

A municipalização do ensino e a democratização educacional no município de Altamira (PA)

Dalva Valente Gutierrez¹

dalva.valente@gmail.com

Resumo

O artigo trata da municipalização do ensino em Altamira (PA) e suas implicações para a democratização educacional. A concepção de democratização se baseou em Ellen Wood (2006) para quem a democracia supõe a indissociabilidade entre o econômico e o político. O tema foi analisado a partir dos seguintes eixos: acesso à educação, valorização do professor, financiamento e gestão educacional. Por meio de análise documental e pesquisa de campo, o estudo demonstrou que, embora o acesso à educação tenha ampliado, a distorção idade-série persiste; o aumento das receitas pouco impactou na remuneração dos professores e no gasto-aluno-anual; os professores “municipalizados” foram excluídos da rede pública de ensino e a política de gestão foi redimensionada pela parceria com o Instituto Ayrton Senna. Em alguns aspectos, a democratização educacional é apenas formal, evidenciando os limites da democratização no capitalismo.

Palavras-Chave: democratização educacional, municipalização, Altamira (PA).

1 Introdução

O estudo que deu origem a esse artigo partiu de uma questão central: a municipalização do ensino contribuiu para a democratização da educação no município de Altamira²? Partiu-se do princípio de

1 Faculdade de Educação da Universidade Federal do Pará. Doutora em Educação pela UFRGS.

2 Altamira pertence à mesorregião sudoeste do Pará, Região Xingu, com população de 94.624 habitantes (IBGE, 2010) e área de 161.455,9 km², o que lhe possibilita o *status* de maior município do mundo em extensão territorial.

que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois o capitalismo “torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2006, p. 193). Portanto, o conceito de democratização considerado está associado não apenas à participação dos indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, mas também nos rendimentos da produção, o que implica a impossibilidade de separação entre o econômico e o político.

Nessa perspectiva, entende-se que muitos são os fatores que concorrem para a democratização da educação pública, mas ela não será possível sem a ampliação do acesso de crianças e jovens à escola e sua permanência com garantia de apropriação do conhecimento, sem a democratização da gestão educacional, sem uma política de valorização dos trabalhadores na educação e sem financiamento compatível com a educação que se quer de qualidade. Essas são, portanto, formas de dar materialidade à democratização da educação.

O trabalho teve como objetivo analisar a política de municipalização do ensino e suas implicações para a democratização da educação no município de Altamira, a partir de quatro eixos de análise: a) O acesso, compreendendo a permanência e a apropriação do conhecimento; b) o financiamento da educação; c) a valorização dos trabalhadores em educação; c) a democratização da gestão educacional.

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica/documental e pesquisa de campo³. Os eixos centrais da pesquisa foram analisados em sua materialidade antes e depois da municipalização do ensino em Altamira, de 1996 a 2006. O presente artigo avalia os resultados para o ensino fundamental e está organizado em dois tópicos: o primeiro evidencia a política de municipalização educacional como parte do movimento de descentralização da gestão pública preconizada pela redefinição do papel do Estado na década de 1990; e o segundo enfoca os resultados do estudo a partir dos eixos de análise anunciados.

3 Foram realizadas 32 entrevistas com secretários da Educação, de Administração, coordenadores de Ensino, membros de Conselhos Educacionais, professores, entre outros.

2 A política de municipalização do ensino na década de 1990

As políticas educacionais brasileiras na década de 1990 são fortemente influenciadas pelo cenário de transformações internacionais desde a década de 1970 – quando o capitalismo começa a dar sinais de esgotamento e entra em crise de amplas proporções, caracterizada por Antunes (2005), Harvey (2003) e Peroni (2003; 2006) como uma crise estrutural. Em consequência da crise, o Estado redefine suas funções em relação ao provimento das políticas sociais. E uma das estratégias propostas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 é a descentralização intergovernamental de políticas sociais sinalizada no 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 infraestrutura (PDRAE, 1995, p. 18, grifo meu).

A descentralização nesse contexto é considerada como “um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes” (AZEVEDO, 2002, p. 54), pela busca de redução de custos. A municipalização do ensino fundamental se inscreve nesse movimento como uma das possibilidades de descentralização e é entendida neste trabalho como o processo de transferência de atendimento, materiais e encargos financeiros de parte do ensino a cargo da rede estadual para a rede municipal.

Os princípios orientadores da atuação municipal na educação são expressos nos Artigos 11, 18 e 87 da Lei n. 9.394/96 (LDB), inclusive facultando a esses entes federados a possibilidade de criação de sistema educacional próprio. A municipalização do ensino fundamental no Brasil foi fortemente impulsionada pela descentralização financeira propiciada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96⁴, que criou o Fundo de

4 A EC 14 alterou os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal (CF) e deu nova redação ao Art. 60 do ADCT, redefinindo os percentuais de aplicação no ensino fundamental.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)⁵. Como Estado pioneiro na antecipação desse fundo por meio da Lei estadual n. 6.044/97, o Pará nas últimas décadas passou por um processo de municipalização sem precedentes na história do Estado⁶, sendo Altamira um dos municípios a aderir a essa política em 1998⁷.

