



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

CRISTINA MARIA BEZERRA DE OLIVEIRA

UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL
EM ALAGOAS, rastreando modos e meios de sua efetivação
pele estudo de um caso

MACEIÓ

2010

CRISTINA MARIA BEZERRA DE OLIVEIRA

**UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL
EM ALAGOAS, rastreando modos e meios de sua efetivação
pelo estudo de um caso**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de mestra em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal de Alagoas,

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Adriana de Almeida Sales.

Maceió - AL
2010

CATALOGACAO

DEDICATÓRIA

A minha mãe, como forma de agradecimento por seus esforços e dedicação quanto a nossa formação.

Aos meus filhos para que eu possa ser exemplo.

Aos meus alunos, razão da minha formação.

A todos aqueles que acreditam que é pela educação que podemos transformar o nosso país.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter permitido a realização de um sonho.

Aos meus filhos, Fernando, Fernanda e Felipe, pela compreensão pelo tempo em que fui obrigada a me manter afastada, buscando qualificação profissional, exemplo que espero seja acolhido.

Aos colegas, diretores, coordenadores e professores do município de Traipu, pela oportunidade e pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa.

A FAPEAL pelo apoio financeiro que permitiu o convênio entre a UFAL e UNEAL para a realização deste Mestrado.

RESUMO

Este trabalho analisa o processo de universalização e municipalização do Ensino Fundamental em Alagoas, no período pós LDBEN/1996 e FUNDEF, até 2008, tomando como referência central os altos indicadores de abandono, repetência e distorção, idade-série no Estado de Alagoas, que, pelos índices, concentram-se nas redes municipais. A análise buscou, a partir dos antecedentes históricos e da concepção posta nos documentos oficiais, entender a discussão sobre as políticas públicas educacionais, visto que o caráter da descentralização/municipalização, implementada no Brasil, levou a transferência de responsabilidades aos estados e municípios, destacadamente com a Emenda Constitucional 14, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 e a lei 9.424/96, que instituiu o FUNDEF, alterando as relações federativas, redistribuindo atribuições e recursos entre os entes federados. Além das pesquisas bibliográficas que tiveram como principais referências documentos oficiais como a Constituição da República Federativa do Brasil, 1988; A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996; a Lei 9.424/96 – Lei que estabelece a criação do Fundef; CARVALHO (2005); DAVIES (2001); FÁVERO (2005); LIRA (2001); SANTOMÉ (2003); VERÇOSA (2001), entre outros. A análise dos dados disponíveis em documentos nos sites oficiais e das entrevistas e dos questionários aplicados nos possibilitou afirmar que, em Alagoas, diferentemente da maioria dos estados brasileiros, o atendimento no Ensino Fundamental, que, desde os anos 70, vem se dando pelos municípios, com a promulgação do FUNDEF, mais se aprofundou, sem que, com isso, tenha havido ganhos de qualidade.

Palavras Chave: Ensino Fundamental - Municipalização; Educação-Financiamento; Políticas Públicas Alagoas - Educação.

ABSTRACT

This work analyses the universal and municipal process of *Ensino Fundamental* in Alagoas (BR), from LDBEN/1996 and FUNDEF to 2008; taking as reference the high desertion, repetition and age/level distortion, which rate is concentrated in the Alagoas' municipal systems. This research took from the historical aspects and the official documents conceptions, and it aims to understand the discussion about the educational public policy, considering the decentralization and municipalization character introduced in Brasil. It transferred the responsibilities to the state and municipal systems; mainly with the 14 constitutional amend the LDBEN 9394/96 and the law 9424/96, which established the FUNDEF, altering the federative relations, redistributing the attribute and the resource among the federal entities. Besides the bibliographical research which had got as main references the Brazilian constitution of 1988, the LDBEN/1996, the law 9424/96 (FUNDEF), Carvalho (2005), Davies (2001), Fávero (2005), Lira (2001), Santomé (2003) and Verçosa (2001), and, among them, the data analysis available in official documents and sites, the interview and questionnaire applied. It allows us to infer that in Alagoas, differently from other Brazilian states, this service, since the 70s, is being executed by the municipal systems, with FUNDEF, without having a qualitative gain.

