

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Rosângela Novaes Lima/UFGPA¹

Este texto é um ensaio sobre a reflexão realizada no processo de pesquisa, indicando algumas questões que foram construídas no decorrer desse estudo, já que este se encontra em fase de conclusão.

Escolheu-se como objeto de estudo a política educacional dos governos federal, estadual e municipal das gestões que compreendem o período de 1978 a 1998. Este período foi caracterizado nacionalmente por aspectos políticos tais como: I) processo de “abertura” política - a transição democrática; II) eleições diretas para governador do Estado; III) Assembléia Constituinte e promulgação da Constituição Federal; IV) Constituições Estaduais; V) Lei Orgânica dos Municípios; VI) Campanha das “Diretas Já” e fim do regime militar; VII) eleição para prefeito da capital; VIII) retomada das eleições diretas para Presidente da República e IX) nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação -LDB.

A sistematização deste estudo foi elaborada a partir da análise de documentos oficiais produzidos no período de 1978 a 1998, que constituem fontes primárias, e de entrevistas com os Secretários estaduais e municipais de Educação do período estudado. E, estes se constituíram em uma sistematização de análise de conteúdo, procurando discutir tendências dos referidos governos expressas no discurso governamental em confronto com o cotidiano da educação.

Partimos da premissa da educação como prioridade e bandeira política do governo, que é o que justifica estar ela contemplada na agenda de discussões sobre desenvolvimento, nos projetos partidários e nos programas de governo. Sendo assim, optamos por trabalhar com a educação fundamental e a sua universalização que se constitui no instrumento capaz de formar recursos humanos básicos, necessários ao mercado produtivo, e à consolidação

¹ Texto elaborado com base na tese de doutorado “Relações Estado e Município e as Políticas Educacionais - Pará - 1978-1998”, em fase de conclusão a ser defendida na Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP

da cidadania democrática, ocupando um espaço privilegiado no quadro das políticas educacionais.

No entanto, o que se constata é que o programa político não passa de mera carta de intenção, onde os candidatos prometem o que não farão. Por isso, há falta de credibilidade nestes políticos. Na leitura das propostas de política educacional que constam dos programas dos governadores e prefeitos, há fortes indícios do caráter estritamente político, no sentido eleitoreiro, na administração pública da educação. Cada gestor que assume procura desfazer as obras do antecessor, faz para consolidar-se como liderança. Assim sendo, está é uma questão que causa transtorno na política da educação. A não continuidade dos programas educacionais que corresponde à falta de um Plano de Educação, estrutural, com prazo de dez a quinze anos para retorno dos resultados, além da rotatividade dos gestores públicos, ocasionando a multiplicidade de projetos educacionais iniciados e não concluídos. Outro fator para a não-continuidade dos programas é a falta de acompanhamento e avaliação destes (programas), ou seja, não há retorno do trabalho que foi realizado, porque o planejamento não é uma continuidade, mas sim uma contingência de mandato. Talvez a causa mais geral seja a ausência de um projeto político e a falta do exercício democrático. É importante ressaltar que estes programas, para serem desenvolvidos, recebem recursos financeiros, não havendo nenhuma prestação de conta pública para saber em que e no como foi gasto este recurso.

Um dos critérios básicos para o referencial teórico adotado é o “sentido político-pedagógico”, de modo que o estudo seja tomado a partir da correlação de forças a serviço da estrutura produtiva. A política educacional desenvolveu-se no espaço de uma conjuntura política autoritária, com uma economia recessiva de intensa concentração de renda, em que os Estados e Municípios prescindem dos compromissos sociais para com a sociedade. Entende-se que a política educacional faz parte das políticas sociais, portanto, deve atingir a população na sua totalidade. As respostas para os problemas educacionais encontram-se nas áreas econômica, política e social.