Comparando-se os dados de matrícula relativos aos anos de 1996 e 2006 no Brasil, no Pará e em Altamira por dependência administrativa é possível verificar claramente a manifestação da municipalização:

TABELA 1

Brasil, Pará e Altamira: Matrículas no Ensino Fundamental – 1996/2006

Dep. Administrativa	Brasil		Pará		Altamira	
	Estad.	Munic.	Estad.	Munic.	Estad.	Munic.
1996 (%)	55,7	32,9	57,5	36,8	46,3	44,7
2006 (%)	35,5	53,9	21,2	73,6	0	93,2

Fonte: MEC/INEP.

Em 1996, as redes municipais no Brasil eram responsáveis por 32,9% do conjunto das matrículas, enquanto que as redes estaduais se ocupavam da maioria das matrículas, com 55,7%; situação que se inverte em 2006, quando as redes municipais atendem 53,9%, e as redes estaduais detêm apenas 35,5% das matrículas do ensino fundamental. Contudo, isso não significou necessariamente aumento de matrículas, que tiveram um aumento considerado irrisório, de apenas 0,45% no período.

No Pará, em 1996, a rede estadual era responsável por 57,5% do total e, em 2006, passa a se responsabilizar por apenas 21,2%, enquanto que as redes municipais que, em 1996, eram responsáveis por 36,8% do atendimento, em 2006, passam a atender 73,6%. Em termos gerais, houve um crescimento de 16% nas matrículas. A

5 A Lei n. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, vinculou a distribuição de recursos ao número de matrículas oferecidas no ensino fundamental.

6 Até 2010, 70,6% dos municípios paraenses haviam assinado Convênio de municipalização.

7 Altamira assinou o Convênio n. 002/98 de 11/03/1998, pelo qual o governo estadual repassou 10.774 alunos de 1ª a 8ª séries, 29 prédios, 233 funcionários e equipamentos (SEDUC/CODES, 2005). Em 2011, a rede municipal detinha 100% das matrículas públicas na educação infantil, no ensino fundamental, em EJA, Educação Especial e Indígena.

adesão à política de municipalização pela Prefeitura de Altamira em 1998 trouxe como consequência a municipalização de 100% do atendimento público no ensino fundamental a partir de 1999. As implicações desse processo para a democratização educacional em Altamira serão vistas a seguir.

3 Implicações da municipalização do ensino fundamental para a democratização educacional em Altamira

3.1 O acesso (matrícula e apropriação do conhecimento)

A democratização do acesso à educação foi dimensionada a partir da aferição das taxas de matrícula e de rendimento escolar do ensino fundamental. Mesmo considerando-se que a apropriação do conhecimento é de difícil mensuração e extrapola a mera aprovação⁸, já que a educação comporta a assimilação de valores e princípios, e esses “elementos nem sempre são passíveis de medição pelos tipos de testes e provas disponíveis, aferidores de conhecimentos” (PARO, 2001, p. 38), optou-se no trabalho por considerar os indicadores oficiais de rendimento escolar oriundos do INEP e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A municipalização do ensino fundamental em Altamira resultou na ampliação do atendimento pela rede municipal em 116,7% (em 1996 se atendia 8.720 alunos e em 2006, 18.897), mas teve pouco impacto nas matrículas da rede pública como um todo, que aumentou apenas 6,3% ao longo da década. Verificou-se que a taxa bruta de escolarização⁹ ao longo da década foi em média 121%, sendo que a taxa de matrícula líquida¹⁰ demonstrou que a matrícula dos alunos correspondentes à faixa etária do

8 Considero que a educação vai além da aprovação escolar e se manifesta por meio da assimilação de valores e preferências, incorporação de comportamentos, hábitos e posturas, desenvolvimento de habilidades e aptidões, adoção de crenças e convicções, só são passíveis de verificação em longo prazo.

9 A Taxa de escolarização bruta corresponde ao percentual da população matriculada em determinado nível de ensino, independente da idade, em relação à população total que se encontra na faixa etária recomendada para esse nível de ensino.

10 A Taxa de escolarização líquida corresponde ao percentual da população de determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino recomendado a essa faixa etária.

ensino fundamental (7 a 14 anos) foi universalizada desde o ano de 2002. Ambos os indicadores evidenciam a existência de distorção idade-série. Se todos os alunos tivessem progressão regular, o ensino fundamental já teria sido universalizado desde 1996.

