendimento no Estado. A rede federal atende a pré-escola apenas no município de Belém.

Em síntese, podemos dizer que a municipalização da educação infantil no Estado do Pará é uma realidade que se manifesta pelo número expressivo de matrículas oferecidas pelas redes municipais e pela ausência da rede estadual em 84,6% desses municípios, ou seja, em cento e vinte e um municípios que hoje são atendidos quase que exclusivamente pelas redes municipais.

O ensino fundamental no Estado do Pará é geralmente atendido em sistema seriado, de 1ª a 8ª Série, subdividido em duas etapas: de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série. Na primeira etapa geralmente cada série ocupa apenas um professor que se encarrega do ensino de todas as disciplinas. A partir da 5ª série, as disciplinas são divididas por professores específicos, com pelo menos alguma qualificação na área de conhecimento proposta. Esse é um dos motivos porque historicamente nem todos os Municípios ofereciam pelas suas redes todo o ensino fundamental, restringindo-se apenas à primeira etapa. Mas com a municipalização do ensino fundamental, observa-se o crescimento da oferta de 5ª a 8ª série, ofertando-se o ensino fundamental completo pelos municípios, que talvez animados com o “aumento” de recursos



advindos do FUNDEF, aceitaram esse novo desafio. A Tabela 11 nos dará uma idéia da concentração desse crescimento de matrículas que hoje já ultrapassa as da rede estadual.

**Tabela 11 : Pará - Matrículas no Ensino Fundamental por Etapas – 1ª a 4ª e 5ª e 8ª Séries, por Dependência Administrativa – 2004**

Séries	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1ª a 4ª	768	169.543	822.671	32.616	1.025.598
5ª a 8ª	1.139	195.725	304.837	30.480	532.181
	0	616	56.493	54	57.163*
	1.907	365.884	1.184.001	63.150	1.614.942

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar – 2004. N.1\* - Esse total de alunos no Censo escolar referem-se às matrículas iniciais e finais nessa etapa da Educação Básica.

Observa-se que atualmente as redes municipais atendem 80,2% de todo o contingente de alunos de 1ª a 4ª série, a rede estadual 16,5%, a rede privada 3,1% e a federal 0,07%. O atendimento de 5ª a 8ª série também é concentrado em sua maior parte nas redes municipais, que ficam com 57,2% do total e a rede estadual com 36,77%. Segundo o Censo Escolar de 2004, dos cento e quarenta e três municípios, apenas onze – Abaetetuba, Capanema, Colares, Inhangapi, Santa Cruz do Arari, Ourém, Primavera, Quatipuru, Santa Bárbara do Pará, Santa Cruz do Arari, Santa Maria do Pará, Soure e Vigia – restringem seu atendimento apenas à primeira etapa do ensino fundamental – 1ª à 4ª série. Os demais o abrangem por completo, de 1ª a 8ª Série, confirmando a máxima municipalização da oferta de vagas nessa segunda etapa da educação básica. A participação do setor privado nessa oferta é de 5,7%, o que denota que a principal responsável pelo ensino fundamental no Estado do Pará é a rede pública de ensino, que concentra 94,3% do total. O atendimento por parte da rede federal em relação às duas etapas do ensino fundamental é residual e restringe-se a 0,1% correspondendo às matrículas do Núcleo Pedagógico Integrado – NPI, escola de aplicação da UFPA.

O Ensino Médio constitui a terceira e última etapa da Educação Básica e tem como pré-requisito o término do ensino fundamental. Para efeitos comparativos do atendimento não apenas dessa etapa, mas também das outras modalidades de ensino oferecidas no Estado por Dependência Administrativa, a Tabela 12, a seguir, nos auxiliará:

**Tabela 12: Pará – Matrículas no Ensino Médio, EJA, Ed. Profissional, Ed. Especial por Dependência Administrativa – 2004.**

Dependência Administrativa	Modalidades de Ensino				
	E. Médio	E. J. A	Profissional	Ed.Especial	Total
Estadual	313.696	103.221	1.149	0	418.066
Federal	848	0	762	3.544	5.154
Municipal	319	187.586	254	3.115	191.274
Particular	26.653	1.663	2.529	2.730	33.575
<b>Total</b>	<b>341.516</b>	<b>292.470</b>	<b>4.694</b>	<b>9.389</b>	<b>648.069</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar.

A competência primeira do atendimento do Ensino Médio cabe à rede estadual conforme a legislação educacional atual (CF, CE, LDB), dispositivo legal que vem se confirmando no Estado do Pará, uma vez que sua oferta está concentrada em sua maioria nesta dependência administrativa, que foi responsável por 91,8% do total de 341.516 alunos atendidos no Estado em 2004. A rede privada veio em seguida, com 7,8%. A rede federal e a rede municipal são as que menos atenderam, ficando apenas com 0,24% e 0,09%, respectivamente, o que demonstra que de fato as prescrições da política de municipalização do ensino fundamental que pressupõe como contrapartida a estadualização do ensino médio vêm se confirmando no Estado. Ainda assim, constata-se que o ensino médio ainda não está universalizado em sua forma regular em quinze municípios, conforme o que expressa o governo do Estado em Mensagem à Assembléia Legislativa no início do corrente ano:

Após o esforço de universalização do ensino fundamental, o Estado procura resgatar a defasagem no ensino médio.(...) se avançou no compromisso de campanha de instalar o ensino médio regular em todas as sedes municipais, fazendo com que dos 42 municípios que faltavam quando assumimos, restassem apenas 15 para serem instalados em 2005 e 2006. (PARÁ, 2005, p.18)

De acordo com o Plano de Ação da SEDUC para 2002, um dos projeto de maior envergadura para dar suporte ao ensino médio na década de 1990 foi o “Projeto Alvorada”, que através do Programa de melhoria e expansão do ensino médio, o “Projeto Escola Jovem”, permitiu que se planejassem várias ações a serem desenvolvidas naquele ano, com o objetivo de ampliar e melhorar o atendimento desse nível da educação básica no Pará. Um outro projeto destacado foi o Projeto “Sistema Organizacional Modular de Ensino” – SOME (atual

Grupo Especial de Ensino Modular – GEEM), viabilizado em parceria com as prefeituras municipais, que permite que os alunos curse o ensino médio por módulos, uma disciplina de cada vez. O Estado remunera os professores e a prefeitura garante o apoio logístico de permanência do profissional pelo tempo de duração do módulo no local. Essa é a forma como ainda funciona o ensino médio nos quinze municípios evidenciados pelo governador e que segundo o *site* da SEDUC, é um Projeto que já perdura há vinte e três anos.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) se destina aos alunos que apresentam um grau avançado de distorção idade-série apresentando-se, portanto, fora da faixa etária para matrícula no ensino regular, fundamental ou médio. Em 2004 a modalidade presencial totalizou 292.470, sendo 275.515 no ensino fundamental e 16.955 no ensino médio. O Censo Escolar de 2004 apresenta ainda os números para a EJA semipresencial no Estado, que perfaz um total de 4.735 alunos, sendo 3.811 no fundamental e 942 no médio. Em relação ao atendimento da EJA de acordo com as Dependências Administrativas, observa-se que a rede municipal responsabilizou-se por 64,1% desse atendimento enquanto que a rede estadual se ocupou de 35,2% do total. Os números demonstram a municipalização da maior parte das matrículas da EJA.

A Educação profissional tem o setor privado como o que mais atende no Pará. De acordo com a Tabela 12, dos 4.694 alunos matriculados em 2004, 53,8% foram atendidos por esse setor. A rede estadual atendeu 24,4%, a federal 16,2% e a municipal 5,4% do total de alunos dessa modalidade.

A Educação Especial contou com 9.389 alunos matriculados no referido ano, sendo que nenhum aluno é atendido pela rede federal nessa modalidade. Nas demais redes os percentuais são aproximados, sendo quase proporcionais. Assim, a rede estadual atende 37,7%, a rede municipal 33,1% e a rede particular 29,0%.

Além da Educação Básica, o Estado do Pará também conta com o ensino Superior oferecido pela rede pública e privada. A rede pública é representada pela Universidade Estadual do Pará (UEPA), pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e seus diversos campi no interior do Estado, pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e pelo Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e uma rede privada bastante expressiva que conta com a Universidade da Amazônia (UNAMA), o Centro de Estudos Superiores do Pará (CESUPA) entre outras. Mas não me atarei a detalhes sobre esse nível de ensino, por não constituir objeto principal de atenção nesse trabalho.

É importante que se possa compreender melhor como se deu o movimento da política de descentralização da gestão educacional do ensino fundamental, da Educação Infantil, da Educação Especial e da EJA para os Municípios. Nessa perspectiva, o item seguinte visa uma tentativa de desvendar esse processo no aspecto legislativo e nos planos governamentais.

### **3.2.1- A política de descentralização da gestão educacional na legislação e nos Planos oficiais no Pará.**

A descentralização do atendimento do ensino fundamental no Estado do Pará tem como marco referencial a Constituição Estadual, promulgada em 01 de outubro de 1989. Isto porque, ainda que em seu Art. 17 declare ser de competência comum de todos os entes federados (União, Estado e Municípios) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, quando estabelece a incumbência da oferta do ensino fundamental no Art. 274, a Lei de certa forma limita a expansão da rede estadual imputando aos Municípios essa responsabilidade, ao definir que:

§1º. O ensino fundamental será oferecido, concorrentemente, pelo Estado e Município e pelos estabelecimentos particulares de ensino, até a universalização do

atendimento, *sendo obrigatória a prioridade municipal na organização de novas escolas.*(PARÁ, 1989, p. 84)

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

§ 1º A responsabilidade progressiva referida no inciso II, far-se-á a partir das primeiras séries do ensino fundamental e, na medida que os municípios assumam as escolas fundamentais, o Estado será obrigado a, concomitantemente, expandir o ensino médio através da criação de escolas técnicas, agrícolas ou industriais e de escolas de formação de professores para o primeiro grau, priorizando, em qualquer caso, o interior do Estado. (PARÁ, 1989, p.87).

Estão postas as condições legais para que se legitime o discurso da legalidade e até mesmo da obrigatoriedade da municipalização do ensino fundamental como política a ser implementada na década seguinte, o que foi claramente colocado quando da apresentação da proposta de Municipalização pelo governo de Almir Gabriel que expressava: “Em termos práticos, significa essa medida a obrigatoriedade da implantação do processo de municipalização do ensino fundamental” (Pará, 1996, p.10). Obviamente que essa interpretação sobre o atendimento do ensino fundamental se faz de forma equivocada ao atribuir “obrigatoriedade” ao processo de municipalização. A própria Constituição de 1988, preserva a responsabilidade comum de Estados e Municípios no atendimento dessa etapa do ensino básico, quando no Art. 211, § 4º, deixa claro que Estados e Municípios definirão formas de colaboração que permitam assegurar a universalização do ensino obrigatório, idéia reforçada pelo Art. 10, inciso II da LDB, conforme se pode observar:

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

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

E, embora ressalte a prioridade dos Município nesse atendimento, em nenhum momento a legislação recomenda a sua “exclusividade”, ou seja, a municipalização de forma obrigatória.

Um outro documento que constitui um importante sinalizador da política educacional da época, particularmente sobre o tema da gestão educacional é o Plano Decenal de Educação para Todos do Estado do Pará – 1993/2003<sup>69</sup>.

O Plano Decenal de Educação do Pará se apresenta como a busca de reafirmação do direito à educação preconizado na Constituição de 1988 e na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990. É um documento que representa a decisão política, as metas e estratégias na busca da consolidação desse direito, a serem perseguidas nos dez anos subsequentes a sua definição.

Ao destacar a situação educacional no Estado do Pará, o Plano enumera diversos obstáculos a serem superados para que se consiga universalizar a educação com qualidade. Em relação à gestão educacional, os principais seriam:

Desigualdade e heterogeneidade da oferta de ensino entre redes, regiões, localidades e escolas e a total desarticulação visando um trabalho de parceria, configurando um quadro de iniquidade nas oportunidades de aprendizagem;  
Desarticulação entre níveis de governo, particularmente Estado/Município;  
Dispersão e ineficiência na alocação de recursos destinados a investimentos para desenvolver o sistema e para operar e manter as unidades escolares.(PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – PARÁ, p.27)

O Plano Decenal de Educação do Pará apontava, como se pode constatar, um quadro de desigualdade, heterogeneidade e de desarticulação entre a rede estadual e as redes municipais na gestão educacional. Como agravante dessa situação, evidenciava que a dispersão e a ineficiência na alocação de recursos implicavam na dificuldade de se

---

<sup>69</sup> Esse Plano foi discutido durante os primeiros anos da década de 1990, sob a coordenação de uma comissão executiva composta pelas seguintes entidades: DEMEC, SEDUC, UFPA, UNAMA, FEP, SEMEC, IDESP, FIEPA, FBESP, FUNPAPA. Consta em sua apresentação, que foi amplamente debatido com vários segmentos sociais como pais de alunos, igrejas, trabalhadores, estudantes, UNDIME, congregando dessa forma órgãos governamentais e não governamentais.

desenvolver satisfatoriamente as ações do sistema e a manutenção das escolas. A fim de alterar essa situação, os signatários do Plano propõem os seguintes objetivos e metas:

Assegurar a autonomia da escola possibilitando uma administração co-responsável que integre diferentes unidades administrativas, órgãos afins e a comunidade;  
 Elevar os níveis de atendimento da população em idade escolar de 77,47% para, no mínimo, 94%, eliminando progressivamente os déficits existentes no Estado, na faixa obrigatória;  
 Fortalecer a gestão democrática da Escola mediante a constituição e aperfeiçoamento de conselhos de pais e membros da comunidade escolar que participem da elaboração, execução e avaliação do Projeto Pedagógico da Escola.  
*Desenvolver uma política de integração na busca da unificação dos Sistemas Educacionais.* (Ibidem, p. 29-30, itálico meu).

A política de gestão proposta pelo Plano Decenal de Educação do Pará elege a gestão democrática como fim, mediante a implantação e aperfeiçoamento de Conselhos escolares, a autonomia e ao mesmo tempo a integração da escola com a comunidade. Não se percebe uma política de descentralização da gestão, mas antes, a política proposta é de *integração e busca da unificação dos sistemas*, que se encontram desarticulados.

Há que se levar em consideração que o período em que foi discutido o Plano Decenal de Educação do Pará, era um momento em que, depois do êxito obtido na luta por eleição direta para presidente consolidada em 1989, se clamava por democracia para todos os âmbitos de gestão em todo o Brasil. Além disso, o governador do Estado<sup>70</sup> pertencia a um partido (PMDB) que portava como bandeira de luta a oposição ao regime autoritário implantado em 1964. Também não se pode desconsiderar que é um momento de grande efervescência política entre o governo e a emergente organização dos professores, através da FEPPEP (Federação Paraense dos Profissionais da Educação Pública) que deu origem ao atual SINTEPP (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará). Através de suas lutas, os educadores paraenses começaram a experimentar as primeiras tentativas de implantação da

---

<sup>70</sup> O governador do Estado era Jader Barbalho do PMDB, cuja duração do mandato era de 1991 a 1995, mas que foi cumprido por ele até 1994, quando foi substituído pelo vice-governador Carlos Santos, que atuou no último ano de mandato.

gestão democrática na escola, com a proposta de criação de conselhos e eleição para diretores, muito embora enfrentassem resistência por parte órgãos centrais.