A educação como uma das necessidades básicas da sociedade é integrante do núcleo duro das políticas sociais. A política educacional emerge da relação entre o Estado e a educação, mediada de um lado pelas demandas sociais e, de outro, pelas demandas dos

grupos hegemônicos com os quais o Estado se associa. A política educacional é simultaneamente mecanismo de legitimação da política desses grupos. Assim, este estudo pretendeu apreender a política educacional na dimensão analítica de política da política e suas relações de poder, perpassando as gestões estadual e municipal. Partindo da concepção de que os “atores” formuladores da política e os executores dessa política são distintos, trabalha-se com a noção de mediação e conflito entre formulação e gestão da política educacional. Embora planejar e executar sejam parte do mesmo processo, a centralidade do problema é a ausência da execução e do planejamento. Com isso, o estudo pretende analisar a política educacional paraense e belemense no contexto das políticas, ou seja, na dimensão dos seus programas políticos para a área da educação fundamental nas decisões do Estado do Pará e do Município de Belém, e sua expressão como legitimadora e reguladora das ações dirigidas aos setores sociais.

A avaliação da interrelação entre as diretrizes e estratégias de ação da política educacional possibilita apreender o processo de tomada de decisão, assim como a identificação das prioridades de ação possibilitam confrontar, analiticamente, as intenções com as práticas. O que nos leva a verificar as diferentes opções e modos de se posicionar em relação às políticas educacionais podendo ser apreendidas a partir da análise do planejamento, da execução e da avaliação dos programas de governo, possibilitando a compreensão das múltiplas e renovadas estratégias de afirmação ou perpetuação social dos grupos hegemônicos associados ao Estado e identificados com a política tradicional.

Um dos objetivos das administrações estadual e municipal, apesar da influência nefasta de fatores estruturais e conjunturais comuns ao país como um todo, particularmente no Estado do Pará e no Município de Belém, foram agravados pelas especificidades como, por exemplo, o acelerado crescimento demográfico, acima da média regional e nacional, mas apesar desse quadro os programas e ações executados ou não, deveriam buscar a expansão das oportunidades educacionais e a melhoria da qualidade do ensino.

No Brasil, nos governos ditatoriais, principalmente nos últimos trinta anos, a centralização do poder político produziu uma política tributária que concentrou no governo federal a maior faixa da arrecadação, deixando para os Estados e Municípios a menor faixa, tornando onerosa a educação fundamental, principalmente a municipal.

O setor da educação fundamental foi o que enfrentou graves problemas, provenientes dos momentos de mudança que o país atravessou. A baixa produtividade do sistema, exposta nos indicadores sobre repetência e reprovação; o número representativo de professores não qualificados; os elevados déficits escolares; e a escassez de material didático e equipamentos, apenas para citar os mais evidentes, foram os problemas enfrentados pelos governos estaduais e municipais ao longo desse período estudado. Inclusive, de acordo com as estatísticas apresentadas pelas Secretarias de Educação Estadual e Municipal, o maior índice de reprovação ocorria na 1a.série do ciclo básico, na 5a. série do ensino fundamental e na 1a. série do ensino médio.

No Pará, através de informações contidas em diferentes fontes, algumas elaboradas pelos municípios, observa-se ainda a existência de classes multisseriadas (classes com alunos de várias turmas numa única sala de aula), bem como a deficiência na estrutura física das escolas, a baixa qualificação docente e as grandes distâncias via terrestre ou fluvial, que dificultam o acesso à escola. Contudo, esta evidência não é diferente, a nível nacional, do estreitamento da pirâmide escolar, provocado pela alta taxa de retenção, principalmente na 1a. série do Ensino Fundamental. Em contrapartida, este grau de ensino acelerou o processo de redução do déficit escolar através da expansão da rede física. Entretanto, as distorções existentes com relação ao nível regional, e a distribuição irregular dos espaços escolares ainda não absorvem a demanda escolarizável.

Nessa perspectiva é importante saber como e quais foram as pegadas da política educacional para a educação fundamental dos governos estaduais (Pará) e municipais (Belém), expondo alguns programas desenvolvidos no período de 1978 a 1998.