Não obstante, ao longo da década, os índices de aprovação no ensino fundamental aumentaram de 50,7%, em 1996, para 78,0% em 2006. A taxa de abandono escolar diminuiu de 16,3% para 6,5% no mesmo período, revelando que a municipalização propiciou mais efetividade ao ensino. Evidenciou-se também o aumento na democratização da apropriação do conhecimento pelos alunos do ensino fundamental, que se manifestou pelos bons índices alcançados no IDEB. Desse modo, se em 2005 o IDEB observado nos anos iniciais (1^a a 4^a) em Altamira foi de 3,3, em 2007, foi de 4,3, bem acima da média de 2,8 observado no Estado do Pará para os anos de 2005 e 2007. Considerando que a média nacional do IDEB em 2005 era de 3,8 e, em 2007, 4,2, o IDEB de Altamira ultrapassou a média nacional em 2007.

Em relação às series finais (5^a a 8^a) também se verificou em Altamira aumento do IDEB de 3,6 em 2005 para 4,0 em 2007. Em ambos os anos, o IDEB de Altamira foi acima das médias estaduais (que em 2005 era de 3,1 e, em 2007, de 2,9) e da média nacional (em 2005 era 3,5 e em 2007, 3,8). Mas, como já destacado anteriormente, a educação vai além da aprovação escolar, supondo a assimilação de valores somente passíveis de verificação em longo prazo, e, portanto, de difícil mensuração por meio de testes avaliativos da natureza do IDEB. Dessa forma, questionam-se os limites do IDEB como meio de traduzir a avaliação da aprendizagem do aluno e a qualidade do ensino. Além disso, a política de avaliação tende a construir parâmetros avaliativos sem considerar as contribuições discutidas em nível local a esse respeito. De fato, há muita incoerência entre a construção coletiva da proposta pedagógica da escola ou do município e a suposta neutralidade dos parâmetros qualitativos construídos externamente. Afinal, se a luta é por gestão democrática, por que não considerar as especificidades discutidas sobre qualidade pela comunidade local?

Os resultados obtidos pela ampliação da democratização do acesso

são animadores, no entanto os índices de distorção idade-série continuam elevados e, no ano de 2006, representavam 33,2% dos alunos. O analfabetismo acima de 15 anos alcança 14,7% e a taxa de analfabetismo funcional chega a 25% dos habitantes. Embora tenha ocorrido avanço na democratização do acesso ao conhecimento, a exclusão persiste. A desigualdade social e econômica propiciada pelo capitalismo excludente é um dos fatores principais para o desencadeamento de tal processo, pois 47,4% das crianças de Altamira são oriundas de famílias que ganham renda inferior a meio salário mínimo (PNUD, 2000).

Altamira é uma cidade pouco industrializada, cujos recursos de manutenção em 2006 em sua maioria (85,3%) tinham origem em transferências governamentais. O PIB *per capita* do cidadão altamirense sempre esteve abaixo do PIB nacional e, em 2005, representava apenas 37,4% ou menos do que a metade deste (SEPOF, 2006). Em 2000, apenas 1,2% da população altamirense apresentava mais de quinze anos de estudos (PNUD, 2000). A população indígena em idade escolar não tem acesso ao ensino fundamental completo nem currículo diferenciado com ensino bilíngue, tal qual prevê a CF de 1988. Apesar dos esforços mais recentes nesse sentido, a escola pouco tem contribuído para o fortalecimento e para a preservação da identidade dos povos indígenas da região do Xingu e essa é uma forma violenta de não democratização do acesso à educação.

Nesse caso, um dos fatores essenciais para a democratização de acesso à educação é a existência de recursos suficientes para qualificar a educação, tema apresentado a seguir.

3.2 O financiamento educacional em Altamira

O financiamento educacional foi verificado mediante a avaliação dos montantes arrecadados e aplicados referentes às receitas de impostos, de convênios, do salário educação e de complementação do FUNDEF de 1996 a 2006¹¹. As informações financeiras foram obtidas no Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, na Secretaria de Finanças do Município

11 Não foi possível o acesso aos balanços dos anos de 1996 e de 1998.

por meio de balanços anuais e por via eletrônica em *sites* oficiais¹². Avaliaram-se as despesas municipais por Função de Governo, por Programa, a aplicação mínima em educação e o valor do gasto-aluno-ano com o objetivo de dimensioná-lo em relação ao valor do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQI)¹³.