Barros (1991) ao relatar o processo de luta pela implantação dos conselhos escolares em Belém, destaca a atuação da organização dos professores nesse sentido e sinaliza os Congressos Estaduais de Professores ocorridos em 1983 e 1984 como marcos nesse processo, mas que só alcançaram uma resposta em 1987, quando a SEDUC, através da Portaria 201/87 institucionalizou a criação de Conselhos Escolares na rede estadual<sup>71</sup>. Mas que mesmo tendo oficializado o funcionamento desses organismos democratizadores da gestão, a SEDUC continuava a exercer uma prática autoritária.

Esse conjunto de fatores talvez tenha influenciado para que o tema da gestão democrática tenha sido tão proeminente na discussão e nas metas do Plano Decenal de Educação ocorrido no início da década de 1990.

A política de gestão democrática proposta no Plano Decenal de Educação, de certa forma é colocada um pouco à margem da discussão, quando em 1995 é proposto o Plano Estadual de Educação para o período de 1995 a 1999, no primeiro mandato de Almir Gabriel (PSDB). A partir desse governo, a política de gestão retoma os princípios de descentralização e municipalização previstos na Constituição Estadual de 1989, ao propor:

Consolidar a diretriz definida nas Constituições Federal e Estadual no que concerne à municipalização do ensino. Significa dizer que deverá ser transferida de forma gradual para a administração dos municípios a gerência do ensino do 1º Grau, enquanto na mesma medida a administração estadual, através da SEDUC, direcionará suas ações para o desenvolvimento do ensino do 2º Grau, ampliando sua ação em todo o Estado.(PARÁ, 1995, p.35).

---

<sup>71</sup> O Conselho Escolar no Estado do Pará embora estivesse previsto no Art. 278 da Constituição Estadual, só viria a ser regulamentado no ano de 1991, através da Lei Complementar nº 06/91, por iniciativa do então deputado Edmilson Rodrigues.



O diagnóstico a respeito do atendimento do ensino fundamental no Estado do Pará, segundo este Plano, evidencia que em 1994 a rede municipal atendia 37% do total de vagas oferecidas pelo poder público e que “Esta distribuição na forma em que se encontra, deverá se constituir na base para que o município passe progressivamente a se responsabilizar exclusivamente pelo ensino fundamental, conforme determina a Constituição Estadual” (Pará, 1995, p. 9). Contraditoriamente, embora o governo estadual admitisse o regime de colaboração entre a rede estadual e as municipais conforme prevê a Constituição Federal, parece que o percebe como um mal susceptível de ser amenizado ou até mesmo a ser extinto mediante a municipalização do ensino. Processo que possibilitará a atuação exclusiva das redes em suas respectivas áreas de competência conforme o que prevê o Plano:

de acordo com a Constituição Federal todas as esferas devem atuar em regime de colaboração nos sistemas de ensino, sendo prioritária a atuação dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar, mas não de forma exclusiva. Por causa disso vê-se o governo estadual obrigado a investir também nestas faixas de ensino, até mesmo por que continuam as administrações municipais transferindo para o Estado, despesas que deveriam ser de suas responsabilidades, deixando o Estado por isso de investir mais expressivamente na expansão do ensino de 2º grau, que é a sua maior responsabilidade. Esta situação não se modifica enquanto não se intensificar a municipalização do ensino. (PARÁ, 1995, p. 32)

O investimento pelo governo estadual no ensino fundamental das redes municipais não é visto como parte do regime de colaboração previsto na CF, mas como uma despesa incompatível com as suas responsabilidades, o que leva o governo a insistir na municipalização talvez como alternativa para se ver livre dessas despesas e dessa responsabilidade.

O Plano Estadual de Educação – 1999-2003 correspondente ao segundo mandato do governo Almir Gabriel se apresenta como “uma proposta de trabalho que tem por objetivo dar continuidade às ações desenvolvidas pela SEDUC na primeira gestão do governo Almir Gabriel” (p.5) e talvez por isso não apresente grandes novidades em relação ao primeiro.

Em seu diagnóstico sobre a situação do atendimento educacional, o Plano apresenta uma significativa redução do déficit educacional detectado no início da década quando da elaboração do Plano Decenal de Educação, expressando dessa forma a situação:

O resultado foi que até o final desta primeira década foram criadas aproximadamente 600 mil novas vagas em todas as modalidades de ensino, e em todas as redes de ensino. Portanto, nos primeiros cinco anos conseguiu-se expandir em 50% a oferta de vagas nas escolas do Pará. (PARÁ, 1999, p. 9).

As causas dessa expansão eram atribuídas ao FUNDEF e à Municipalização do Ensino Fundamental, processo em franco desenvolvimento. No primeiro semestre de 1998 já havia 61 municípios com o ensino fundamental municipalizado, que passaram a ser responsáveis por 60% do atendimento das vagas do ensino fundamental, ofertadas pelo poder público, enquanto que a rede estadual se responsabilizava por 39% deste contingente. Em relação a 1994, os números eram agora inversamente proporcionais nesse atendimento. Em função disso, o Plano previa em suas diretrizes gerais: “Concluir a municipalização do ensino fundamental”(p.28), estabelecendo como objetivo:“Dar continuidade ao processo de municipalização do ensino fundamental, ampliando para os municípios onde ainda não se *processou esse processo* (sic!)”(p.31)

O tema da descentralização e da democratização da gestão educacional remonta à década de 1980, como se pode comprovar pela legislação da época, que data de 1989. Muito mais do que democratização da gestão ancorada na participação, o que vamos ver no limiar da década de 1990 é a descentralização da gestão associada ao discurso da eficiência administrativa em função da economia de recursos proporcionada pela proximidade da gestão local mediante a municipalização possibilitada pelo FUNDEF.

A importância do estudo da política de Municipalização do ensino fundamental, por constituir-se no foco principal desse trabalho, requer um pouco mais de aprofundamento nesse assunto. É o que veremos em seguida.

### 3.3 – A Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará

Entendida como a parte da política de descentralização do atendimento das políticas sociais implementadas nos anos de 1990, a Municipalização do ensino fundamental vem se processando no Estado do Pará desde 1996. A proposta se consubstancia durante o primeiro mandato do governo de Almir Gabriel (1995-1998), do PSDB e perdura no Plano Estadual de Educação referente ao seu segundo mandato (1999-2002), conforme analisado no item anterior sobre a política educacional do Pará na década de 1990.

Atualmente, com o início do mandato do Governador Simão Jatene do mesmo partido, a proposta ganhou o nome de “*Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará (2003-2006)*” Embora essa proposta já estivesse contemplada no Plano Estadual de Educação desde 1995, serão visíveis os impactos proporcionados pela Emenda 14/96 em direção à Municipalização do Ensino Fundamental. Isto porque, neste cenário de favorabilidade à Municipalização, o governo do Estado do Pará, instituiu o *Projeto de Municipalização da Educação*, que tem como um de seus subprojetos a Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental<sup>72</sup>. Essa proposta prevê que:

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

---

<sup>72</sup> Esta proposta foi publicada pela Secretaria de Estado de Educação do Pará em 1996, sob a coordenação da Assessoria de Planejamento – ASPLAN e Diretoria de Ensino – DEN, através da Série Planos e Projetos Educacionais, nº 2, tendo como título: “*Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará*”, constituindo-se, segundo o Secretário de Educação da época, João de Jesus Paes Loureiro, no instrumento de referência para as informações a respeito da proposta de municipalização e base de estudo para que se efetivasse a adesão ao processo por parte das prefeituras.

Fica clara a ênfase colocada nos aspectos relacionados à eficiência da gestão que na expectativa da SEDUC, alcançaria melhores resultados qualitativos, se passasse para a responsabilidade exclusiva dos municípios. Lançada publicamente em agosto de 1996, a proposta de Municipalização do Ensino Fundamental toma como pressupostos para essa melhoria da gestão os seguintes argumentos: Melhoria do Planejamento visando à universalização do atendimento ao ensino fundamental; proximidade da gestão local, que facilitaria a resolução dos problemas educacionais (especialmente das escolas rurais); maior aproximação do governo com a sociedade; possibilidade de maior adequação do Currículo às especificidades do contexto municipal; maior racionalidade de recursos materiais e financeiros; divisão de responsabilidade pela oferta do Ensino Básico, cabendo ao Município a prioridade no atendimento ao Ensino Fundamental e Educação Infantil e ao Estado, o Ensino Médio.

Não há dúvida que os argumentos que colocavam em evidência a dispersão geográfica como obstáculo à boa gestão tinham uma ampla aceitação entre os municípios, cujo contato com a SEDUC na capital sempre foi dispendioso e difícil, como é o caso dos municípios do Sul e Sudeste do Pará, que dependem de avião ou da Transamazônica para chegar até Belém.

Embora condicionada à adesão dos Municípios, a proposta tinha como meta universalizar a Municipalização do Ensino Fundamental até o final do ano de 2002<sup>73</sup> e pressupunha quatro etapas:

A primeira etapa é descrita no documento como um momento de apresentação e discussão do Projeto, quando geralmente se realiza um de Fórum sobre a municipalização no próprio município. A segunda etapa compreende uma série de providências que antecedem a municipalização após a adesão da prefeitura tais como: reorganização interna das escolas

---

<sup>73</sup> Essa meta não foi alcançada, restando ainda hoje (janeiro de 2005) 48 municípios que não aderiram à municipalização. As razões são as mais variadas. Desde as de cunho político à ausência de infraestrutura para tal.

estaduais das zonas urbana e rural quanto à documentação escolar, processo de regularização da escola; conferência de alunos, reajuste de turmas, levantamento da situação patrimonial (física e dos equipamentos de imobiliários da escola), diagnóstico da situação pedagógica da escola; levantamento da situação funcional dos servidores efetivos e temporários enfim, um assessoramento técnico-pedagógico visando preparar as escolas da rede estadual para serem transferidas para a rede municipal. Na terceira etapa o documento descreve que são realizadas as análises dos instrumentos legais da municipalização pela Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação e a assinatura do Termo de Convênio de Municipalização, quando então acontece a cessão, em comodato, de imóveis, móveis e equipamentos da rede estadual para a municipal. A quarta etapa consiste no repasse dos recursos do FUNDEF para a prefeitura municipal, referentes aos alunos antes matriculados na rede estadual.

Com a possibilidade de antecipação da vigência da Lei nº 9.424/96, a Assembléia legislativa do Pará aprova a Lei nº 6.044/97 em 16 de abril de 97, o que possibilitou ao Pará implantar o FUNDEF a partir de julho de 1997. A respeito das vantagens trazidas por essa antecipação e do pioneirismo do Estado em fazê-lo, o Secretário de educação da época, João de Jesus Paes Loureiro assim argumenta:

O que garantiu coragem ao conjunto de órgãos responsável pela implantação do Fundef no Pará – Seduc, Seplan, Sefa e Sead – foi a certeza de que esse fundo propiciava as condições adequadas para que se oferecesse efetivamente um ensino de boa qualidade à população paraense, de modo permanente, pois não só permitia um adicional de recursos financeiros que o Estado não tinha condições para oferecer, como também garantia que se reduzissem as desigualdades regionais e sociais existentes no interior do Estado.(LOUREIRO, 1999, p.122)

Observa-se como principal motivo para essa antecipação exposto pelo Secretário, a possibilidade de ganhar recursos adicionais da União e assim melhorar as condições de ensino, diminuindo as desigualdades regionais existentes no interior do Estado. Obviamente, que como essa equalização regional implicou na redistribuição de recursos entre os

municípios e veio a diminuir o montante de alguns, isso não aconteceu sem que ocorressem reações de adesão e resistência. Vejamos um pouco mais sobre esse processo.

### **3.3.1 - A Municipalização e o FUNDEF: conflitos e adesões políticas.**

A antecipação do FUNDEF prevista pela Lei 9.424/96 e ocorrida no início de 1997 no Estado do Pará, não aconteceu sem grandes polêmicas políticas em torno dessa antecipação<sup>74</sup> e de suas conseqüências para o processo de municipalização. Destaco como um desses momentos de culminância da discussão a Sessão especial realizada pela Assembléia Legislativa em 20/03/1997 cujo tema específico foi a Municipalização do ensino no Estado do Pará, onde participaram além de deputados Estaduais, vereadores da capital e do interior do Estado, o Assessor de Planejamento da Secretaria Estadual de Educação, representando a SEDUC, o Prefeito e o Secretário de Educação de Belém, Prefeitos e Secretários municipais do interior do Estado, o Sindicato dos Professores (SINTEPP) e representantes estudantis, entre outros.

O requerimento de nº 04/97 solicitando esse momento de debate, partiu do Deputado José Carlos do Partido dos Trabalhadores, que o justificou visando ampliar o debate entre as redes estadual e municipal de Belém, convidando também prefeituras de Marabá, Santarém, Castanhal e Breves a tomar parte como debatedores na discussão com o objetivo de tornar mais clara a proposta de municipalização do ensino além de colocar em debate a questão da perda de recursos por parte da prefeitura de Belém e mais vinte e três municípios com a antecipação do FUNDEF para 1997. O deputado manifestava nestes termos essa preocupação:

---

<sup>74</sup> O Fundo estadual foi proposto pelo governador do Estado à Assembléia Legislativa através do Projeto de Lei nº 18/97, que ao receber aprovação, transformou-se na Lei nº 6.044/97.

Muitas indagações foram feitas sobre os aspectos que envolvem a Municipalização da Educação, principalmente no que diz respeito à questão funcional dos servidores municipais, a questão dos recursos, os prédios, a questão financeira, como será o financiamento do processo de Municipalização da Educação? Os professores efetivos, os funcionários efetivos, passarão para a prefeitura, mas serão custeados financeiramente pelo fundo ou continuarão sendo financiados pela SEDUC? Como será o controle da vida desses funcionários? Com relação aos temporários, vão ser demitidos e recontraídos pela prefeitura? Existe uma obrigatoriedade do Prefeito contratar os mesmos servidores que serão demitidos pelo Estado? (...) Então, todas as indagações resolvemos transformar nesta Reunião Especial e convidamos todas as autoridades presentes, para que pudéssemos ouvir o representante da SEDUC e com isso tirarmos subsídios para que os Senhores Deputados possam aproveitar nas Comissões de Justiça e Finanças que será realizada logo mais e também na votação em Plenário sobre a instituição do Fundo que é o grande motor desse processo de Municipalização. As perguntas são essas, Doutor Sérgio Bacuri: Quem ganha? Quem perde? Como fica a qualidade do ensino? E as Prefeituras que gastam mais de R\$300,00(trezentos reais) por aluno ano? (JOSÉ CARLOS, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1997, p.5)

A falta de clareza sobre o processo de Municipalização e sobre o FUNDEF manifestada pelo deputado quase às vésperas da sessão que aprovaria a Lei de antecipação desse Fundo é constatada nesse depoimento do deputado Zé Carlos, bem como no de outros políticos, nos quais o FUNDEF e a Municipalização aparecem até como termos sinônimos, tal a imbricação e a confusão em torno do assunto, que certamente requeria maior aprofundamento de estudo, conforme o próprio prefeito de Belém Edmilson Rodrigues,

Agora vejam só, nós entramos na seguinte situação: o Congresso Nacional aprovou a Mensagem do Governo Federal que impõe a Municipalização a partir de janeiro, então, a partir desse mês, nós vamos ter que municipalizar. Nesse sentido, como prefeito de Belém, faria um apelo à Assembléia Legislativa para que fizesse uma reflexão muito rigorosa e profunda do Projeto que está aqui, não sei porque a pressa, vai antecipar um processo. Mas esse processo não significa o fortalecimento dos municípios, esse processo é apenas a socialização da miséria. (...) Se o Governo Federal tem vontade política, que se retire de outros cantos para mandar mais dinheiro aos municípios e não tirar de Belém ou de Tucuruí, Barcarena, Parauapebas, só porque lá tem grandes projetos e tem renda alta, mas concentrada, quase tudo vai para fora e vai mais agora com a privatização da Companhia Vale do Rio Doce.(EDMILSON RODRIGUES, op.cit. p.12 -15 ).