O Plano de Educação do Estado do Pará 1975-1979(gestão Aloysio da Costa Chaves)², se destacou pelas estratégias de ação, que para a sua efetivação o planejamento setorial da educação no Pará, teve como dificuldades os seguintes fatores: desigual distribuição demográfica na extensa área territorial brasileira; escassez dos recursos financeiros disponíveis e falta de consistência nas informações sobre o sistema de ensino.

² No governo do Aloysio Chaves foi produzido o primeiro Plano de Educação do Pará (1975-1979). Destaca-se esse feito pela inexistência de reais planos estaduais de educação, pois o Estado procedia pela formulação de planos de aplicação de recursos.

A educação fundamental grau revelou carências, em virtude da filosofia da Lei no.5.692/71, que passou a exigir uma nova escola e um novo professor. Uma das carências reveladas é absorção de professores pela rede escolar sem a devida titulação e, os titulados, sem a qualificação necessária. Por outro lado, as unidades escolares não possuíam um sistema de conservação e manutenção, onerando o Estado com periódicas e sucessivas recuperações na mesma escola. Uma das questões mais graves era a falta do atrativo salarial ser desestimulador, acarretando descompasso entre a formação docente e o ingresso nos quadros do magistério do Estado.

A Secretaria de Educação e Cultura do Município de 1975-1979(gestão Ajax de Oliveira) tratava de educação, de turismo, de esporte e de lazer. Vamos nos fixar na área da educação, destacando um programa que buscou a qualidade e a produtividade na educação municipal. O *Programa Curricular*, a primeira ação nessa linha, levou às avaliações dos livros didáticos utilizados, particularmente a “cartilha”. Essa experiência se deu a partir da construção e da edição do livro didático regionalizado, feito pelo corpo docente e técnicos da Secretaria. Esse livro didático passou a ser utilizado pelas escolas, proporcionando a reformulação do currículo.

Um dos avanços a ser considerado nessa gestão foi a extinção do turno intermediário (turno da hora do almoço) da rede municipal. Isto se deu por causa da criação de novas vagas no Município.³

A ação governamental planejada para o período 1979-1983(gestão Alacid da Silva Nunes), em relação aos principais programas implementados na área da educação, foi evidenciada a atenção desse governo com a expansão do ensino fundamental, de modo a minimizar o déficit escolar da população de 7 a 14 anos, sendo implantado este grau de ensino em todos os municípios do Pará. Com esta ação, as escolas passaram a exhibir faixas com a frase: “Aqui existe vaga - Matricule-se”. Apesar das dificuldades, devido o rompimento com o governo federal a gestão Alacid Nunes conseguiu terminar seu governo com a aprovação popular, o que garantiu a eleição do seu sucessor (Jáder Barbalho). Com

³ O período 1978 a 1979 (gestão do Governador Clóvis de Moraes Rêgo) foi de continuidade as ações do governo anterior.

essa gestão, termina também a era do governo militar. E inicia-se a ascensão de uma nova geração na política paraense.⁴

Em 1983-1987 (gestão Jáder Fontenelle Barbalho) as diretrizes elaboradas para a educação nessa gestão propunha entre outras questões a produção de livros didáticos para o ensino fundamental e médio no próprio Estado, através da formação de equipes com postura interdisciplinar, para que o texto didático tenha relação com o contexto sócio-cultural paraense; reciclagem urgente do quadro docente da rede pública e qualificação dos docentes leigos e interiorização da educação fundamental e médio. Essas diretrizes-propostas, para serem viabilizadas, teriam que ser implementadas juntamente com as lideranças políticas estaduais buscando, para sua execução, o compromisso com as políticas públicas da educação.⁵

Em 1985 ocorreram as eleições diretas para os prefeitos das capitais brasileiras.