A Função Educação e Cultura ocupou a primeira posição em relação ao total das despesas orçamentárias executadas durante o período de 1997 a 2006¹⁴, fato que se deve à vinculação de 25% dos impostos assegurados constitucionalmente à educação e pelo aumento de alunos com a municipalização do ensino fundamental. Os gastos com educação obtiveram crescimento de 248,4% no período, passando de R\$ 6.729.500,00 em 1997 para R\$ 23.444.250,00 em 2006. A complementação do FUNDEF foi o fator determinante no aumento das receitas, pois, além do município receber de volta os 15% de sua contribuição ao fundo, eles foram duplicados em todos os anos. Porém, se por um lado a complementação do FUNDEF foi importante para o município porque representava um recurso novo advindo do Estado e da União, por outro, expunha a fragilidade financeira do município e sua extrema dependência em relação aos outros entes federados.

O ensino fundamental foi o programa em que se despendeu maior quantitativo de recursos educacionais de 1997 a 2006, cuja participação percentual no conjunto das despesas correspondeu à média de 68%, com crescimento de 268,8% no período. Tal centralidade no gasto de recursos com esse programa corresponde à política de focalização do ensino fundamental típica dos anos de 1990. Isso se traduziu financeiramente não apenas pela vinculação de 60% dos impostos ao ensino fundamental via política do FUNDEF, mas também pela canalização de recursos da maioria dos convênios e das transferências automáticas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tais como: Programa Dinheiro

12 Foram consultados os sites da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, o Portal Transparência da CGU e o site do MEC/FNDE.

13 De acordo com Pinto (2006), a construção do conceito de CAQI tem como base uma escola que contenha os insumos básicos e necessários para se garantir um mínimo de condições de qualidade, na perspectiva de que as metas aumentem e novas exigências se incorporem à noção de qualidade inicial.

14 Houve exceção apenas no ano inicial e final da série, cuja primazia foi da Função Saúde e Saneamento.

Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), entre outros.

O gasto-aluno-ano¹⁵ com o ensino fundamental durante o período aumentou 112%, passando de R\$426,83 em 1997 para R\$904,22 em 2006. Considerando o CAQI avaliado em R\$ 1.618,00¹⁶, o gasto-aluno do ensino fundamental em Altamira, tanto antes como depois da municipalização, apresentou-se incompatível com o mínimo para a oferta de condições de qualidade, cuja média verificada ao longo da década (R\$772,00) não chegou sequer à metade de tal custo, representando apenas 47,7% do CAQI. A democratização financeira nesse aspecto apresenta limites para a oferta de condições de qualidade na educação.

Dos anos pesquisados, em cinco, os percentuais de 25% de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foram cumpridos, dois apresentaram problemas para apuração do MDE e, em três deles, os percentuais apenas se aproximaram. Com a municipalização do ensino houve aumento significativo de recursos para a MDE na base de 95,5% de 1997 a 2006. Poder-se-ia afirmar que o aumento de recursos permitiria não apenas expandir o ensino, mas também melhorar substancialmente a qualidade da educação. Contudo, esse processo equivale a um jogo de soma zero, pois recursos e despesas aumentaram proporcionalmente, além da dificuldade de controle social dos gastos¹⁷. Outro aspecto analisado e também importante para dimensionar a democratização da educação envolveu a valorização dos professores.

3.3 A valorização dos trabalhadores em educação

A análise do eixo valorização dos trabalhadores em educação levou em conta a existência de plano de carreira, de formação inicial e continuada, da política salarial docente e a forma de provimento de professores.

15 Para obter o valor do gasto-aluno-ano, considerou-se o valor anual despendido no programa dividido pelo número de matrículas do ano de referência.

16 O valor calculado por Pinto (2006) é com base no mês de julho de 2005.

17 Segundo o jornal O Liberal de 10/04/10, a fiscalização da CGU realizada em Altamira referente ao ano de 2004 apontou a existência de 47 irregularidades apuradas na aplicação das verbas educacionais, naquele ano.

Até 1997, a rede municipal de Altamira contava com um total de 662 funcionários. A municipalização em 1998 acrescentou 227 servidores oriundos da rede estadual – os professores “municipalizados”¹⁸. Segundo o convênio de municipalização, os professores da rede estadual eram apenas cedidos ao município, preservando os seus direitos como funcionários estaduais. A municipalização afetou de maneira diferente os professores da rede municipal e os “municipalizados”, razão porque serão tratados em separado.

3.3.1 Professores da rede municipal

Antes da municipalização, não havia plano de carreira e nem concurso público para ingresso de servidores na rede municipal de Altamira. O pagamento dos salários não contemplava gratificações diferenciadas por local de trabalho (zona urbana ou rural, classes multisseriadas ou educação especial). A iniciativa mais institucionalizada em relação à valorização era quanto à formação inicial, por meio do Projeto Gavião¹⁹. Atribuiu-se à municipalização a implementação do plano de carreira e a realização do primeiro concurso público para professores, pois, embora a municipalização só tenha ocorrido em Altamira em 1998, esse processo já vinha sendo gestado desde o ano de 1996, quando o governo do estado adotou a municipalização como política e antecipou o FUNDEF em 1997²⁰, havendo grande simbiose entre os dois.