É um fato que com a implantação do FUNDEF, a preocupação do prefeito de Belém e da bancada de parlamentares dos partidos de apoio à administração petista tinha razão de ser, já que Belém fazia parte dos vinte e três municípios a perder recursos, uma vez que segundo os cálculos da SEDUC, se o fundo fosse implantado em janeiro de 97, ao final desse ano

Belém teria um déficit acumulado de R\$9.056.219,00 (nove milhões, cinquenta e seis mil, duzentos e dezenove reais). Este valor certamente caiu pela metade, uma vez que o FUNDEF só foi antecipado a partir de julho de 97, mas mesmo assim, Belém perdeu. Para contrapor os efeitos dessas perdas, o Assessor da SEDUC argumentava:

Temos Prefeituras que gastam ou que só têm condições de gastar no máximo R\$65,00 (sessenta e cinco reais) por aluno/ano, o que dá uma média de R\$5,00 aluno/mês até R\$ 800,00 (oitocentos reais) aluno/ano no caso do Pará. O Governo federal estabeleceu uma média ou um mínimo de que a partir de agora todos os estados ou Municípios têm que gastar R\$300,00(trezentos reais) por aluno/ano.(...) do total de cento e quarenta e três municípios existentes no Estado, cento e vinte municípios gastam abaixo de R\$300,00 (trezentos reais) e apenas vinte e três gastam acima de R\$300,00 (trezentos reais).(...) Quem é que ganha com esse fundo? A maior parte dos Estados do Nordeste e somente o Estado do Pará, porque no momento que junto a quota parte do fundo do Estado com a quota parte do fundo de todos os municípios e dividido pelo total de alunos da rede estadual e municipal do 1º grau para poder garantir os R\$300,00 (trezentos reais) e se não der essa quantia, o MEC complementa com recursos federais para o fundo do estado.(...) o total do fundo de todos os municípios soma duzentos e cinquenta milhões de reais para um total de um milhão e duzentos mil alunos do 1º grau. Isso dá uma média de R\$220,00(duzentos e vinte reais) por aluno/ano. (...) certamente, o MEC vai ter que complementar para o Estado do Pará cento e vinte milhões de reais, isso equivale a aproximadamente a 45% de todo o recurso que o Estado tem. Vale a pena adiantar o Fundo no Estado do Pará? ( SÉRGIO BACURI, op.cit, p.25-6).

A dificuldade para os parlamentares se colocarem contra uma medida que prometia contemplar com recursos mais de 90% dos municípios paraenses foi evidente, pela quantidade de votos que recebeu a proposta de Lei no ato de sua aprovação. Salvo as manifestações de falta de esclarecimento, a maioria, aliada do governo do Estado, a referendou. Ainda assim, a quase simultaneidade, a pressa com que esses processos aconteceram como evidenciado pelo Prefeito de Belém, de fato não apenas confundiram como também resultaram de uma prioridade aos aspectos econômicos-instrumentais dessas medidas, obscurecendo o debate em torno da possibilidade da democratização da educação através municipalização da educação. Mesmo porque, entre os próprios parlamentares, a ausência de debates mais acurados acerca do tema era a tônica do momento. Assim, a pressa a que se reporta o prefeito, é reiterada pela Vereadora Marinor Brito, da Câmara Municipal de Belém, pertencente ao PT, que ao questionar o método de divulgação usado pelo Governador do Estado, alega que embora



teoricamente este método se apresente como democrático ao prever um relacionamento de discussão e negociação com a sociedade civil, na prática se contradiz, na medida em que dificulta a participação através da ampliação da discussão com os interessados pela pressa do trâmite do Projeto, sobre o que observa: “Não podemos assimilar que esse projeto ao ser enviado para esta Casa no dia 25 de fevereiro, tenha havido qualquer possibilidade dos setores organizados da sociedade de fazer a discussão”(AL,1997, p.43). Em razão disso, propõe:

Se esse Projeto for aprovado, o SINTEPP, a Central Única dos Trabalhadores, o meu mandato e todos os setores organizados da sociedade não se curvarão um minuto, não pararemos um minuto de dizer que o Governador Almir Gabriel é responsável por todas as perdas e a desqualificação do ensino público nesta cidade, neste Estado. (MARINOR BRITO, op.cit, p.43).

É um fato que a luta pela democratização da educação ocorrida nos anos 80 e firmada nos princípios Constitucionais da Carta de 1988, tem como um de seus mais importantes eixos a participação nos processos decisórios que envolvem a educação. E essa falta de discussão, de participação popular no processo que envolve a Municipalização do ensino Fundamental, constitui um dos motivos de estranhamento em relação ao modo como vem se dando a Municipalização no Estado do Pará, especialmente pela forma como essas decisões são tomadas em âmbito local. Os questionamentos colocados pelo Presidente da Câmara Municipal de Baião são ilustrativos da situação dessa restrição ou da falta de estímulo para a criação de mecanismos que permitam ampliar o processo de participação e da conseqüente democratização do poder de decisão nos municípios.

Queremos neste ato interrogar a SEDUC, através de seu representante legal que é o Doutor Sérgio Bacuri...é...se para ocorrer o processo [de municipalização] basta o ‘sim’ do Prefeito? Se apenas o ‘sim’ do Prefeito é suficiente para a assinatura do termo de adesão? Considerando essa premissa, queremos nesse momento a sensibilidade dos senhores Deputados porque fica muito subjetivo a meu ver apenas o ‘sim’ do Prefeito, haja vista que a Municipalização pressupõe uma grande participação da população. Então, não de ouvir que num Município nem a Câmara sequer sabe do processo, imaginem um cidadão comum do Município. Entende este humilde vereador, de que os Senhores Deputados devem fazer alguma coisa no sentido de dar instrumento legal para que a população possa participar, no sentido de haver um Conselho Municipal de Educação para iniciar esse processo, do desenvolvimento das Câmaras Municipais como as legítimas representantes do

povo do Município, evitando dessa forma a subjetividade e as manobras políticas nos Municípios que venham aderir esse processo de Municipalização. (NILSON LOPES, op.cit. p.50)

Observa-se nesse depoimento, além da falta de clareza a respeito do processo de Municipalização, o quão frágil se apresentam os organismos de controle social e a própria sociedade civil representada pelo Poder Legislativo na discussão de seus problemas, o que os coloca em uma posição de espera de que soluções externas sejam sugeridas ou implementadas. Posições como essa tendem a desacreditar a autonomia<sup>75</sup> conferida aos Municípios pela Constituição de 1988, cuja premissa pressupõe uma maior participação do Município e seus cidadãos na definição de políticas para o atendimento das demandas sociais surgidas a partir das singularidades locais.

A municipalização como processo de transferência do atendimento do ensino fundamental da rede estadual para o município e a implantação do FUNDEF para todos os municípios ocorrido no Pará, a partir de 1997 são dois processos distintos, como já se consegue hoje ver com mais clareza, uma vez que a primeira, segundo o discurso governamental, é optativa pelo município e o segundo se deu de forma compulsória, mediante a vigência da Lei 9.424/96, antecipada pela Lei 6.044/97. Mas são complementares ainda que diferentes, e por isso são consideradas pela SEDUC como propostas “casadas”, intrínsecas uma à outra como se pode conferir no pronunciamento de seu representante:

A lei que criou o fundo é clara e diz: ‘quem tiver mais alunos mais recursos terá; quem tiver menos alunos, menos recursos terá’. Como é que se faz para evitar a perda de parte de suas receitas em função do fundo? Colocando mais alunos na escola de 1º grau, quanto mais alunos, mais recursos cada Prefeitura ou Estado vai ter! Como isto *casa* com a Municipalização? Uma Prefeitura que, em tese, já está com sua capacidade de atendimento totalmente preenchida, para colocar mais aluno ela terá que construir mais escolas e abrir novas vagas. Aí é que *casa* com a Municipalização; em vez da prefeitura ter que investir numa nova escola que vai levar de um a dois anos para abrir novas vagas, estamos entrando com a proposta de Municipalização. Estamos transferindo as escolas e os alunos da Rede Estadual para a rede Municipal. Por isso, os convênios de municipalização nenhum deles foi

---

<sup>75</sup> O termo autonomia, segundo Gadotti (1992), está ligado à idéia de autogoverno, governar-se a si próprio, autodeterminação, autogestão. No âmbito da teoria política, o termo vincula-se à idéia de participação social, ampliação da participação política.

assinado até agora. Queremos ver assinados no momento em que o fundo tiver sido aprovado e antecipado no Estado. (SÉRGIO BACURI, op.cit. p. 28, itálico meu)

Corroborando essa tese de Bacuri sobre a dificuldade de abrir mais vagas, verifica-se que de fato o aumento de matrículas na rede pública no Estado do Pará não foi tão significativo de 1997 a 2003 e representou apenas 17,92%. O fato das matrículas “migrarem” para a rede municipal, não significa necessariamente ampliação de novas vagas, o que confirma que o dinheiro não aumentou a ponto de se ampliar vagas, apenas que elas passaram de uma esfera administrativa para outra, do Estado para o Município. Além do mais, fica claro porque que embora a SEDUC tenha lançado a proposta em agosto de 1996, os convênios não foram assinados antes que ocorresse a antecipação do FUNDEF. Elas precisavam *casar*. A municipalização era a noiva esperando o seu príncipe encantado: o FUNDEF. Esse fato é confirmado pelo Secretário Estadual de Educação João de Jesus Paes Loureiro em artigo publicado em 1999 quando informa que, embora tenha obtido a adesão de 42 municípios de setembro a dezembro do ano de 1996, somente em setembro de 1997 são assinados os primeiros quatro Termos de Convênio com os municípios de Tucuruí, Breu Branco, Goianésia do Pará e Novo Repartimento, totalizando trinta e um Convênios até dezembro daquele ano, ocasião em que se deram os primeiros *casamentos*, anunciados por Bacuri. De acordo com ele, o processo se faria da seguinte forma:

A proposta básica da SEDUC é transferir para os municípios as escolas que vão fazer parte do convênio de municipalização, os funcionários, os alunos e todos os equipamentos existentes na escola: carteira escolar, armário, kit tecnológico, antena parabólica, televisão, vídeo cassete; o que tiver lá dentro no momento da municipalização passa à gerência do Município (SÉRGIO BACURI, op.cit. p. 22)

Em relação a essa questão, outros questionamentos surgiam em relação à precariedade da situação dos prédios e da própria situação funcional por parte dos servidores, como observou o deputado Miriquinho Batista:

A municipalização do ensino passa por várias questões: questões dos servidores, a questão dos prédios, a questão da verba destinada à educação, a questão do próprio

pagamento dos servidores assim como da vida funcional dos mesmos, e o repasse inclusive do patrimônio das escolas para os Municípios. Hoje a Secretaria Estadual de Educação tem prédios alugados e ainda tem local onde funciona a escola que é a própria casa do professor. A SEDUC vai entregar a casa do professor também para o Município? Como vai ser? O que a Prefeitura vai receber? Os alunos e o professor? (...) Lá [na proposta de municipalização] coloca que a SEAD e a SEDUC ainda vão estudar um mecanismo para que os servidores não percam o seu vínculo com o Estado. E os servidores temporários? Qual o compromisso da SEDUC e dos municípios com esses servidores? (MIRIQUINHO BATISTA, op.cit.p.8)

A respeito da preocupação dos servidores manifestada pelos parlamentares, o Assessor de Planejamento da SEDUC informa que o servidor efetivo pelo estabelecimento do convênio, passa a prestar serviço na rede municipal, mas continua vinculado, sob todos os efeitos, à SEDUC e à SEAD. As questões relacionadas a seus direitos e vantagens como férias, licenças, ficarão vinculadas às normas regulamentares existentes na SEDUC, embora quem vá operacionalizar a vida funcional desse servidor seja a Secretaria Municipal. O sistema previdenciário desse funcionário também continua sendo o IPASEP, que lhe continuará garantindo assistência médica e posterior aposentadoria.

Quanto aos funcionários temporários, os contratos serão cancelados no ato da assinatura do convênio. Embora ressalte as vantagens da Prefeitura em recontratar esses funcionários com experiência de trabalho, alguns bem qualificados, observa que “não existe nenhuma Lei que obrigue a Secretaria Municipal a contratar os funcionários temporários que vão ser destratados pela Secretaria Estadual”, pois o prefeito poderá optar também por realizar concurso público. Esta tem sido apontada pelos Secretários Municipais de Educação como uma das razões porque algumas Prefeituras não aderiram à municipalização, pois, ao defrontarem-se com a resistência da organização de professores e funcionários contratados há muito tempo e que estavam na eminência de perder seus empregos ou mesmo outras vantagens advindas da lotação em duas redes de ensino, recuaram diante do previsível desgaste político de tal opção.

Observa-se a ênfase dada ao aspecto financeiro da municipalização. Este certamente foi um dos principais fatores que motivou dezenas de prefeitos a assinarem o Termo de Convênio aderindo à Municipalização, na maioria das vezes tomando como base apenas a possibilidade de aumentar suas parcas receitas e conseqüentemente desconsiderando a amplitude e a complexidade da proposta. É bem ilustrativa dessa situação a ocorrer em todo o Brasil a partir do FUNDEF, a constatação de Pinto (1999) no trecho abaixo:

Premidos pela falta de recursos, os prefeitos ficam altamente sugestionáveis aos argumentos utilizados pelos governadores estaduais e defendidos pelo governo federal de que a melhor forma de receber de volta os recursos retidos pelo fundo é aceitar os alunos da rede estadual, podendo até obter “lucro” neste processo, recebendo do Fundef mais recursos do que nele depositaram. (p. 113)

É o que certamente também aconteceu no Pará, onde, diante da possibilidade de ganhar ou perder recursos, dos 143 Municípios que compõem o Estado, em 95 deles os Prefeitos optaram pela Municipalização do Ensino Fundamental integral (1ª a 8ª série) ou parcialmente (1ª a 4ª Série ou 5ª a 8ª série), passando na maior parte dos casos, para sua exclusiva responsabilidade o atendimento do ensino fundamental.