O trabalho desenvolvido na área de educação do período 1986-1989(gestão Fernando Coutinho Jorge) vinha sendo articulado desde a administração anterior, proveniente da *Proposta Modular de Educação e Cultura*. Essa gestão absorveu o *Projeto Modular Integrado de Educação e Cultura*, considerado adequado para atender aos objetivos da Educação Municipal, cuja ação estava baseada no *Programa de Reforma do Conteúdo Programático dos Currículos*, o qual objetivava regionalizar os currículos adequando-os à realidade do educando, iniciando pelas sessões de estudo de Língua Portuguesa, como também a adequação do currículo à realidade foram incluídas as disciplinas História do Pará, Estudos de Questões Regionais e Literatura Paraense, para as quais seriam escritos livros didáticos, além da transformação em cursos livres da disciplina Língua Estrangeira.

No Estado do Pará, no período 1987-1991(gestão Hélio da Mota Gueiros) foi estabelecida a “educação como prioridade” e, tendo como base esta afirmativa, foi elaborado o Plano Estadual de Educação - 1987-1990, que propunha alguns projetos para

⁴ O período 1979 a 1980 (gestão do Prefeito Felipe Santana) foi de continuidade ao trabalho que vinha sendo executado na gestão anterior.

⁵ A gestão do prefeito Lorigal Reis de Magalhães (1980-1983) deu continuidade à anterior, acrescentando algumas ações como implementação dos programas.

A gestão do período 1983-1986 prefeito Almir Gabriel ocorreram problemas na coleta dos dados e posterior sistematização, daí não fazer parte deste texto.

esse período, entre eles, destacamos o *Projeto “Campanha SEDUC na Escola”*, que adotou uma metodologia, partindo da definição da qualidade estatisticamente projetada até a entrega do material ao seu destinatário. As escolas da capital e do interior recebiam direto, sem intermédio dos “atores” políticos, o material da SEDUC como: carteiras escolares, caixas de giz, impressos gerais (diários de classe, boletins escolares, fichas de avaliação, carteiras de estudantes, etc...), cartazes impressos e livros didáticos para o atendimento do ano letivo. Tal medida foi para resgatar a credibilidade da SEDUC junto às escolas, além de possibilitar as condições mínimas de funcionamento. Com isso, ocorreu um desmantelamento dos “currais” eleitorais dos deputados e vereadores, já que, anteriormente, o material era entregue nas mãos dos políticos e estes distribuíam a quem lhes convinha, o que poderia significar que, na escola, o material nunca chegava. Este projeto merece um destaque especial porque talvez tenha sido um dos mais importantes desenvolvidos no governo Gueiros, fundamentalmente devido ao seu caráter político.

A educação foi considerada, por decisão política, prioridade na administração do período 1989-1991(gestão Said Xerfan) a partir dessa decisão, a SEMEC definiu uma política educacional, estabelecendo as metas que favoreceriam entre outras a valorização do educando pela melhoria física-ambiental, pela distribuição de material escolar e o retorno do Programa de Alimentação Escolar em convênio com a FAE e Governo do Estado. Além disso, desenvolveu-se um trabalho articulado da proposta curricular do Município com os projetos sócio-ambientais, através de convênios, troca de experiências, oferecimento de cursos e os recursos das entidades envolvidas no processo. Esta ação proporcionou ao aluno da rede municipal oportunidade de vivenciar um processo mais democrático voltado para a formação geral do educando.

Para o período de 1991-1995(segunda gestão Jáder Fontenelle Barbalho), a SEDUC propôs alguns pressupostos, que originaram ações no sentido da oferta de escolarização para todos, quando da continuidade às ações de implantação, expansão e implementação do *Projeto Centros de Ensino Básico (CEBs)*, que visava transformar a 1a. e 2a. séries do ensino fundamental em ciclo básico de alfabetização, como alternativa metodológica do processo educativo, concorrendo para o aumento dos níveis de eficiência do Sistema Educacional, bem como possibilitando o ingresso de novos alunos pela desobstrução do fluxo escolar.