A Lei do plano de carreira dos professores de Altamira (Lei n. 1.378/97) garantiu algumas conquistas: gratificação de titularidade (40%), regência de classe (20%) e progressão por tempo de serviço, além de gratificação pela especificidade dos alunos atendidos e pela localidade onde ocorria o ensino: zona rural (20%); educação indígena (20%); turmas multisseriadas (10%); Educação Especial (50%). Tal plano foi efetivado apenas parcialmente, pois, ainda que promettesse que

18 Embora exercessem suas funções na rede municipal, tais docentes continuavam regidos pelo Estatuto do Magistério Estadual.

19 Esse Projeto objetivava capacitar professores leigos oferecendo a habilitação em magistério.

20 Houve intensa campanha do governo estadual associando a municipalização ao FUNDEF, razão porque muitos prefeitos, ao se habilitarem para a antecipação do FUNDEF, também o fizeram em relação à municipalização.

nenhum professor receberia menos do que o salário mínimo, era somente mediante acréscimo de gratificações que o professor com magistério conseguia chegar a esse patamar.

Em 2000, o plano de carreira foi modificado pela Lei Municipal n. 1.460/2000 e passou a associar a remuneração do professor ao seu desempenho e aos índices de qualidade da escola. Tais mudanças estavam em sintonia com as diretrizes de carreira emanadas do MEC por meio da Resolução n. 3 de 08/10/97, que davam ênfase à avaliação de desempenho como condição para progressão em detrimento do tempo de serviço. Essas diretrizes de carreira do professor, por sua vez, guardavam estreita relação com a reestruturação produtiva do capital diante da crise de acumulação iniciada em 1973, resultando em precarização e flexibilização em todos os setores do trabalho de que nos falam Ricardo Antunes (2005) e Harvey (2003).

A parceria realizada entre a Prefeitura de Altamira e o Instituto Ayrton Senna (IAS) em 2001²¹ reforçou as propostas oriundas do MEC, colocando em prática a avaliação de desempenho e a mensuração de resultados e de metas²². As orientações do IAS repercutiram no terceiro plano de carreira dos professores da rede municipal de Altamira, aprovado pela Lei n. 1.553 de 09 de junho de 2005, redefinindo a concepção de valorização. Se antes a valorização do professor envolvia preocupações sobre suas condições salariais e de trabalho, a partir do novo plano o desempenho, o autoaperfeiçoamento profissional e a produtividade do trabalho associados ao alcance de metas e resultados se transformam nos temas centrais. Assim, esses quesitos são bastante detalhados na Lei e constituem as bases para a progressão funcional, suprimindo-se o tempo de serviço como critério para a progressão horizontal (Art. 66 da Lei n. 1.553).

Quanto à política de formação inicial a Secretaria Municipal de

21 Esta parceria vem sendo objeto de análise na pesquisa nacional intitulada *Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*, coordenada pelas professoras Theresa Adrião e Vera Peroni com financiamento do CNPq.

22 Entre os 22 indicadores de gestão da escola campeã 2001 para a rede municipal proposto pelo IAS, destacava-se o item valorização do professor, que apontava a necessidade de plano de carreira com características determinadas, como a) a minimização ou eliminação de aumentos salariais para titulação adicional e para tempo de serviço; b) a criação de incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola.

Educação e Cultura (SEMEC) financiou a formação de nível superior em pedagogia para apenas uma turma de professores, via FUNDEF. Atualmente, a maioria dos professores tem feito o autoaperfeiçoamento por conta própria, buscando o curso superior possível, realizado à distância ou aos fins de semana. Esse esforço resultou em um crescimento significativo do índice de professores com o curso superior na base de 347,7%, mas que representava pouco mais da metade dos 770 professores da rede (51,1% do total) com nível superior em 2007.

A insuficiência de opções de formação continuada pela SEMEC vem onerando os professores, que a procuram em outros espaços e às suas custas, além de sacrificar o seu pouco tempo disponível para a família ou para o lazer nos finais de semana. A situação dos professores da zona rural e de educação indígena é ainda mais desconfortável, pois, residindo em casas anexas à escola ou com moradores locais, permanecem por meses sem poder vir à sede do município, por ser o deslocamento difícil e oneroso²³. Essa situação exclui tais professores de possibilidades de formação continuada ao longo do período letivo, levando-os a utilizarem suas férias para formação.