### **3.3.2 - A Municipalização paraense em números**

A municipalização do Ensino fundamental vem se processando desde 1996 quando do lançamento da proposta, mas efetivamente só se formaliza a partir de 1997, quando são assinados os primeiros Termos de Convênio. O objetivo desse tópico do estudo é verificar em que medida a Proposta de municipalização repercutiu no redimensionamento do atendimento da educação básica no Pará por dependência administrativa e por mesorregião.

A Tabela nº13 nos situará no processo de adesão à municipalização pelos municípios, evidenciando os momentos de maior incidência do fenômeno.

**Tabela 13: Pará – Número de Municípios que Municipalizaram o Ensino Fundamental – 1997 a 2004.**

Ano	1ª a 4ª	1ª a 8ª	5ª a 8ª	Total
1997	4	27	0	31
1998	2	28	0	30
1999	0	6	0	6
2000	0	17	0	17
2001	1*	5	1*	5
2002	0	1	0	1
2003	0	4	0	4
2004	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>85</b>	<b>1</b>	<b>95*</b>

Fonte: Coordenação de Municipalização – SEDUC/PA.

N.1 - \* O Município de Pau D'Arco foi municipalizado em 1998 de 1ª a 4ª e em 2001 de 5ª a 8ª, o que o coloca como parte dos que integram o rol dos municipalizados de 1ª a 8ª série, totalizando, portanto, 86 municípios nessa condição e um total de 96 com o ensino fundamental municipalizado.

Embora o número de municípios que aderiram à municipalização do atendimento do ensino fundamental seja de noventa e cinco, esse número sobe para noventa e seis, considerando-se que o município de Cumaru do Norte desde a sua criação em 1996 não chegou a contar com a rede estadual para atendimento do ensino fundamental e desde a sua origem, portanto, já nasce municipalizado. Observa-se que, a grande maioria dos municípios optou pela municipalização de 1ª a 8ª Série. Dos sete que optaram pelas séries iniciais, atualmente permanecem apenas dois: Abaetetuba e Soure.

Como se pode observar, não parece ser por pura coincidência que os anos de maior adesão pelos prefeitos à proposta de municipalização do ensino fundamental, são justamente os de 1997 e de 1998, anos em que o FUNDEF foi efetivamente implantado no Pará. Para termos uma idéia das regiões paraenses onde houve uma resposta mais imediata aos apelos de municipalização, veremos como os números de adesão evoluíram em cada uma das seis mesorregiões paraenses.

Antes, porém, é importante destacar que os municípios desde o final da década de 1980 vêm se organizando em Associações e Consórcios que são vinculados à Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará – FAMEP. O site dessa entidade informa que

a FAMEP foi criada em 1991, com o objetivo de prestar assessoramento aos municípios em relação ao Planejamento do desenvolvimento regional e representar os interesses municipais perante o governo Federal e Estadual. Atualmente congrega sete Associações e dois Consórcios de Municípios. No entanto, por se constituírem predominantemente em órgãos de assessoramento técnico das Prefeituras, tendem a concentrar-se mais nas tarefas de cunho burocrático como a elaboração de projetos, a participação em eventos de atualização e capacitação técnica dos gestores e na articulação com outros órgãos governamentais.

A primeira das seis Mesorregiões, a do Baixo Amazonas é composta por catorze municípios. Os municípios dessa mesorregião recebem o assessoramento técnico da Associação dos Municípios da Calha Norte (AMUCAN) e da Associação dos Municípios da Transamazônica, Santarém e Oeste do Pará (AMUT). Dos catorze prefeitos, dez optaram pela municipalização do ensino, como mostra a tabela de nº 14:

**Tabela 14: Municípios da mesorregião do Baixo Amazonas que Municipalizaram o Ensino de 1997 a 2004**

Nº	Município	Número do Convênio	Número de Escolas	Número de Servidores	Número de Alunos	Valor
1	Porto de Moz	006/97	0	24	938	195.930,03
2	Almerim	015/98	6	43	7.088	719.460,00
3	Belterra	020/98	8	71	1.243	209.002,50
4	Placas	028/98	46	37	2.272	384.930,02
5	Terra Santa	001/99	5	46	2.922	267.691,82
6	Curuá	004/00	3	6	791	188.833,80
7	Monte Alegre	007/00	40	202	6.324	1.373.763,90
8	Óbidos	009/00	14	230	7.163	1.550.945,70
9	Oriximiná	011/00	8	152	6.506	1.460.664,90
10	Prainha	004/01	12	98	10.954	1.351.669,44
			<b>142</b>	<b>909</b>	<b>46.201</b>	<b>7.702.892,10</b>

Fonte: CODES/SEDUC.

Significa dizer que 71% dos municípios dessa mesorregião entre 1997 e 2004 passaram a ter o ensino fundamental municipalizado, restando apenas quatro: Faro, Juruti, Santarém e Alenquer. Observa-se que no ato da municipalização, o município de Porto de Moz não contava com nenhum prédio pertencente à rede estadual e que o município de Óbidos embora detivesse proporcionalmente o maior número de servidores, não atendia

naquela ocasião o maior número de alunos (Óbidos atendia 7.230 alunos com 230 servidores), enquanto que o município de Prainha, ainda que contasse com menos servidores, era o que atendia um maior contingente de alunos (Prainha atendia 10.954 alunos com 98 servidores, ou seja, com menos da metade dos que atuavam em Óbidos). Há que se ressaltar, no entanto, que este número de servidores equivalia apenas aos funcionários do quadro efetivo formalmente contabilizados pela SEDUC, o que pode sugerir a quantidade de temporários existentes.

Há que se ressaltar ainda que de acordo com o Censo de 1997 do INEP, a municipalização do ensino nesses municípios já era praticamente um fato, uma vez que dos 1.050 prédios públicos existentes nestes dez municípios, a transferência dos prédios estaduais para a rede municipal representou apenas 13,5% desse total, ou seja, 142 prédios.

A Mesorregião Marajoara apresenta algumas diferenças em relação à do Baixo Amazonas, como se pode acompanhar pelos números da Tabela nº 15:

**Tabela 15: Municípios da mesorregião do Marajó que Municipalizaram o ensin – 1997 a 2004**

Nº	Município	Número do Convênio	Número de Escolas	Número de Servidores	Número de Alunos	Valor
1	Soure	030/97	12	98	4.430	985.635,00
2	Muaná	005/98	57	127	5.514	849.041,73
3	Bagre	019/98	3	31	1.674	202.230,00
4	Breves	021/98	11	126	10.910	1.452.622,50
5	Portel	002/99	6	45	6.857	637.735,19
6	Salvaterra	013/00	20	61	5.229	1.234.374,60
7	Afuá	017/00	13	24	2.082	526.549,68
8	Chaves	003/03	5	8	646	97.249,04
			<b>127</b>	<b>520</b>	<b>37.342</b>	<b>5.985.437,74</b>

**Fonte: CODES/SEDUC**

Dos dezesseis municípios pertencentes à Mesorregião do Marajó, 50% não municipalizaram: Gurupá, Melgaço, Anajás, Curralinho, São Sebastião da Boa Vista, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras e Santa Cruz do Arari. Os municípios dessa região compõem a Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM). O município com maior número de alunos transferidos foi o de Breves, onde a rede estadual transferiu 10.910 alunos e 126 servidores e o que representou menor impacto numérico foi o de Chaves,



com a transferência de 646 alunos e 8 servidores. De acordo com o Censo de 1997, os dados relativos ao número de estabelecimentos escolares referentes a esses oito municípios informavam o total de 864, o que significa que a municipalização teve um impacto de apenas 14,6% desse total, transferindo apenas 127 prédios para a rede municipal.

O processo de municipalização encontrou uma resistência maior por parte dos municípios da mesorregião de Belém, conforme se pode constatar nos números expressos na Tabela nº 16:

**Tabela 16: Municípios da mesorregião do Belém que Municipalizaram o ensino – 1997 a 2004**

Nº	Município	Número do Convênio	Número de Escolas	Número de Servidores	Número de Alunos	Valor
1	Bujaru	017/97	13	23	2.005	302.715,02
2	Stº Antonio do Tauá	010/98	18	115	7.533	1.204.583,86
3	Santa Isabel do Pará	004/99	11	221	10.339	769.989,59
4	Marituba	003/04	19	241	7.312	3.300.348,33
			<b>61</b>	<b>600</b>	<b>27.189</b>	<b>5.577.636,80</b>

Fonte: CODES/SEDUC.

Na mesorregião de Belém, dos onze municípios, apenas quatro atenderam aos apelos de municipalização, o que significa apenas 36%. Sete não municipalizaram: Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Castanhal, Concórdia do Pará e Inhangapi. O município de Santa Isabel do Pará apresentou o maior número de matrículas transferidas da região, no total de 10.339 e Marituba o de servidores transferidos: 241. Os municípios dessa mesorregião são associados à Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belém (AMBEL) e à Associação dos Municípios do Baixo Tocantins (AMBAT). Um dos motivos dessa resistência, talvez possa ser atribuído à possibilidade de maior informação por parte dos prefeitos e secretários municipais acerca do processo de municipalização e do mecanismo de funcionamento do FUNDEF em função da proximidade desses municípios em relação à capital do Estado. Além do mais, municípios como Belém, Benevides, Barcarena Castanhal e Ananindeua que perdiam recursos para o fundo ou tinham uma complementação pequena da União, certamente pesou decisivamente na opção pela não

municipalização. O total de escolas nos quatro municípios segundo o Censo de 1997, era de 215. Destas, 61 foram transferidas para a rede municipal, ou seja, o equivalente apenas a 28,3%, o que significa que nessa região também grande parte da educação já vinha sendo atendida por essa dependência administrativa.

A mesorregião do Sudoeste paraense é composta de catorze municípios e é a única mesorregião do Estado onde a municipalização do ensino consta em cem por cento dos municípios, como se pode conferir na Tabela nº 17:

**Tabela 17: Municípios da mesorregião do Sudoeste paraense que Municipalizaram o ensino – 1997 a 2004**

Nº	Município	Número do Convênio	Número de Escolas	Número de Servidores	Número de Alunos	Valor
1	Senador José Porfírio	005/97	1	15	1.779	286.650,01
2	Brasil Novo	007/97	34	37	2.301	712.845,03
3	Medicilândia	010/97	58	156	4.958	1.558.095,00
4	Uruará	012/97	69	80	6.292	1.775.655,00
5	Vitória do Xingu	024/97	14	34	1.384	359.415,02
6	Anapu	025/97	29	26	2.332	449.843,52
7	Altamira	002/98	29	233	10.744	1.672.387,50
8	Pacajá	007/98	25	27	2.794	559.440,59
9	Itaituba	024/98	42	173	18.113	2.083.095,01
10	Jacareacanga	025/98	10	14	1.852	228.217,51
11	Novo Progresso	027/98	4	5	2.063	292.004,97
12	Trairão	036/98	15	22	1.745	216.247,51
13	Rurópolis	006/99	103	76	8.238	779.271,69
14	Aveiro	001/02	13	114	1.870	535.778,80
			<b>446</b>	<b>1.012</b>	<b>66.465</b>	<b>11.508.947,16</b>

Fonte: CODES/SEDUC.

Observa-se que, se o município de Altamira apresentava o maior número de servidores transferidos, é em Itaituba que se encontrava o maior número de alunos atendidos pela rede estadual, no total de 18.113. O município de Senador José Porfírio contava com apenas um prédio estadual e o de Novo Progresso com apenas cinco servidores. Rurópolis apresenta o maior número de escolas, no total de 103. Esses municípios são associados à Associação dos Municípios da Transamazônica, Santarém e Oeste do Pará (AMUT). Talvez não apenas pela distância da capital, mas pelas difíceis condições das vias de acesso destes municípios à

capital do Estado, a proposta de municipalização do governo do Estado foi plenamente respondida nesta mesorregião. Os 446 prédios estaduais que foram municipalizados representam 34,8% dos 1.278 estabelecimentos de ensino dessa mesorregião.

A mesorregião Sudeste do Pará é composta de trinta e nove municípios, dos quais 84,6% aderiram à municipalização do ensino fundamental totalizando os trinta e três expostos na Tabela de nº 18:

**Tabela 18: Municípios da mesorregião do Sudeste paraense que Municipalizaram o ensino – 1997 a 2004**

Nº	Município	Número do Convênio	Número de Escolas	Número de Servidores	Número de Alunos	Valor
1	Tucuruí	001/97	10	130	8.431	3.432.155,01
2	Breu Branco	002/97	32	10	5.580	1.452.485,00
3	Novo Repartimento	003/97	43	58	5.727	1.978.070,02
4	Goianésia do Pará	004/97	12	19	2.494	849.500,01
5	Brejo Grande do Araguaia	008/97	4	47	1.691	448.560,01
6	Ulianópolis	009/97	1	98	873	265.545,02
7	Eldorado dos Carajás	014/97	4	7	1.594	618.659,99
8	Piçarra	018/97	1	1	902	284.130,00
9	Palestina do Pará	019/97	5	40	1.689	347.947,95
10	Rondon do Pará	020/97	5	47	5.985	1.615.477,50
11	São João do Araguaia	022/97	17	22	4.262	522.585,01
12	Dom Eliseu	027/97	2	23	3.751	1.152.899,99
13	Paragominas	029/97	3	56	4.515	683.865,02
14	São Domingos do Araguaia	031/97	21	60	2.769	942.794,98
15	Canaã dos Carajás	003/98	5	1	1.039	246.225,00
16	Jacundá	004/98	17	1	10.825	1.633.537,51
17	Ourilândia do Norte	006/98	5	23	3.422	783.300,00
18	Pau D'Arco	008/98	3	0	788	142.800,00
19	Redenção	009/98	14	44	7.481	1.666.087,50
20	São Félix do Xingu	011/98	2	24	2.166	461.212,50
21	Tucumã	012/98	11	23	4.039	8.911.978,51
22	Xinguara	013/98	10	47	7.525	1.723.837,51
23	Sapucaia	014/98	1	0	1.054	260.925,00
24	Água Azul do Norte	016/98	2	3	698	109.935,02
25	Floresta do Araguaia	023/98	1	6	911	143.482,51
26	São Geraldo do Araguaia	029/98	3	27	3.861	567.945,02
27	Abel Figueiredo	005/99	5	29	1.774	177.926,89
28	Marabá	006/00	63	443	29.375	6.281.411,40
29	Santana do Araguaia	014/00	3	16	3.278	707.717,10
30	Parauapebas	001/03	9	60	8.631	3.056.988,30
31	Nova Ipixuna	002/03	0	21	1.197	171.817,00
32	Bannach	004/03	1	8	498	75.927,36
33	Cumaru do Norte	-	-	-	-	-
			<b>315</b>	<b>1.394</b>	<b>138.825</b>	<b>41.717.729,64</b>

Fonte: CODES/SEDUC.