O período 1991-1993 (gestão Augusto Rezende) uma das ações que se evidenciaram nesse período foi a *Implantação do Sistema de Ciclos*. O Ciclo Básico na educação fundamental, em substituição ao sistema seriado, foi implantado na Rede Municipal de Educação em 1992, a partir da constatação das altas taxas de reprovação e evasão registradas nos relatórios estatísticos, estudos e pesquisa. O Ensino Fundamental em ciclos compôs-se de Ciclo Básico I e Ciclo Básico II. A implantação dessa proposta pedagógica ocorreu de forma gradual.

Nessa gestão 1993-1996(Hélio da Mota Gueiros) o destaque foi dado à Educação Básica, reconhecida como o principal fator do desenvolvimento humano moderno. A política educacional, posta em prática foi voltada para a implementação dos programas articulados, tomando como uma das linhas relevantes o *Sistema de Ciclo Básico*, que teve continuidade nesta gestão de forma mais sistemática e consistente, tanto que, para atenuar o quadro de altas taxas de reprovação e evasão, a SEMEC propôs a reformulação curricular e revisão da prática pedagógica fundamentada no princípio da democratização, buscando com essas ações a qualidade do ensino-aprendizagem. No Sistema de Ciclos a cada ano letivo o ensino seriado vem sendo substituído pelos Ciclos Básicos, até a sua formação completa. Este Sistema apresentava inovação que trazia na sua concepção de aprendizagem, como em relação a metodologia trabalhada com os alunos. Apesar de uma nova linha metodológica, o Ciclo Básico apresentou como resultado referente à permanência dos alunos na escola que estes continuavam apresentando índices representativos de evasão e repetência, provocando o fracasso escolar.

O Governador Almir Gabriel (1995-1998) assume o governo com a SEDUC, apresentando a primeira diretriz básica definida no Plano Estadual de Educação - 1995-1999, que foi a *Descentralização* e a *Municipalização do Ensino*. A partir daí, as ações propostas pela SEDUC objetivavam melhorar a qualidade do ensino através de ações voltadas especificamente para a *redução do déficit escolar, melhoria da qualidade do ensino, integração escola-comunidade e gerenciamento administrativo*. A proposta apresentada sobre a municipalização do ensino propôs que esta fosse feita em etapas. O desencadeamento do processo de municipalização deu-se inicialmente com a aquisição e distribuição de produtos da merenda escolar e, a partir de 1996, passou a incluir, também, a

educação fundamental da 1a. à 4a. série, com adesão de um número razoável de Municípios. Esse processo envolveu, ao mesmo tempo, a cessão de prédio, equipamento e pessoal, além do repasse dos recursos financeiros, com o reforço do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no Estado do Pará. Em síntese, os estudos sobre a municipalização do ensino fundamental foram desenvolvidos ao longo do ano de 1996, mas a implantação do projeto só foi viabilizado a partir da aplicação do FUNDEF, com o repasse para os Municípios dos recursos correlacionados aos alunos transpostos para a rede municipal, com base no cálculo do custo-aluno na proporção de R\$315,00 por aluno/ano.⁶

Como parte do processo de municipalização do ensino, a SEDUC estimulou a constituição de três instrumentos de implementação desse processo: I)*Fiscalização da gestão administrativo-financeira de cada escola e seu projeto pedagógico com a participação efetiva da comunidade*; II)*Eleição para diretor e vice-diretor das unidades escolares*; e III)*Implantação do projeto pedagógico e a formação dos Conselhos Escolares*. A partir da instalação dos instrumentos da gestão democrática da escola, caberá à SEDUC o papel de encaminhar a política educacional, a ampliação da rede, o assessoramento técnico-pedagógico, a capacitação de pessoal, que seriam as ações gerais da educação. Sem interferir no dia-a-dia da escola.