Em relação aos salários, de 1998 a 2006, a remuneração de todos os professores diminuiu de 0,6 a 1,8%. Atualmente, os professores da rede municipal vivem tensos diante da pressão pelo cumprimento de metas do IAS, pelo aumento do IDEB, pela necessidade de formação superior. Essa situação de permanente tensão e competitividade tem desencadeado muito estresse, adoecimento e casos de depressão, o que contribui para intensificar e tornar ainda mais precário o trabalho docente. Na escala de decisões que dizem respeito às políticas educacionais municipais e que afetam diretamente as suas ações, o professor não é partícipe e por isso se sente desvalorizado. Contudo, não se podem desconsiderar os avanços importantes para a valorização ocorridos após a municipalização, tais como: existência de planos de carreira (ainda que com todas as limitações provenientes da conjuntura econômica e política), a realização de dois concursos públicos no período e o aumento de professores com curso superior.

23 Há escolas indígenas em que o tempo de acesso por barco é demorado (16 a 24h) e oneroso. Em outras, o acesso em determinada época do ano só é possível por via aérea (SEMEC).

3.3.2 Professores “municipalizados”

Os termos do convênio de municipalização garantiam que o servidor estadual era apenas cedido para a gestão municipal e, como tal, teria os seus direitos funcionais preservados, cabendo ao gestor municipal assegurá-los. Esses professores auferiam ganhos em média 40% a mais do que os da rede municipal. Contudo, a partir de 2001, quando muda a gestão municipal, esses professores começaram a ter problemas: carga horária reduzida, licenças negadas, lotações pulverizadas e salários diminuídos. Entre os anos de 2001 e 2004, o prefeito nivelou o salário dos professores “municipalizados” aos da rede municipal. A Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) emitia a folha de pagamento e a prefeitura a desconsiderava, elaborando outra folha com valores semelhantes aos que eram pagos aos professores da rede municipal. O abono do FUNDEF e o salário família foram suprimidos. Inicia-se a partir daí um longo processo de disputa judicial acionado pelo sindicato dos professores contra a prefeitura municipal no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público, para que se fizesse prevalecer o acordo firmado no convênio de municipalização. Nos dois anos (2001 e 2002), a prefeitura deixou de pagar aos professores municipalizados R\$ 543.904,00 relativos à diferença entre os R\$ 2.698.928,00 calculados pela SEDUC e os R\$ 2.155.024,00 efetivamente pagos pela Prefeitura (TCM, 2003). Com dívidas acumuladas, muitos desses professores adoeceram física e emocionalmente. Após uma sucessão de mandados de segurança, liminares, pareceres, suspensões de liminares e outras peças jurídicas sem que a situação fosse resolvida, os professores, cansados da longa espera, encontraram na “desmunicipalização” a solução que lhes permitiu a volta à rede estadual nos anos de 2003 e 2004. Sem escolas e sem alunos do ensino fundamental, alguns professores assumiram serviços administrativos na 10ª Unidade Regional de Educação (URE/ SEDUC), e outros foram remanejados para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAIE), entidade que, embora filantrópica, pertence ao setor privado.

A municipalização trouxe muita dor e sofrimento para os professores “municipalizados”. A perda de identidade como professores que em determinado momento não sabiam a quem recorrer deu lugar à perda de direitos, devido à exclusão da rede pública, às humilhações sofridas ao longo do processo e ao sentimento de desamparo diante do Estado. Durante o processo todo, ressalta-se a resistência dos professores por meio de seu sindicato e da organização de suas lutas, corroborando as premissas de Evaldo Vieira (1992) e Francisco de Oliveira (1999), para os quais as políticas sociais no Brasil são consequência da luta da classe trabalhadora.

3.4 A gestão educacional em Altamira

Analisou-se a política de gestão educacional executada pela rede municipal com repercussões na escola a partir dos seguintes indicadores: a existência e o funcionamento de Conselhos (Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares e Conselhos de Controle Social do FUNDEF e de Alimentação Escolar) e a forma de provimento do diretor escolar. Embora a mera existência de conselhos não constitua a garantia de que a democratização da gestão educacional de fato aconteça (MENDONÇA, 2000; PARO, 1997), por meio deles se têm um mínimo de condições objetivas de avaliar a possibilidade de manifestação da correlação de forças presente no município e o afloramento dos conflitos e das contradições sociais em Altamira.

Verificou-se que antes da municipalização já haviam sido criados os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Educação (CME) pela Lei Municipal n. 657/95; Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) por meio da Lei n. 654/1995; o Conselho Municipal de Controle Social do FUNDEF pela Lei Municipal n. 1.380/97; e Conselhos Escolares em algumas escolas desde 1997²⁴. Embora a aprovação de tais leis seja um indício de possibilidade de compartilhamento de decisões, as condições de funcionamento dos conselhos negam sua concretização. O CME só

24 Os Conselhos Escolares já vinham sendo criados desde o início da década em função da Lei Complementar Estadual n. 06/91 de 27 de fevereiro de 1991, que dispunha sobre o funcionamento de Conselho Escolar nas escolas da rede pública.

funcionou nos primeiros anos após a sua criação e, ainda assim, de forma precária, porque incomodava os gestores que tinham dificuldade de compartilhar informações e o poder de decisão.