Apenas seis municípios se abstiveram de municipalizar o ensino fundamental na Mesorregião do Sudeste paraense: Itupiranga, Bom Jesus do Tocantins, Curionópolis, Conceição do Araguaia, Santa Maria das Barreiras e Rio Maria. Os quatro primeiros municípios a aderir à proposta de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará em 1997 pertencem a essa mesorregião, o que talvez tenha influenciado a máxima adesão dos outros municípios da região nos dois primeiros anos. Encontra-se nessa mesorregião o município de Marabá, que dentre os municípios que aderiram à municipalização, foi o que mais recebeu servidores (443) e alunos (29.375) da rede estadual em todo o Pará. Em compensação é onde se encontram também os municípios que quase não contaram com repasses nesse processo. Sapucaia e Pau D'Arco, por exemplo, não receberam nenhum servidor da rede estadual, embora atendessem 1.842 alunos no total. Para os municípios de Ulianópolis, Piçarra, Sapucaia, Floresta do Araguaia e Bannach foi repassado apenas um prédio escolar para cada um por parte da rede estadual. Para Nova Ipixuna nem um só prédio. Esses municípios estão congregados na Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins (AMAT). Dos 2.533 prédios cadastrados no Censo de 1997 como pertencente à rede pública de ensino, foi repassado pela rede estadual o total de 315, o que representa 12,4% do total e confirma a atuação da rede municipal mesmo antes da formalização do Convênio.

Quanto aos municípios da Mesorregião Nordeste, dos quarenta e nove, 55% ou vinte e sete deles, aderiram à municipalização do ensino fundamental, como consta na Tabela de nº 19, abaixo:

**Tabela 19: Municípios da Mesorregião do Nordeste Paraense que Municipalizaram o ensino – 1997 a 2004**

Nº	Município	Número do Convênio	Número de Escolas	Número de Servidores	Número de Alunos	Valor
1	Santa Luzia do Pará	011/97	14	44	4.025	1.166.951,08
2	Irituia	013/97	50	66	6.558	1.802.115,01
3	Santarém Novo	015/97	8	34	1.547	362.564,99
4	Nova Esperança do Piriá	016/97	1	4	1.024	429.345,02
5	Marapanim	021/97	30	168	5.993	1.353.318,76
6	Mocajuba	023/97	20	133	6.205	1.584.765,01
7	Baião	026/97	33	138	7.041	1.531.215,02
8	Maracanã	028/97	37	168	6.173	1.890.945,01
9	Abaetetuba	001/98	73	325	16.565	3.226.912,49
10	Augusto Corrêa	017/98	32	125	6.486	912.397,53
11	São João da Ponta	030/98	8	34	1.148	151.830,03
12	São Miguel do Guamá	032/98	19	223	8.879	968.310,00
13	Tailândia	035/98	13	40	7.120	1.005.007,50
14	Viseu	003/99	37	212	11.647	1.014.764,07
15	Cametá	002/00	134	435	17.820	4.082.669,10
16	Garrafão do Norte	003/00	13	24	4.887	1.044.457,50
17	Mãe do Rio	005/00	28	136	7.545	1.601.403,90
18	Nova Timboteua	008/00	18	96	3.139	698.632,20
19	Oeiras do Pará	010/00	5	34	1.512	430.647,60
20	Peixe Boi	012/00	15	88	1.983	455.165,10
21	São Francisco do Pará	015/00	15	75	2.220	519.171,30
22	Tomé - Açú	016/00	16	132	6.689	1.492.621,28
23	Ipixuna do Pará	018/00	3	27	1.748	8.342,00
24	Igarapé Miri	001/01	42	197	14.833	4.836.770,26
25	Acará	002/01	18	74	3.016	104.475,79
26	Moju	003/01	25	75	5.366	264.679,87
27	São João de Pirabas	005/01	13	192	5.201	1.169.266,80
			<b>720</b>	<b>3.299</b>	<b>166.370</b>	<b>34.108.744,22</b>

Fonte: CODES/SEDUC.

Os municípios dessa mesorregião que não municipalizaram o ensino são os seguintes: Limoeiro do Ajuru, Aurora do Pará, Capitão Poço, Ourém, São Domingos do Capim, Cachoeira do Piriá, Colares, Curuçá, Salinópolis, São Caetano de Odivelas, Terra Alta, Vigia, Magalhães Barata, Bonito, Bragança, Capanema, Igarapé-Açu, Primavera, Quatipuru, Santa Maria do Pará e Tracuateua. Os municípios que mais receberam alunos da rede estadual foram Cametá (17.820) e Abaetetuba (16.565) e que também receberam o maior número de servidores: 435 e 325 respectivamente. É ainda o município de Cametá a receber o maior número de escolas estaduais, no total de 134. Nova Esperança do Piriá recebeu apenas uma escola por parte da rede estadual. É importante destacar que das 3.676 escolas cadastradas no

Censo de 1997, foram repassadas 720 escolas, o que significa 19,5% desse total. As prefeituras dessa mesorregião estão organizadas na Associação dos Municípios do Nordeste Paraense (AMUNEP), na AMBAT e no Consórcio Intermunicipal do Nordeste Paraense (COINP).

Em síntese, o que se pode inferir da análise da municipalização por mesorregiões no Estado do Pará é o seguinte: 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.

Em relação às escolas, o que se pôde observar por meio dos dados coletados é que nem todas as escolas que funcionavam sob a administração da rede estadual possuíam prédios próprios, o que significa que em alguns municípios não foram repassados os prédios na mesma proporção das matrículas. Nos municípios de Nova Ipixuna e Porto de Moz, por exemplo, não havia nenhum prédio a ser repassado. Apenas um prédio estadual foi transferido pela rede estadual nos municípios de Nova Esperança do Piriá, Piçarra, Senador José Porfírio, Ulianópolis, Sapucaia, Floresta do Araguaia e Bannach. Se considerarmos o número de prédios por dependência administrativa cadastrados no Censo do ano de 1997 detectaremos que dos 15.427, apenas 3.357 estavam sob a dependência estadual e 11.394 sob a municipal, ou seja, 73,8% já vinha sendo de responsabilidade municipal contra 21,7% da rede estadual.

Em relação aos servidores, a SEDUC se propôs a transferir apenas os efetivos. Considerando a grande quantidade de servidores temporários existentes, o que chega a ser evidenciado no Plano Estadual 1995-1999 que apontava “em torno de 16.000, já após as demissões de 10.000 que se encontravam em situação irregular” (p.28), observa-se que provavelmente em função desse problema, em alguns municípios não houve transferência de um funcionário sequer, como foi o caso dos municípios de Pau D’Arco e Sapucaia. Em outros, essa transferência foi desproporcional em relação ao número de alunos e de escolas, como em Piçarra (01), Canaã dos Carajás (01), Jacundá (01) Nova Esperança do Piriá (04), Água Azul do Norte (03), Novo Progresso (05), Curuá (06), entre outros. Dentre os municípios que receberam um maior número de servidores destacam-se o município de Marabá (443), Cametá (435) e Abaetetuba (325).

Os municípios que receberam maior número de alunos da rede estadual foram os de Marabá (29.375), Itaituba (18.113), Cametá (17.820) e Abaetetuba (16.565).

O custo avaliado decorrente da municipalização, segundo a Coordenação de Municipalização, resulta do cálculo do valor aluno ano referente ao FUNDEF correspondente ao ano em que se efetivou o processo, multiplicado pelo número de alunos transferidos.

Ainda não é possível dimensionar o impacto dessas transferências na qualidade e melhoria da gestão, mas verifica-se que 67,13% dos cento e quarenta e três municípios existente no Pará, ou seja, noventa e seis atualmente assumem a gestão de todo o ensino fundamental público em suas localidades. Apenas dois o fazem parcialmente (Abaetetuba e Soure), o que significa que em 97,91% deles, essa responsabilidade de gestão do ensino fundamental passou a ser exclusiva após a adesão à municipalização.

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, conforme o discurso sedutor do Assessor da SEDUC. 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.

De 1997 a 2004, segundo dados da Coordenação de Descentralização da SEDUC, o processo de municipalização envolveu a transferência de escolas, equipamentos e materiais didáticos, servidores e alunos para a gestão dos municípios, o que resultou nos seguintes coeficientes numéricos ano a ano, expostos na Tabela 20:

**Tabela 20: Pará – N° de Municípios, Escolas, Alunos, Servidores e Custo Anual da Municipalização – 1997 a 2004**

<b>Ano</b>	<b>Número de Municípios</b>	<b>Número de Escolas</b>	<b>Número de Alunos</b>	<b>Número de Servidores</b>	<b>Custo/ano total</b>
<b>1997</b>	31	583	115.248	1.866	31.342.679,04
<b>1998</b>	30	493	157.552	1.970	32.988.987,33
<b>1999</b>	6	167	41.777	629	3.647.379,25
<b>2000</b>	17	411	108.291	2.181	23.657.371,06
<b>2001</b>	5	110	39.370	636	7.726.862,16
<b>2002</b>	1	13	1.870	114	535.778,80
<b>2003</b>	4	15	10.972	97	3.401.981,70
<b>2004</b>	1	19	7.312	241	3.300.348,33
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>1.811</b>	<b>482.392</b>	<b>7.734</b>	<b>106.601.387,67</b>

**Fonte: CODES/SEDUC.**

Os anos de menor adesão foram os anos de 2002 e 2004, quando houve apenas um município por ano, os municípios de Aveiro e Marituba, respectivamente. A justificativa para a baixa adesão ocorrida nesses anos por parte da SEDUC é de que esses foram anos eleitorais e que em função disso as relações foram dificultadas pelo envolvimento dos prefeitos com as campanhas. Verifica-se que 58,7% das adesões se deram nos quatro primeiros anos do



lançamento da proposta, que vêm decrescendo ano a ano. O número de prédios relatados pela CODES não coincide com o exposto no “Relatório da Política Educacional do Pará - 1995 a 1998”, que anuncia que a SEDUC até o final de 1998 “transferiu sob a forma de comodato para a administração dos municípios 992 prédios escolares, sendo que alguns desses, por serem de propriedade dos próprios municípios, foram devolvidos” (p. 56).

Os números de Estabelecimentos de ensino Fundamental no Estado do Pará calculados pela SEPOF como um dos indicadores do ensino nos anos de 1996 e 2003, por dependência administrativa são os seguintes:

**Tabela n° 21: Número de Escolas por dependência administrativa nos anos de 1996 e 2003**

<b>Dependência administrativa</b>	<b>Número de Escolas em 1996</b>	<b>Número de Escolas em 2003</b>
<b>Federal</b>	8	2
<b>Estadual</b>	3.013	1.041
<b>Municipal</b>	8.636	10.627
<b>Particular</b>	315	343
<b>Total</b>	<b>11.972</b>	<b>12.013</b>

Fonte: SEPOF

Em 1996, consta que havia 3.013 escolas estaduais. De acordo com o demonstrado na Tabela n° 20, de 1997 a 2004, foram municipalizadas 1.811 escolas do ensino fundamental, o que corresponde a 60,11% de escolas transferidas da rede estadual para a rede municipal. O cálculo dessa transferência considerando os números expostos na Tabela n° 21 correspondente aos anos de 1996 e 2003, demonstram uma redução de 65,44% no número de escolas pertencentes à rede estadual, o que nos leva a concluir que essa redução foi em média de 62,8%. Em contrapartida, as redes municipais aumentaram o seu atendimento em 26,21% de 1996 a 2003. No entanto, observa-se que não houve um aumento significativo na expansão da rede pública de ensino no que se refere ao número de estabelecimentos, pois em 1996 as duas redes (municipais e estadual) totalizavam 11.649 e em 2003 11.668, o que implica em um aumento de apenas 0,16%. Considerando o número de estabelecimentos de ensino existentes

no ano de 2003, a rede estadual assume 8,6% do total e as redes municipais 88,46% desse quantitativo em todo o Estado, o que significa a municipalização máxima também nesse quesito.

Essa situação também vai se refletir em relação ao número de matrículas. O levantamento do atendimento do ensino fundamental no Pará relativo ao período de 1996 a 2004 demonstra a tendência de transferência de matrículas entre as redes de ensino nessa etapa da educação Básica, evidenciando que a Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará tomou um grande impulso a partir de 1997, fato atribuído à antecipação da vigência do FUNDEF a partir desse ano neste Estado como mostra a Tabela 22:

**Tabela 22: Pará – Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.**

Dependência Administrativa	Anos						
	1996	1997	1999	2000	2001	2003	2004
Estadual	788.288	816.692	561.310	451.382	421.938	388.698	365.884
Federal	4.534	4.579	3.848	3.825	3.771	3.326	1.907
Municipal	505.127	577.333	986.275	1.089.490	1.116.199	1.170.294	1.184.001
Particular	71.481	77.252	63.310	61.840	67.825	61.986	63.150
Total	1.369.430	1.475.856	1.614.743	1.606.537	1.609.733	1.624.301	1.614.942

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar - 1996 a 2004, exceto os anos de 1998 e 2002.

Em 1996 a participação percentual das redes municipais no conjunto das matrículas na rede pública, era de 36,88%, passando a 73,35%, em 2004, aumentando, portanto, em 134,4% o número de matrículas no período. Em compensação, a matrícula na rede estadual que em 1996 era de 57,56% passa a 22,65% em 2004, diminuindo o seu atendimento em 53,6%. Novamente se repete em nível estadual o acontecido em nível nacional: a quantidade global de alunos não sofre aumento significativo ficando em apenas 17,92% significando em números absolutos pouco mais de duzentas e quarenta e cinco mil vagas. O que aconteceu foi uma redefinição das competências de atendimento ou “uma municipalização na marra” conforme Neves (2000, p.138).

O setor privado sofreu um ligeiro decréscimo no atendimento que em 1996 era de 5,2% passando a 3,9% em 2004.

Já em relação à educação infantil, há uma oscilação nesse atendimento ano a ano apontando que modo geral houve um decréscimo de matrículas, conforme o que demonstra a Tabela nº 23 em relação a esse atendimento de 1996 a 2004 por Dependência Administrativa a seguir:

**Tabela 23: Pará – Matrículas na Educação Infantil, por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.**

Dependência Administrativa	Anos						
	1996	1998	1999	2000	2001	2003	2004
Federal	283	799	802	798	704	455	287
Estadual	102.757	48.464	38.955	30.081	26.218	7.387	6.126
Municipal	180.391	151.741	165.303	174.341	197.903	213.300	219.479
Particular	34.765	32.413	36.625	36.171	42.567	31.329	32.570
<b>Total</b>	<b>318.196</b>	<b>233.417</b>	<b>241.685</b>	<b>241.391</b>	<b>267.392</b>	<b>252.471</b>	<b>258.462</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar – 1996 a 2004, exceto os anos de 1997 e 2002.

Avaliando o comportamento da rede estadual em relação ao atendimento da Educação Infantil no período de 1996 a 2004, constatamos que essa rede reduziu em 1.677% o seu atendimento, o que significa o decréscimo de 96.631 vagas em 2004 se comparadas à oferta de 1996. Em contrapartida, houve um crescimento de 17,8% no atendimento da rede municipal, que em 1996 oferecia 180.391 vagas e em 2004 e passou a oferecer 219.479, o que corresponde a 84% do total de vagas oferecidas no Estado. A rede privada apresentou uma diminuição de 6,3% nesse período embora nos anos de 1999 a 2001 tenha sofrido um aumento médio de 10%.

A matrícula na Educação Infantil no ano de 1996 compreendia um total geral de 318.196 alunos e em 2004 passa a 258.462. Verifica-se que houve uma diferença quantitativa de atendimento na base de 18,7% a menos se compararmos esses dois anos, o que significa que 59.734 vagas que deixaram de ser oferecidas em 2004. Se considerarmos a oferta de 1996 como base e o déficit de vagas calculado ano a ano, excetuando-se os anos de 1997 e 2002

não constantes na Tabela nº 23, constatamos que ao longo desse período o déficit acumulado foi de 414.358 vagas.