O compromisso do governo do período 1997-2000(gestão Edmilson Rodrigues) foi com a universalização do ensino. Para efetivar esse compromisso, o governo deu continuidade a alguns projetos da gestão anterior e estabeleceu novos programas como o sobre a *Qualidade Social da Educação*, o destaque fica por conta do *Projeto Ciclos de Formação da Escola Cabana*. Esta concepção tem como base a existência de diferentes fases de desenvolvimento vivenciadas pelas crianças, adolescentes, jovens e adultos, todos alunos, os quais têm condições de construir seu processo de formação, a partir das experiências do ambiente físico e histórico-cultural. A SEMEC propôs que as escolas de Educação Infantil e Educação Fundamental, através de adesão, se estruturassem sob a forma de Ciclos, já que estavam organizadas a nível seriada. Estruturou o Ensino

⁶ Sobre o FUNDEF no Pará, consultar MONLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo B. O FUNDEF e Seus Pecados Capitais. Ceilândia-DF: Idéia Editora, 1997

Fundamental em nove anos organizados em três ciclos a partir das faixas etárias. Com base nessa concepção a SEMEC *não considera a possibilidade de retenção dos alunos nos Ciclos de Formação do Ensino Fundamental*.⁷ Quanto ao FUNDEF, este trouxe dificuldades à educação de Belém, fazendo com que cada aluno passe a valer menos por ano e, assim, passe também a receber menos investimentos voltados à aprendizagem. O Comitê Estadual do Programa Toda Criança na Escola reconhece que a antecipação da Lei do FUNDEF no Pará trouxe dificuldades, uma vez que a promessa do apoio do governo federal aos Municípios para a expansão da rede escolar da educação fundamental não aconteceu.

Como considerações finais na relação entre Estado e Município, flagra-se uma falta de diálogo entre o governo do Estado com a Prefeitura, destacando-se a municipalização da educação fundamental, como prevê a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Para exemplificar como se dá essa relação, o problema configura-se como político, já que são as diversidades ideológicas e partidárias que regem as legendas do governo estadual e municipal.

Interessante que a educação é considerada prioritária em todas as gestões estaduais e municipais, exibindo um quadro comum nas administrações: -é o setor de maior dimensão do governo estadual e municipal em número de funcionários; -absorve, anos após ano, mais recursos orçamentários e extra-orçamentários; -é um dos setores mais dispersos no espaço da cidade; -ao lado do setor saneamento, é o que mais atividades realiza em termos quantitativos; -é um dos setores mais problemáticos na atividade pública, pois não atende à demanda da população escolarizável, fica a desejar na qualidade do ensino e a remuneração dos servidores empregados na área, não é satisfatória.

No geral, os programas sistematizados fazem parte de uma adequação dos sistemas estadual e municipal de educação, proporcionando algumas considerações expostas ao longo do texto, e como outras mais recentes estão em andamento não se tem ainda parâmetros para maior avaliação.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

⁷ Prefeitura Municipal de Belém. Secretaria Municipal de Educação. “Escola Cabana: Dando Futuro às Crianças”. I Conferência Municipal de Educação. 1988, p.28.

- BELÉM. Prefeito, 1993-1996 (Hélio da Mota Gueiros). Mensagem apresentada à Câmara Municipal de Belém. Belém, 1995
- _____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Educação. Núcleo Setorial de Planejamento. O Ensino Fundamental Diurno da Rede Municipal de Educação de Belém. 5a. a 8a. Série - "1990 a 1994" Série Pesquisa-Realidade Educacional. Belém-Pará, julho de 1996
- _____. "Escola Cabana: Dando Futuro às Crianças". I Conferência Municipal de Educação. 1998
- BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Gráfica do Congresso Nacional, 1998
- MONLEVADE. J. & FERREIRA, E. B. O FUNDEF e seus Pecados Capitais. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997
- PARÁ. Sistema Estadual de Planejamento. Plano Plurianual de Trabalho 1979/1982. Setor de Infra-Estrutura Social. Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, 1979
- _____. Constituição 1989. Belém: Imp. Oficial, 1989
- _____. Governador, 1991-1995 (Jáder F. Barbalho). Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa. Belém: Impr. Oficial, 1991
- _____. Governo. Secretaria de Estado de Educação. Plano Decenal de Educação para Todos do Estado do Pará. 1993/2000. Novembro de 1993
- _____. Plano Estadual de Educação. 1995-1999. Belém: SEDUC, 1995