Quanto à implementação dos Conselhos de Controle Social do FUNDEF, da Merenda Escolar e os Conselhos Escolares, esta vem se dando de maneira apenas burocrática. A cooptação de conselheiros, a sonegação de informações, a escolha de representantes a partir de cartas marcadas e, enfim, o boicote ao funcionamento do CME por mais de oito anos são razões suficientes para se afirmar que a municipalização possibilitou o aumento desses espaços potenciais de participação, mas não foi capaz de fortalecê-los e estimular seu funcionamento. A democracia continua formal, tal como definida por Ellen Wood (2006), na qual a participação é apenas superficial e aparente.

O mesmo parece vir acontecendo com o processo de escolha de diretores. Historicamente, o Pará sempre adotou como forma de escolha de diretores a nomeação pelo governador ou prefeito. Com a luta dos educadores que antecedeu a Constituição Estadual de 1989, fez-se aprovar a escolha de diretores por eleição. Entretanto, foi uma meia-vitória, pois o resultado da eleição deveria ser encaminhado para nomeação mediante lista tríplice dos mais votados. Como a maioria dos municípios paraenses não criou o seu sistema de ensino e conseqüentemente suas próprias regras para tal matéria, supõe-se que deveriam seguir o previsto na Carta Estadual.

Não é o que vinha ocorrendo em Altamira, onde a nomeação de diretores estava subordinada à Lei Municipal nº 1.374/97, pela qual diretores e vice-diretores faziam parte da categoria função gratificada, cuja indicação, jornada de trabalho e exoneração dependia do Executivo Municipal (Art. 39, § 1º). Essa lei contrariava a Constituição Estadual de 1989, que previa a eleição por lista tríplice, situação superada com a Lei Municipal nº 1.378/97, que deu encaminhamento compatível com a Carta Estadual.

Segundo o coordenador do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP/Altamira), de 1997 a 2000, foi o período em que houve mais participação popular na escolha dos

diretores, quando se colocou em prática essa lei, o que não significa que a ingerência política em torno das nomeações de cargos diretivos tenha terminado. A própria Secretária Municipal de Educação desse período, ao avaliar sua gestão, aponta como uma das principais dificuldades a ingerência política na nomeação de cargos. Segundo ela, era difícil manter nos cargos as pessoas realmente necessárias e qualificadas, porque se tinha que atender a demandas de ordem política em função de alianças partidárias.

A parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) a partir de 2001 trouxe novos encaminhamentos para o tema. Com base na modernização gerencial, o IAS pretendia implantar um novo padrão de gestão no município, instituindo a escolha de diretores por critérios técnicos²⁵. Contudo, isso só foi aceito com muita relutância pelo gestor, que, apenas no último ano de seu mandato, colocou esse formato em prática com base no Decreto n. 672 de 26/12/2003. No entanto, na disputa entre os critérios técnicos de escolha de diretores e os critérios político-partidários historicamente assimilados pelos mandatários do poder, em nenhum momento as práticas patrimonialistas e clientelistas foram suplantadas em Altamira, prevalecendo sobre os demais aspectos que compunham a avaliação alterando significativamente a “neutralidade” da escolha técnica pretendida pelo IAS.

Em 2005, a nova administração municipal, ainda que continuasse com a parceria com o IAS, desconsiderou a forma de provimento por meio de escolha técnica e por meio do Decreto n. 018/05, voltou a instituir a livre nomeação do diretor pelo executivo.

A precariedade do funcionamento de mecanismos viabilizadores da participação popular na gestão educacional do município de Altamira vem contrariando os princípios de democratização da gestão pautada na emancipação humana e na consideração do homem como sujeito por negar-lhe espaços de participação, principalmente pelo não funcionamento do CME nos últimos nove anos.

25 A escolha técnica se baseava em provas com conteúdos de legislação educacional e conhecimentos gerais e enfatizava, além da capacidade técnica gerencial, a existência de “forte capacidade de liderança”.

5 Considerações

A municipalização do ensino apresenta possibilidades e limites para a democratização da educação. Dentre as possibilidades, o fato de permitir a maior aproximação com a comunidade local e possibilitar pensar coletivamente um projeto de educação voltado para as necessidades locais a partir da visão de conjunto sobre os problemas locais; solução dos problemas educacionais com o conhecimento dos recursos disponíveis e pleno acesso a eles; capacitação e autonomia da equipe gestora da educação local; fortalecimento e institucionalização de espaços de participação coletiva e conhecimento da realidade local. Mas essas mesmas possibilidades são, ao mesmo tempo, limites dependendo da conjuntura política municipal. No caso de Altamira, o trabalho demonstrou que as possibilidades postas pela municipalização propiciaram mudanças na educação municipal, embora nem todas compatíveis com um projeto emancipatório, pois razões de ordem conjuntural alteraram tais possibilidades, transformando-as em limites. Assim, tanto em Altamira quanto em outros municípios paraenses, onde são frágeis os mecanismos de democratização do poder, a municipalização faz pouca diferença, pois o poder só muda de mãos, dando-se continuidade a práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas.