Em síntese, com a política de municipalização da Educação Infantil no Pará ao mesmo tempo em se observa a retração do atendimento pela rede estadual, se verifica também que os municípios, embora tenham aumentado o seu atendimento, não foram capazes de sozinhos suprir o déficit provocado por essa retirada da rede estadual. Conforme constatamos anteriormente, esse processo se deu de forma muito abrupta. Para termos uma idéia, de 1996 a 1998 verifica-se que a rede estadual diminuiu em 112% o seu atendimento, e que certamente os municípios não estavam preparados para absorver de imediato todo o contingente que vinha sendo atendido por essa rede, o que denota que o processo não ocorreu da “forma gradativa” conforme anunciado pelo governo do Estado.

Em relação ao ensino Médio, a política de Municipalização tem como uma de suas diretrizes a definição de competências, sendo que essa última etapa da Educação Básica passaria a merecer atenção maior por parte da rede estadual e teria o seu atendimento ampliado. Vejamos como evoluiu esse atendimento de 1996 a 2004 por Dependência Administrativa, na Tabela nº 24.

**Tabela 24: Pará – Matrículas no Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1996 a 2004.**

Dependência Administrativa	Anos						
	1996	1998	1999	2000	2001	2003	2004
Federal	4.693	1.342	5.961	5.861	5.338	4.606	848
Estadual	136.292	170.457	213.251	237.507	260.010	300.948	313.696
Municipal	2.828	962	358	1.275	1.170	1.413	319
Particular	19.554	20.054	19.394	19.826	22.997	24.670	26.653
<b>Total</b>	<b>163.367</b>	<b>192.815</b>	<b>238.954</b>	<b>264.469</b>	<b>289.515</b>	<b>331.627</b>	<b>341.516</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar- 1996 a 2004, exceto os anos de 1997 e 2002.

O atendimento do ensino médio pela rede federal de ensino sofreu uma diminuição na base de 81%. De 4.693 vagas ofertadas em 1996, restaram apenas 848 em 2004. A rede municipal também diminuiu o seu atendimento em 88%, mantendo um atendimento residual de apenas 319 vagas, que em relação ao total representa menos de 0,10%. Verifica-se ainda

um crescimento do atendimento pela rede privada na base de 26,6%. Mas de fato a rede que mais cresceu em atendimento foi a estadual, responsável por 91,8% da oferta de vagas no Estado em 2004. Registra-se um crescimento de 130,16% comparando-se a oferta de vagas nos anos de 1996 e 2004, o que significa a abertura de 177.404 novas vagas. Mas mesmo assim, esse crescimento não foi proporcional às vagas que a rede deixou de ofertar na educação infantil e no ensino fundamental, sequer chegando à metade do total de 519.035 que deixaram de ser ofertadas somente em 2004.

Quanto ao atendimento da Educação de Jovens e Adultos em relação à política de municipalização dessa modalidade de ensino de 1998 a 2004, a Tabela nº 25 demonstra uma expansão da oferta de vagas no Estado na base de 41%, passando de 172.502 vagas ofertadas em 1998 para 292.470 em 2004, como se pode conferir abaixo:

**Tabela 25: Pará – Matrículas na Educ. de Jovens e Adultos, por Dependência Administrativa – 1998 a 2004**

Dependência Administrativa	Anos						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Federal	-	285	-	503	377	-	-
Estadual	116.444	120.079	104.489	98.676	98.676	100.462	103.221
Municipal	53.534	63.973	88.686	135.071	159.969	173.973	187.586
Particular	2.524	2.319	2.138	3.893	2.580	1.802	1.663
<b>Total</b>	<b>172.502</b>	<b>186.656</b>	<b>195.313</b>	<b>238.143</b>	<b>261.602</b>	<b>276.237</b>	<b>292.470</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar- 1998 a 2004.

Verifica-se que a rede municipal foi a principal responsável por essa expansão que de 53.534 vagas, passou a oferecer 187.586, portanto obteve um aumento de 250,4%. Em 1998 sua contribuição percentual no atendimento era de apenas 31% e em 2004 essa contribuição dobra, passando a 64,1% do total. Por outro lado, a rede estadual, de 116.444 vagas ofertadas em 1998 passou a oferecer 103.221 em 2004, verificando-se um decréscimo de 12%. Em termos relativos globais a sua contribuição despencou de 67,5% do total em 1998 para 35,2% da oferta de vagas nessa modalidade em 2004. Esses dados revelam que a Educação de Jovens

e Adultos vem sendo não apenas ampliada, mas que essa ampliação se deve à expansão do atendimento pela rede municipal.

O argumento utilizado pelo governo do Estado para justificar o repasse das matrículas do ensino fundamental aos municípios, foi o de que tanto a Constituição Estadual (1989) quanto a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) estabelecem que a responsabilidade por essa etapa da Educação Básica é de exclusividade dos municípios, conforme consta nas orientações básicas sobre a municipalização do Ensino Fundamental, organizadas em uma cartilha pelos técnicos da Secretaria Estadual de Educação:

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

Obviamente que essa interpretação enfatiza de forma equivocada o atendimento do ensino fundamental quase que “exclusivamente” por parte do município, uma vez que a referida legislação preserva a responsabilidade comum de Estados e Municípios no atendimento dessa etapa do ensino básico. Nesse aspecto, o Art 211 da CF, § 4º deixa claro que Estados e Municípios definirão formas de colaboração que permitam assegurar a universalização do ensino obrigatório, e o Art. 10 da LDB reforça essa mesma idéia. E, embora ressalte a prioridade do município nesse atendimento, em nenhum momento a legislação recomenda a sua “exclusividade”, ou seja, a Municipalização de forma obrigatória. Mas o Pará, com base nessa legislação que estabelece a definição de formas de colaboração, institui na prática a Municipalização, através da Lei 6.044 de abril de 1997, que também antecipou a vigência do FUNDEF para 1997, processo que se deu de forma *casada*, para usar a expressão utilizada por Bacuri.

É autorizada, nos termos do art.112, § 4º da Constituição Federal, a *celebração de convênios* entre o Estado e o Municípios, para transferência de alunos, recursos materiais e encargos financeiros, nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondente ao número de matrículas que o *Estado* ou o *Município* assumir. (LEI 6.044/97, Art.5º itálico meu)

Ainda que a Lei não especifique o movimento dessa transferência de alunos, recursos materiais e encargos financeiros, se do Estado para o Município ou vice-versa, e textualmente não iniba e nem proíba nenhum Município de propor a estadualização do ensino fundamental, não há notícia da ocorrência de nenhum Convênio de Cooperação Técnica com essas características no Estado do Pará. As relações entre Estado e Município no atendimento do ensino fundamental priorizaram a Municipalização, nos moldes de como se apresentam os noventa e cinco municípios conveniados. E curiosamente, essa possibilidade de estadualização em nenhum momento foi colocada como opção, seja por parte do Estado ou por iniciativa dos municípios, o que denota que a Municipalização não é obrigatória, mas uma opção política.

Mas em que consistem esses Convênios de Municipalização? Para melhor esclarecimento, tomamos como base o estudo da Minuta dos Termos de Convênios da forma como é proposta pelo Governo Estadual, a qual passaremos a analisar. Segundo a Coordenação de Municipalização da SEDUC, ocorrem poucos ajustes e modificações nessa proposta quando de sua assinatura pelos convenientes, o que justifica a validade de considerarmos para análise os termos constantes na minuta original.

O Termo de Convênio é um instrumento jurídico pelo qual celebram entre si um compromisso de Cooperação Técnica de um lado o Governo Estadual, representado pela Secretaria Executiva de Educação – SEDUC, Secretaria Executiva de Administração – SEAD, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará – IPASEP e de outro lado a Prefeitura Municipal do município que se propõe a aceitar o convênio. É composto de

dezessete cláusulas que definem entre outros pontos: o objeto, a gerência do sistema educacional, o valor, a forma de repasse, o uso e a prestação de contas dos recursos previstos, a dotação orçamentária, as responsabilidades gerais atribuídas a cada parte conveniente e o prazo de vigência do convênio.

Tendo em vista os objetivos desse trabalho, ative-me a verificar os motivos da municipalização e outros aspectos que denotem a concepção de gestão implícitas ou explícitas na proposta de descentralização administrativa propiciada pelo convênio.

Nas considerações iniciais do documento são elencados, nessa ordem, os motivos para a celebração do Convênio, que são: a) a urgente necessidade de melhoria da qualidade da Educação no Estado; b) a *integração e cooperação* do Estado e do Município nas ações de Planejamento do Sistema Educacional; c) as diretrizes definidas pelas Constituições Federal e estadual em vigor que *obrigam* os Estados e os Municípios a organizarem em regime de colaboração mútua *seus sistemas* de ensino; d) o disciplinamento para a celebração de convênios proposto pela Lei 6.044/97 e a legislação do FUNDEF que a precedem; e) a *necessidade de municipalização* do Ensino Fundamental no estado do Pará definindo o repasse gradativo da gestão da Educação Infantil ao Município e priorizando ao Estado o desenvolvimento do Ensino médio (p.2).

Os termos em itálico chamaram minha atenção e merecem um comentário. A municipalização facilitaria de fato a integração e a cooperação entre Estado e Municípios, visto que um dos motivos alegados pela SEDUC para a descentralização da gestão através da municipalização, é o argumento de que “seria difícil gerenciar escolas distantes da capital, que, no entanto, estão próximas das sedes das prefeituras municipais” (SEDUC, 1996, p.introdutória), referindo-se reiteradas vezes à dificuldade de locomoção de seus técnicos considerando as dimensões continentais de nosso Estado, além da alegada falta de recursos



para este fim? Não seria na verdade abandonar o município a sua própria sorte nessa tarefa de planejamento, repassando apenas mais professores, encargos e serviços para a gestão municipal exclusivamente? Qual a capacidade técnica-administrativa apresentada pelas Secretarias municipais para o desenvolvimento de um processo de tal envergadura, uma vez que, salvo aquelas localizadas nos municípios de maior porte, poucas são as que contam com infra-estrutura mínima para o seu funcionamento com um certo grau de autonomia?<sup>76</sup> Certamente essas são questões que suscitam as dificuldades de possibilidade de uma real cooperação e integração entre as redes, já que o que se observa é o afastamento e a ausência da SEDUC, nessa dita “colaboração” proclamada. É verdade que a Constituição Federal e a Estadual recomendam o regime de colaboração assim como também que os Estados e Municípios definam de que maneira elas se darão (Art.211, §1º e §4º C.F e Art.280 C.E.). Mas não isentam o Estado de suas obrigações para com o Ensino Fundamental, considerado também como foco de sua atuação prioritária (Art.211, §3º), que é o que aparentemente está acontecendo com o processo de municipalização dessa etapa da educação básica no Pará, uma vez que o Estado está se restringindo apenas a repassar ao Município a sua quota parte para compor o valor do FUNDEF. A colaboração pressupõe no meu entendimento, ajuda mútua que contemple ambas as partes, não iniciativas unilaterais.

Outro aspecto a ressaltar é a ênfase na necessidade de municipalização como condição para o Estado dar conta de sua outra área de atuação prioritária: o ensino médio. No entanto, o município tem que dar conta de atender suas duas áreas de atuação prioritária, sem abrir mão de nenhuma delas: a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. E ainda pelo previsto no Convênio, a assumir o atendimento integral da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Especial.

---

<sup>76</sup> No interior do Pará, grande parte das Secretarias Municipais de Educação funcionam precariamente em prédios alugados, escolas desativadas, salas anexas à Prefeitura Municipal e poucos são os Secretários Municipais que têm autonomia para atuarem como ordenadores de despesas, a despeito do Artigo 69 da LDB que rege sobre essa possibilidade, ficando ainda essa prerrogativa por conta do Prefeito Municipal.

Mas continuemos com os termos do Convênio. A terceira e a quarta cláusula tratam dos valores e da forma de repasse dos recursos, respectivamente. Os valores são definidos com base na matrícula do ensino fundamental registrada no Censo do ano anterior. Quanto à forma de repasse, os recursos serão transferidos pela SEDUC até o dia 12 do mês subsequente ao vencido e são calculados antecipadamente pela SEDUC os valores a serem despendidos com a remuneração e encargos sociais dos servidores estaduais que ficarão sob a gerência administrativa da Prefeitura, mas que continuam a ter vínculo com o Estado.

A origem dos recursos a serem transferidos ao Município está prevista na cláusula quinta, que trata da dotação orçamentária. E curiosamente, são definidos unicamente os recursos oriundos do FUNDEF. Neste aspecto, uma vez que o Convênio prevê a municipalização da Educação Infantil, da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da Educação Especial, porque são repassados *apenas* recursos do FUNDEF, uma vez que embora os recursos desse fundo possam financiar a EJA, os alunos dessa modalidade não geram recursos para o FUNDEF? E a Educação Infantil que sequer pode ser financiada com o FUNDEF? Isso parece contrariar o discurso do repasse de encargos de atendimento com equivalência de recursos financeiros.

Quanto às responsabilidades gerais (Cláusula Nona), observa-se que a SEDUC assume três fases em relação ao município: a) A fase de transição que tem a duração básica de um ano contado a partir da assinatura do convênio; b) A fase de pós-transição; c) A fase de finalização.

Na primeira fase ainda compete à SEDUC uma série de providências para adaptar e transferir suas atribuições à SEMEC. Continua ainda a assumir a folha de pagamento dos servidores efetivos da educação Infantil, do Ensino Fundamental, da EJA. Mas nesse

momento trata de rescindir o contrato do pessoal temporário que atua na rede em qualquer uma dessas modalidades, excetuando-se os que se encontram de licença legal.

Na segunda fase ocorre basicamente o mesmo, mas acontece quando o convênio é firmado após o registro do Censo. Na terceira e última fase, ocasião em que os alunos já deverão estar computados pelo Censo Escolar como alunos da rede municipal, a SEDUC encaminha à Prefeitura Municipal para pagamento a folha mecanizada dos servidores estaduais da Educação Infantil, Fundamental, EJA, Educação Especial para pagamento, o que continua fazendo até que a Prefeitura se responsabilize por processar essa folha no próprio município. A partir daí, considerando o termo utilizado, parece que fica subtendido que *finalizaram* suas obrigações para com o Município.

Ainda dentre as responsabilidades atribuídas à SEDUC, o item 1.4 da Cláusula Nona garante a possibilidade de assessoramento técnico, pedagógico e administrativo às Secretarias Municipais de Educação a fim de garantir a eficiência e eficácia do processo de Municipalização. A Coordenação de Municipalização da SEDUC informou que durante o período que antecede a assinatura do convênio, uma comissão técnica realiza visitas, esclarece, organiza a parte documental e a vida funcional dos servidores conforme descrito na proposta de Municipalização. Mas depois, os técnicos têm dificuldade de continuar esse assessoramento, também por uma questão de falta de recursos humanos e financeiros, o que reforça ainda mais a tese de que em muitos casos a municipalização resulta no abandono dos municípios por parte do Estado.