Considera-se que, em alguns aspectos, a municipalização trouxe avanços significativos materializados na ampliação do acesso ao ensino fundamental, no plano de carreira para os professores, no aumento de recursos para financiamento da educação. Por outro lado, com a municipalização também ficaram mais evidentes as fragilidades de gestão da educação municipal, suas dificuldades de assumir o protagonismo de uma proposta educacional, construída a partir dos anseios e das necessidades do coletivo local. Não custa lembrar que a democracia não é apenas um meio, mas um fim em si mesma, pois, quando vivenciada, implica convivência, tolerância, solidariedade, humanização.

Finalmente, a democratização da educação e da sociedade, conforme a concepção adotada neste trabalho (como compartilhamento pleno das decisões e da produção), é de difícil compatibilização com os valores e

práticas presentes na sociedade capitalista, excludente por natureza, pela assimetria econômica, política e social, como se manifesta em Altamira. O que fica patente é o limite da escola diante das desigualdades sociais. Assim, o acesso à educação pode ser maior ou menor, a apropriação do conhecimento pode também variar para menos ou para mais, mas as condições de desigualdade social e econômica, matriz dessas e de outras desigualdades, prevalecem desafiando as medidas de caráter administrativo. Mas, ao mesmo tempo, constitui uma esperança pela resistência dos que lutam para que tal estado de coisas se modifique e se tenha condições de vida para todos, viabilizando-se de fato a sociedade democrática. E isso certamente implica muita luta e disposição para construir outra realidade possível.

Referências

ALTAMIRA. Câmara Municipal. *Lei nº 654*, de 06/12/95.

ALTAMIRA. *Lei nº 657*, de 18/12/95.

ALTAMIRA. *Lei nº 1.374*, de 05/05/97.

ALTAMIRA. *Lei nº 1.378*, de 27/06/97.

ALTAMIRA. *Lei nº 1.380*, de 27/06/97.

ALTAMIRA. *Lei nº 1.460*, de 25/08/00.

ALTAMIRA. *Lei nº 1.553*, de 09/08/05.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. *Instrumento de Parceria entre a Prefeitura Municipal de Altamira e o Instituto Ayrtton Senna*, de 15/01/01.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 018*, de 11/01/05.

ALTAMIRA. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 672*, de 26/12/03.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 7. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 12. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: FE/UNICAMP; LaPPlanE; R.Vieira, 2000.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, M. C.; OLIVEIRA, F. de (org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ; Brasília, DF: NEDIC, 1999. p. 55-82.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Lei Complementar n. 06/91 de 27/02/91. Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Grau da Rede Pública do Estado do Pará. Publicada no DOE de 05/03/91.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Lei n. 6.044, de 16/04/97. Cria o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no DOE. de 18/04/97

PARÁ, TCM, 5ª Inspecção Regional de Altamira. Informação n. 01/2003/, 5ª INSP/TCM/PA de 15/04/03.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.

PARO, V. H. *Escritos sobre Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PERONI, V. M. V. *Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V.; BAZZO V. L.; PEGORARO L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006. p. 11-23.

PINTO, M. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBPAAE). Porto Alegre: ANPAE, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Autores Associados, 1992.

WOOD, E. M. *Democracia contra o Capitalismo*. Tradução de Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2006.

Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará. Disponível em: <<http://www.sepof.gov.pa>>. Acesso em 12 ago. 2012.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em 15 ago. 2012.

The municipalization of education and democratization of education in the municipality of Altamira (PA)

Abstract

The article deals with the decentralization of education in Altamira - Pa and its implications for the democratization of education. The conception of democracy was based on Ellen Wood for whom democracy presupposes the inseparability between economic and political. The issue was analyzed from the following areas: access to education, enhancement of teacher, educational finance and management. Through documentary analysis and field research, the study showed that although access to education has expanded, the age-grade distortion is still present revenue raising little impact on teacher pay and student-spending-year, the teachers' local authority 'were excluded from public education and management policy has been resized by the partnership with the Institute Ayrton Senna. In some ways, the democratization of education is only formal, showing the limits of democracy in capitalism.

Keywords: democratization of education, municipalization, Altamira (PA).

Recebido: 14/04/2011

Aprovado: 14/02/2012