Quanto à atribuição dos Municípios, estes cada vez mais vão assumindo mais e mais responsabilidades, mas também ganhando a possibilidade de discutir e implementar de forma mais autônoma as políticas educacionais dentro das possibilidades de sua relativa autonomia conferida pelo regime federativo.

E onde ficaria o regime de colaboração? Segundo dados do documento *Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará (2003-2006)* elaborado pela Coordenação de Municipalização da SEDUC, em 17 de julho de 2001 a Secretaria Estadual de Educação realizou uma Reunião Técnica de Avaliação da Municipalização com as Prefeituras e respectivas Secretarias Municipais de Educação. Nela, os principais problemas apontados para o estabelecimento de um regime de colaboração foram em relação ao custeio do transporte escolar, do SOME (Sistema Modular de Ensino) e a questão da cedência de funcionários. E estes têm se constituído no foco principal de atuação do Estado, que por diversos motivos ainda não foi capaz de assumir o papel de coordenador e orientador das políticas educacionais tal qual entende ser de sua atribuição, conforme o mesmo documento. Ao se avaliar a municipalização a partir da perspectiva do papel da gestão municipal, para a SEDUC, “salvo raras exceções, não existem em execução planos de desenvolvimento local sustentável a considerar um modelo de futuro. Age-se, em regra, apenas gerenciando o presente” (p.5) o que afinal levou os participantes a concluir que “a falta de recursos, a falta de melhor e maior articulação de um modelo de municipalização do desenvolvimento têm na verdade se tornado um grande obstáculo” (Ibidem), à ação do Estado que se encontra pressionado a complementar recursos e infra-estrutura reclamados pelos Municípios. Estas pressões sobre o Estado são atribuídas às “dificuldades de gerenciamento das redes de ensino municipalizadas em consequência da inexistência de um modelo de gestão da política educacional com melhor otimização dos recursos existentes” (p.6) e conseqüente fortalecimento da autonomia municipal.

#### 4. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.

O estudo que me propus realizar para tentar desvendar o intrincado caminho, que levaria às respostas para minhas inquietações sobre as relações entre a política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará e o processo de Reforma do Estado me foi de grande valia, apesar desse caminho apresentar algumas pedras. Mesmo tendo sido longo e tortuoso foi também muito prazeroso e me permitiu avançar um pouco na direção almejada.

É importante ressaltar que as aproximações conclusivas aqui apresentadas de maneira nenhuma implicam em conclusões não sujeitas a modificações pelo aprofundamento do estudo ou mesmo do enfoque. São aproximações, portanto demonstram até onde pude chegar.

A crise capitalista influenciou decisivamente a nova configuração que tomou o Estado a partir dos anos de 1990, configurando-se como algo mais do que simplesmente uma crise econômica, mas também de relações sociais, de visões de mundo, de formas de sentir e de viver. Que a crise foi acelerada pelos processos de globalização e de revolução tecnológica que trouxeram efeitos decisivos para a reestruturação produtiva e em conseqüência para o processo de trabalho e para as relações sociais. Enfim, a crise tem como marca o agravamento da exclusão social e o ressurgimento de uma nova ideologia de justificação para a sua superação: as idéias neoliberais propagadas e aceitas pela maioria dos governos a partir do final do século XX. O capitalismo tem sido capaz ao longo do tempo de flexibilizar-se, adaptar-se, transmutar-se, enfim, transformar-se aparentemente; mas na sua essência continua sendo um modelo excludente socialmente e extremamente centralizador e concentrador de lucro. A lógica de ação do Estado tem se modificado, acompanhando o processo evolutivo do capitalismo. De Estado de Bem estar social com uma perspectiva de universalização das políticas sociais, transmuta-se em um Estado regulador dessas políticas na medida em que delega ao mercado a tarefa de atender as políticas sociais através da privatização ou da

‘publicização’ de serviços públicos com o auxílio do setor privado por meio da regulamentação das Organizações Sociais. A política de focalizando do atendimento de algumas das políticas públicas assume destaque na agenda governamental, que, portanto, diminui sua atuação como provedor dessas políticas atendendo a população de forma segmentada através de Programas de combate à pobreza e ao analfabetismo, tais como “Bolsa Escola” e “Alfabetização Solidária”, respectivamente. A redefinição do papel do Estado no provimento das políticas públicas se traduz no fato do Estado passar a considerar o mercado como regulador máximo dessas políticas e enfim ao propor, em nome do controle fiscal, a redução de recursos para políticas sociais como a educação. Assim, o Estado alinha-se com as “recomendações” dos organismos internacionais tais como o BM, que sugere restrição ao atendimento das políticas sociais pela focalização e privatização desses serviços, para que se possibilite maior generosidade para com os encargos financeiros provenientes da dívida externa, ou seja, adota a “política do consentimento” (SILVA, 2002). Essas são características que me levam a concordar com Bhering (2003) que concebe esse processo não como uma Reforma, mas como uma contra-Reforma do Estado, porque implicou em “um profundo retrocesso social, em benefício de poucos” (p.22).

O movimento histórico de centralização/descentralização das políticas educacionais expresso principalmente na legislação brasileira analisada, guarda estreita vinculação com a discussão acerca do regime federalista ganhando novos contornos na década de 1990, com a proposta de Reforma do Estado. Essa nova reconfiguração do Estado tem a gestão gerencial como princípio balizador, cujo pilar de maior sustentação prescreve a descentralização como estratégia administrativa. Esta, por sua vez traz como principal eixo a flexibilização da gestão pública, com a justificativa de busca de melhoria no atendimento ao cidadão-contribuinte reduzindo mediações. E esta tem sido uma tendência que vem sendo adotada pelos sistemas educativos mundiais nas últimas duas décadas. Nesta perspectiva, a Reforma do Estado

pressupõe o ajuste da gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, procurando renovar as concepções de gestão educacional até então vigentes, apostando-se na tese segundo a qual a eficiência e a eficácia dos sistemas educacionais seriam conquistadas mediante o aprofundamento dos processos de *descentralização administrativa e financeira*, controlados, porém, por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas redes de escola.

A nova configuração do Estado pressupõe a descentralização do financiamento para as políticas sociais e a centralização do controle das políticas. Esse duplo movimento parece fazer parte da filosofia de gestão gerencial contida no PDRE, onde o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passa à condição de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Acredito que esse processo guarda estreita relação com o “enxugamento” e reordenamento do papel do Estado propugnados pela Reforma do Estado, na medida em que, como nos diz Abrúcio (1998):

mesmo que o processo de descentralização do ensino fundamental tenha avançado substancialmente com a implantação do FUNDEF, ele significa apenas o primeiro passo no sentido de uma reestruturação do sistema de financiamento e gestão da educação pública. Assim como no caso da saúde, essa reestruturação está estreitamente vinculada à reforma do próprio modelo federativo brasileiro (p.142).

O que significa dizer que a descentralização da gestão de algumas das políticas públicas, como a educação e a saúde fazem parte dessa nova configuração do modelo de Estado proposto pela Reforma do Estado, que define para o âmbito local, políticas antes executadas pelo poder central ou pelo nível intermediário, no caso os Estados. Esse movimento descentralizador da gestão das políticas públicas preconizado pela Reforma do Estado veio reforçar e dar condições de se viabilizar a idéia de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará que já estava posta pela Constituição Estadual de 1989.

Uma das políticas educacionais que mais evidenciaram a nova diretriz descentralizadora propugnada pela Reforma do Estado é a que traz modificações no financiamento do ensino fundamental (FUNDEF) que vem induzindo à descentralização/municipalização dessa parte do ensino básico, privilegiando o discurso da produtividade, eficiência e racionalidade da gestão, em detrimento das idéias participativo-democráticas que mobilizaram a defesa da descentralização pelos movimentos progressistas da década de 1980.

É difícil afirmar até que ponto esta estratégia de descentralização materializada através da política de Municipalização do Ensino Fundamental pode melhorar a garantia do atendimento a um ensino fundamental, direito público subjetivo de cada cidadão, na perspectiva de se garantir um ensino de qualidade, se considerarmos a lógica sob a qual essa mudança vem sendo proposta. Uma lógica que tem na descentralização da gestão dos recursos financeiros o seu alicerce. E isso é o que assinalam com destaque os estudos consultados Gemaque (2004), Davies (1999), Oliveira (1999), Pinto (2002) a respeito do FUNDEF, um dos indutores dessa política. Uma lógica economicista-instrumental (AZEVEDO, 2002) que considera em primeiro lugar a diminuição de custos sem considerar uma discussão mais aprofundada sobre a qualidade numa perspectiva de viabilização de gestão democrática. Uma gestão que seja capaz de incluir o poder local não apenas como elemento instrumental, de fiscalização como prevê a gestão gerencial, mas também que seja capaz de propor políticas e firmar compromissos com a qualidade educacional. O projeto de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará não foge a essa lógica, uma vez que em sua justificativa traz como motivos principalmente, aqueles relacionados à eficiência da gestão, baseados na relação custo-benefício em detrimento do estímulo à consolidação de Sistemas Municipais como instituições fortalecidas e com capacidade técnica e política de buscar elaborar e implementar políticas próprias, tal como a LDB hoje prescreve.



Verifica-se que o movimento de descentralização no Brasil tem sido colocado de “cima para baixo”, como uma proposta do governo federal e dos estaduais (BORDIGNON, 1993), que visa o fortalecimento do poder central e fica mais próximo do conceito de descontração de poder do que propriamente do conceito de descentralização. Esta por sua vez, deveria fortalecer o poder local numa perspectiva democrática, onde o cidadão participasse das decisões, indo além da participação nas questões meramente operacionais. Mas Casassus (1995) e Oliveira (2003) nos alertam de que nem sempre a descentralização propicia esse alargamento da democratização e, portanto, não constitui um bem em si. Muitas vezes o poder apenas troca de mãos e pode se tornar até mesmo mais opressivo em nível local.

Em síntese, a proposta de municipalização do ensino fundamental não trouxe como principal preocupação a democratização e o fortalecimento do poder local, uma vez que o principal argumento utilizado tanto pelo governo estadual quanto pelos prefeitos, ao assinarem os Termos de Convênio, era mais de caráter econômico-financeiro do que a expressão das possibilidades de compartilhamento do poder pela maior proximidade com os cidadãos locais pela não estímulo à existência de Conselhos Municipais de Educação.

O estudo da legislação que definiu a possibilidade de realização da Municipalização, o Termo de Cooperação Técnica entre o Estado e o Município, revela que não há obrigatoriedade de se municipalizar e que também até mesmo pode-se estadualizar a educação mediante celebração de Convênio. Mas verifica-se, no entanto, que esse movimento tem sido feito unicamente do Estado para os Municípios e não o inverso, uma vez que de 1997 a 2004, já se tem 95 municípios que assinaram o Termo de Convênio para municipalizar a educação e nenhum o fez para estadualizar.

O Pará é o único Estado, dentre os sete da Região Norte, onde a o ensino fundamental, infantil e EJA encontram-se maximamente municipalizados em 67,1% dos municípios e tem

73,85% das matrículas no ensino fundamental atendidas pelas redes municipais, razão pela qual se pode dizer que a proposta de municipalização estimulada pelo governo federal via FUNDEF e adotada radicalmente no Pará vem obtendo êxito. Por ser o único Estado da Região nessa condição, não se pode atribuir esse movimento municipalizador unicamente à implantação do FUNDEF, uma vez que esse fundo também existe nos outros Estados da Região. Assim, embora se reconheça a importância e até mesmo a essencialidade do FUNDEF nesse processo, há que se levar em conta que a tendência de municipalização já se manifestava desde 1989, com a promulgação da Constituição Estadual. O FUNDEF só veio “casar” com a idéia há muito acalantada. Mas sem dúvida nenhuma, os ventos reformistas descentralizadores da década de 1990 é que permitiram a consolidação da municipalização. Sem estas Reformas, essa proposta talvez ainda continuasse restrita ao plano das orientações legais, como mais uma das tantas leis que apenas apresentam intenções.

As dificuldades de gestão apresentadas pelos municípios têm sido atribuídas pela SEDUC à incapacidade dos próprios municípios de encarregarem-se do *gerenciamento das redes de ensino municipalizadas* “em conseqüência da inexistência de um modelo de gestão da política educacional com melhor otimização dos recursos existentes”. As dificuldades seriam de cunho técnico-administrativo e se resumiriam a isso. Ou seja, fica claro que os princípios da gestão gerencial como eficiência, eficácia, qualidade de atendimento, satisfação do cliente, produtividade, competência de gestão, controle dos resultados e enfim, descentralização na perspectiva de se atingir o cidadão, são os mesmos que embalaram a idéia de municipalização conforme os documentos analisados. Mas os indícios propiciados pela avaliação da SEDUC a respeito da municipalização me levam a crer que na prática eles estão longe de acontecer. Todavia, este pode se configurar em uma outra pauta de estudo que tenha como objetivo verificar a consolidação ou não desses pressupostos na gestão educacional dos municípios que aderiram à municipalização, questionando, por exemplo, quais as dificuldades

enfrentadas pelos gestores da educação após a municipalização? O governo Estadual propagou na mídia a Municipalização do Ensino Fundamental, mas na verdade o termo de convênio contempla também a educação infantil, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial. Embora os municípios possam responsabilizar-se financeiramente pelos alunos do ensino fundamental com os aportes do FUNDEF garantidos pela Lei 9.424/96 e as outras modalidades como vêm sendo financiadas? Como os Municípios têm assumido essas novas demandas que se apresentaram? Como se organizaram nesse sentido? Como convivem com a execução municipalizada e a regulamentação das normas estadualizadas no Conselho Estadual de Educação? Os professores da rede pública como estão convivendo com esse novo sistema, já que permanecem vinculados ao sistema estadual, mas atuam efetivamente na rede municipal? Quais as implicações dessa mudança para a democratização da gestão educacional e para a qualidade do ensino?

Por essas e outras perguntas que ficaram sem respostas, identifico a necessidade de continuidade do estudo a fim de verificar o impacto da política de Municipalização e do FUNDEF na consolidação do sistema municipal de educação, avaliando suas possibilidades de melhoria da gestão educacional numa perspectiva democrática, considerando-se os aspectos quantitativos e qualitativos do atendimento da educação municipal, os programas e projetos de iniciativa local, enfim, a real situação dos municípios posto por eles mesmos. Isso certamente requer um estudo de forma mais minuciosa nos municípios que aderiram à municipalização e pode constituir-se como objeto de continuidade desse estudo. Mas essa é uma outra história...

**5 – REFERÊNCIAS:**

ABRÚCIO Fernando Luis & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas, nº 12, Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo, 1998.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed. 1996.

ALVES – MAZZOTI, A. J. et GEWANDSZNAJDER F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo, Pioneira, 1998.

ASSEMBLÉIA Legislativa, Pará. **Municipalização do ensino no estado do Pará**. 3ª Reunião Especial. 1 – 55, 1997.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Revista Educação e Sociedade. CEDES, v.23, nº 80, set. 2002.

ARRIGHI, G. **O Longo século XX**. São Paulo: Editora UNESP e Contraponto, 1994.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 56).

\_\_\_\_\_ Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: **Educação e Sociedade**, vol.23, nº 80, setembro 2002, p.49-71.

BARRETO, Maria Inês. As organizações Sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, Nuria. (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro, Clad/FGV, 1999. p.106 -147.

BARROS, Antonio Carlos M. **Conselho Escolar**: uma conquista histórica. Belém, Secretaria de Assuntos Educacionais do SINTEPP, 1991.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília (DF), 1995.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Caio Tácito. Texto Constitucional com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 43/04 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, Vol. VII, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil - 1824**. Octaciano Nogueira. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, Vol. I, 2001.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil - 1946**. Aliomar Baleeiro & Barbosa Lima Sobrinho. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, Vol. V, 2ª ed.2001.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no **D.O.U** 179, de 13/09/1996.

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, Publicada no **D.O.U.** nº 48, 23/12/96.

BRASIL, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no **D.O.U** 250, de 26/12/1996.

BRASIL, Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424/96, no âmbito federal e determina outras providências. Publicada no **D.O.U**, de 27/06/1997.

BRASIL, Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o parágrafo 2º do Art.36 e os Art. 39 a 42 da Lei nº 9.394/96, que trata da Educação Profissional. Publicada no **D.O.U**, de 18/04/1997.

BRASIL, Decreto nº 4.580 de 24/01/2003. Fixa para o exercício de 2003 o valor aluno ano de que trata o art. 6º, §1º da Lei 9.424/96 e dá outras providências. Disponível em: [www.mec.br](http://www.mec.br) Acesso em setembro de 2004.

BRASIL, Decreto nº 4.861 de 20/10/2003. Fixa para o exercício de 2003 o valor aluno ano de que trata o art. 6º, §1º da Lei 9.424/96 e dá outras providências. Publicada no **D.O.U** de 21/10/2003.

BRASIL, Decreto nº 2.935 de 11/01/1999. Fixa para o exercício de 1999 o valor aluno ano de que trata o art. 6º da Lei 9.424/96. Publicada no **D.O.U** de 12/01/99.

BRASIL, Decreto nº 5.374 de 17 de fevereiro de 2005. Fixa para o exercício de 2005 o valor aluno ano de que trata o art. 6º, §1º da Lei 9.424/96 e dá outras providências. Disponível em: [www.mec.br](http://www.mec.br). Acesso em março de 2005.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar** de 1996 a 2004. Brasília, DF: INEP. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: fev. 2005.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento político-estratégico: 1995/1998**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL, Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências. Publicada no **D.O.U** de 15/12/98.

BRASIL, Resolução CD/FNDE nº 003 de 27 de fevereiro de 2003. In: PAZ, Adalberto Domingos da (org.) **Programa Pinheiro Direto na Escola – PDDE: orientações básicas**. Brasília: FNDE, 2003.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Publicada no **D.O.U** de 27/12/61.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras providências. Publicada no **D.O.U** de 12/08/71.

BRASIL, Lei nº 9.131, de 24.11.1995. Altera dispositivos da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. Publicada no **D.O.U** de 25/11/95.

BRASIL, Lei nº 10.861 de 14.04.2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e dá outras providências.

BRASIL, Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004. Institui o programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua nova – Revista de cultura e política**, nº 45, 1997.

\_\_\_\_\_ **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional/Luiz Carlos Bresser Pereira. – São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_ & SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 3ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_ & CUNILL GRAU, Nuria. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal In: BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, Nuria. (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro, Clad/FGV, 1999, p.15 – 46.

BOMENY, H. **Os intelectuais da educação.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José Eustáquio.(org). **Município e educação.** São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF, 1993.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação:** Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas, São Paulo. Papirus, 1997.

BOOTH, W.C. **A arte da pesquisa.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BUGARIN, Maurício Soares;VIEIRA, Laércio Mendes & GARCIA, Leice Maria. **Controle de gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma na educação:** o que os planejadores devem saber. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira – Brasília: UNESCO, 2002.

\_\_\_\_\_ **Estado e Teoria Política.** Campinas, SP: Papirus, 9ª ed.2004.

CASASSUS, Juan. Tarefas da Educação. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã,1996.



CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: HADDAD, S.; DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J. (Org.) **O Banco mundial e as políticas educacionais**. SP: Cortez; 3ª ed. 2000, p. 75-123.

CARDOSO, Fernando Henrique. A receita do novo presidente para sacudir o 1º grau – entrevista concedida à **Nova Escola**, p. 10-13, Ano IX, nº 81, dezembro de 1994.

CARDOSO, Mário. **Cartilha do FUNDEF**. Caminhos e descaminhos. 2ª ed. revisada – Série Fiscalizando as verbas públicas. Belém, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de & MENEZES, Raul Miranda. Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990. **IPEA, Texto para discussão nº 947**, Brasília, 2003.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. SP: Cortez; Niterói, RJ Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, pp. 199 – 206.

\_\_\_\_\_A educação básica no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. Políticas Públicas para Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. Campinas, SP, CEDES, nº 80, 2002, p.169-201.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta – Campinas, SP: Autores Associados, 1999 – (Coleção polêmicas do nosso tempo).

\_\_\_\_\_Financiamento da educação: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS – Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. In: MINISTÉRIO da Educação e do Desporto – MEC. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC; UNESCO, 1996.

DOURADO, Luis Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. In: **Educação & Sociedade**. Políticas Públicas para Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. Campinas, SP, CEDES, nº 80, 2002, p.235-253.

DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: Característica e Perspectiva, **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, nº 8, Campinas, UNICAMP/NEPP, 1993.

EDUCAÇÃO PARA TODOS: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa. 2ª ed. 2001.

FAORO, Ramundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato brasileiro. Vol.I, 12ª. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ – FAMEP. Disponível em: [www.famep.com.br](http://www.famep.com.br). Acesso em janeiro de 2005.

FIORI, José Luis. **O Vôo da Coruja**: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista, Rio de Janeiro: Record, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico – social capitalista. 4ª ed. – SP: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_ **Educação e a crise do capitalismo real**. 2ª ed.-São Paulo: Cortez, 1996.

FONSECA, Marília. O banco mundial e a gestão da educação brasileira. In OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José Eustáquio.(org). **Município e educação**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF, 1993.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação: O FUNDEF na educação do estado do Pará – feitos e fetiches**. Tese de doutorado – USP, Faculdade de Educação. São Paulo – SP, 2004.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 1994.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Civilização Brasileira, 7ª Edição. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo, 1989.

\_\_\_\_\_ **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, RJ. 7ª ed. Ed. Civilização Brasileira. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 1989.

\_\_\_\_\_ **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Civilização Brasileira, 3ª Edição. Seleção e tradução de Noênio Spínola, 1987.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira: leituras**. Barueri-SP: Manole, 2003.

GIL, Juca & ARELARO, Lisete Regina Gomes. Contra a municipalização do ensino à brasileira. In: GIL, Juca (org.).**Educação Municipal: experiências de políticas democráticas**. Ubatuba (S.P): Estação Palavra, 2004. p.15-44.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**.O breve século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1989.

IANNI, Otávio. **A sociedade global**. 6ª ed. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. (Org). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte, Autêntica, 2002, p.59-72.

LAURELL, Asa Cristina (Org.).**Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LE MOS, Araceli. Municipalização do ensino fundamental: a visão do SINTEPP. In: LIMA, Carlos Alberto F. & RODRIGUES, Edmilson Brito. **Educação: nave do futuro**. Belém: Labor Editorial, 2000. p.91-104.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, Rosângela Novaes. **As relações governamentais e as políticas educacionais**. Tese de doutorado – UNICAMP, Faculdade de Educação. Campinas, SP: [s.n], 2000.

LOUREIRO. João de Jesus Paes. Descentralização, municipalização e fundef no Pará. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

LOYOLA, Leandro. Terra sem lei. **Época**.RJ, nº 353, p.62-3, de 21 de fev. de 2005.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. In: GHIRALDELLI, Jr. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1991.

MARÍN, Rosa Elizabeth Acevedo. Conflitos agrários no Pará. In: FONTES, Edilza (Org.) **Contando a História do Pará: Os conflitos e os grandes projetos na Amazônia contemporânea (séc.XX)**, vol II Belém: ed. Motion, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1967.

MAUÉS, Olgaíses; PAVÃO, Suelene & CHAVES, Vera. L. J. Avaliação da Educação Superior – uma política do Banco Mundial. In: Caderno AUDFPA – Reforma da educação superior ou destruição da universidade pública? Belém, out. 2004. p. 94-102.

MELLO, Guiomar Namó. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1994.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R.Vieira, 2000.

MINAYO, M.C. de S, (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 21<sup>a</sup> ed, 2002.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto – MEC. **FUNDEF – Balanço 1998-2000**, Brasília, 2000.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto – MEC. **Plano Decenal de Educação para Todos**.Brasília, 1993.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto – MEC. Portaria nº 1.403 de 09 de junho de 2003. Institui o Sistema nacional de certificação e Formação Continuada dos Professores. Publicada no **D.O.U** de 10/06/2003.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto – MEC. Portaria nº 2.051 de 09 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de Avaliação do Sistema nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Publicada no **D.O.U** de nº 132, de 12/07/2004.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil**: contos e descontos. Ceilândia - DF: Idéa Editora, 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social na reestruturação do capital** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo, Cortez, 2002.

NEVES, Lúcia. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo.(Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_ **Educação e política no Brasil de hoje**. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Alfredo. **Paranatinga**. 2ª ed. Belém – Pa, CEJUP, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. - Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

\_\_\_\_\_ A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. (Org). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte, Autêntica, 2002, p.73 - 85.

OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_ **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1999b.

\_\_\_\_\_ Sobre a necessidade do controle social no Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Dalila & DUARTE, Marisa. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica**. BH: Autêntica, 1999c, p.221-235.

\_\_\_\_\_ A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. **Gestão em ação**, Bahia, V.6,nº 2, 2003, p.99-106.

PARÁ. Assembléia Legislativa. **Constituição do estado do Pará**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, ed. CEJUP, 1989.

PARÁ, Lei nº 6.044, de 16 de abril de 1997. Cria o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no **D.O.E.** de 18/04/97.

PARÁ, Lei nº 6.170, de 16 de dezembro de 1998. Regulamenta o Sistema de Ensino do Pará e dá outras providências. Publicada no **D.O.E** em 17/12/98

PARÁ. **Mensagem do Governo do Pará à Assembléia Legislativa - 2000.** Belém, Gráfica Sagrada Família, 2000.

PARÁ. **Mensagem do Governo do Pará à Assembléia Legislativa - 2005.** Disponível em: [www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br). Acesso em abril de 2005.

PARÁ. **Plano Decenal de Educação para Todos.** Governo do Estado do Pará, CEJUP, 1994

PARÁ. **Plano estadual de educação – 1995/1999.** Governo do estado do Pará, 1995.

PARÁ. **Plano estadual de educação – 1999/2003.** Governo do estado do Pará, 1999.

PARÁ/SEDUC.**Ações - 2002.** Governo do Estado do Pará, ASCOM, 2002.

PAZ, Adalberto Domingos da (org.) **Programa Pinheiro Direto na Escola – PDDE:** orientações básicas. Brasília: FNDE, 2003.

PENARROCHA, Pere Petit. A política dos governos militares no Pará: 1964-1985. In: FONTES, Edilza (Org.) **Contando a História do Pará:** Os conflitos e os grandes projetos na Amazônia contemporânea (séc.XX), vol II Belém: ed. Motion, 2002.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila & DUARTE, Marisa. (Org.). **Política e trabalho na escola:** Administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999c, p.101-112.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINO, Ivani. A lei de diretrizes e bases da educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 4ª ed. São Paulo: Cortez: 2000.

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

\_\_\_\_\_ Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In: **Educação e Sociedade**, vol.23 nº 80- setembro 2002, p.109-136.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003.

RIBEIRO, Ricardo & GUEDES, Taís Justo Caniato. Descentralização: algumas afirmações e indagações. In: GENTILINI, João Augusto (Org.). **Política educacional**: planejamento e gestão. Araraquara/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2001.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In OLIVEIRA, D. A (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SALOMON, D. V. **A maravilhosa incerteza**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Educação e trabalho nos planos nacionais de desenvolvimento no período de 1970/1980**: um estudo introdutório sobre a realidade da SUDAM. Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro, FGV, 1986.

SANTOS, Inalda Maria dos. **A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares**: um estudo sobre o programa dinheiro direto na escola. Dissertação de Mestrado. UFP, Recife, PE, 2001.



SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. Políticas públicas para o ensino fundamental: parâmetros curriculares nacionais e sistema nacional de avaliação (SAEB). In: **Educação & Sociedade**. Políticas Públicas para Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. Campinas, SP, CEDES, nº 80, 2002, p.349-370.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação – LDB**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

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

SECRETARIA de Estado de Educação do Pará. **Municipalização do ensino fundamental no estado do Pará**. Série Planos e Projetos Educacionais nº 2, versão atualizada. Belém, 1996.

SECRETARIA de Estado de Educação do Pará. **Relatório da política educacional do Pará 1995-1998**. Série Relatórios Educacionais nº 4, Belém, 1999.

SECRETARIA Executiva de Estado de Educação do Pará. **Programa progressivo de municipalização do ensino fundamental do Estado do Pará (2003 – 2006)**. Coordenação de descentralização – CODES. Belém, 2003.

SECRETARIA Executiva de Estado de Educação do Pará. **Municipalização no Estado do Pará – Operacionalização**. Coordenação de descentralização – CODES. Belém, 2004.

SECRETARIA Executiva de Estado de Educação do Pará. **Minuta do termo de convênio de Municipalização**. Núcleo de Contratos e Convênios – CODES. Belém, 2004.

SECRETARIA Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF. Disponível em: [www.pa.gov.br](http://www.pa.gov.br). Acesso em janeiro de 2005.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis, RJ: 2ª ed. Vozes, 2001.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Pós-graduação e pesquisa: o processo de produção e de sistematização do conhecimento no campo educacional. In: **A Bússola de escrever**.

BIANCHETTI, L. e MACHADO, A. M. N. (Org.). Florianópolis: Ed. Da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto et. al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2ª ed. 2002.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina** – São Paulo, Cortez, 2000a – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78)

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, S.; DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; Ação Educativa, 3ª ed. 2000b. p.15-38.

SOARES, Rosemary Dore. – **A concepção gramsciana do Estado e o debate sobre a escola**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000c.

SOUSA, Paulo Renato. Copo meio cheio ou copo meio vazio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 dez. 2001.

SUAREZ, Daniel. O princípio educativo da nova direita. In: APPLE, Michael et. al; GENTILI, Pablo (Org.) **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública** – Petrópolis, RJ: Vozes, 7ª ed. 2000, p.253-270.

TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5ª ed. Rio de Janeiro, ed. UFRJ, 1994.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: HADDAD, S.; DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J. (Org.) **O Banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; Ação Educativa, 3ª ed. 2000, p. 125-193.

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo**: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: APPLE, Michael et. al; GENTILI, Pablo (Org.) **Pedagogia da exclusão**: o neoliberalismo e a crise da escola pública – Petrópolis, RJ: Vozes, 7ª ed. 2000.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNDIME. Disponível em: [www.undime.org.br](http://www.undime.org.br). Acesso em março de 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição**. Brasília: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luis Fernandes & PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_& FREITAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Plano, 2003.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, Volume I, 1991; Volume II, 1999.