KEYWORDS: *Ensino Fundamental* municipalization in Brazil; Teaching universalizing, Educational financial systems.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Histograma das matrículas no Ensino Fundamental em Alagoas por séries e entes federados	67
GRÁFICO 2 - Comportamento percentual das matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no estado de Alagoas	72
GRÁFICO 3 - Índices de Aprovação, Reprovação e Abandono – Alagoas – Anos Iniciais e finais do Ensino Fundamental – (1996 – 2008).....	82
GRÁFICO 4 - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono – Alagoas – Anos Iniciais do Ensino Fundamental.....	83
GRÁFICO 5 - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono – Alagoas – Anos Finais do Ensino Fundamental.....	83
GRÁFICO 6 – Matrícula no Ensino Fundamental por Ente Federado no Município de Traipu – AL	92
GRÁFICO 7 – Histograma da Matrícula no Ensino Fundamental por Ente Federado no Município de Traipu – AL	93
GRÁFICO 8 – Desenvolvimento (%) por ano das Matrículas por Ente Federativo no Município de Traipu – AL.....	94
GRÁFICO 9 – Rendimento dos alunos do Ensino Fundamental no Município de Traipu – AL. – 2008.....	128

GRÁFICO 10 – Nota Prova Brasil – Matemática – 1ª a 4ª
séries do Ensino Fundamental – Município de Traipu – AL.....130

GRÁFICO 11 – Nota Prova Brasil – Português – 1ª a 4ª
séries do Ensino Fundamental – Município de Traipu – AL.....130

GRÁFICO 12 – Nota Prova Brasil – Matemática – 5ª a 8ª
séries do Ensino Fundamental – Município de Traipu – AL.....132

GRÁFICO 13 – Nota Prova Brasil – Português – 5ª a 8ª
séries do Ensino Fundamental – Município de Traipu – AL.....132

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Vinculação de receitas à educação – Histórico Constitucional.....	35
TABELA 2 – Taxa de Atendimento Escolar na faixa etária de 7 a 14 anos e Taxa de Escolarização Líquida e Bruta do Ensino Fundamental, referentes à 1998.....	59
TABELA 3 – Taxas líquidas de escolarização por nível de ensino – Brasil – Nordeste – Alagoas.....	60
TABELA 4 - Matrícula inicial no Ensino Fundamental por dependência administrativa (1997 – 1998).....	61
TABELA 5 - Matrículas no Ensino Fundamental em Alagoas, por séries e Entes Federados.....	66
TABELA 6 - Matrícula no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Estado de Alagoas.....	71
TABELA 7 - Percentual de alunos por estágio de proficiência em Língua Portuguesa – 4ª série do Ensino Fundamental – 2003.....	77
TABELA 8 - Percentual de alunos por estágio de proficiência em Matemática – 4ª série do Ensino Fundamental – 2003.....	78
TABELA 9 – Percentual de Abandono, Reprovação e Distorção – 2005.....	80
TABELA 10 – Aprovação, Reprovação e Abandono – Alagoas – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental – 1996 – 2008.....	81

TABELA 11 - Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Traipu – AL. Preços, Custos e salários – 2000.....	87
TABELA 12 - Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Traipu – AL. Segundo Ranking dos Municípios de alagoas (1991 – 2000).....	87
TABELA 13 - Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Traipu – AL. Tipo, Segundo os Municípios de alagoas (1991 – 2000).....	88
TABELA 14 - Número de Estabelecimentos de Ensino no Município de Traipu – AL.....	88
TABELA 15 – Matrícula no Ensino Fundamental por Ente Federativo.....	91
TABELA 16 - Taxa de aprovação, Reprovação, Concluintes, Transferidos e Abandono – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental – Traipu – AL.....	127
TABELA 17 - Nota da Prova Brasil – Anos Iniciais do Ensino Fundamental- Traipu – AL.....	129
TABELA 18 - Nota da Prova Brasil – Anos Finais do Ensino Fundamental- Traipu – AL.....	131
TABELA 19 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Metas Projetadas – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental – Traipu – AL.....	133

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Possibilidades para a organização da Educação Municipal.....	45
--	----

LISTA DE IMAGENS

- IMAGEM 1** - Mapa de Alagoas localizando a capital Maceió, Arapiraca e Traipu.....86
- IMAGEM 2** – Mapa de Traipu indicando os núcleos de escolas com seus respectivos pólos, na zona urbana e rural do município.....89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BM	Banco Mundial
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CF	Constituição Federal
DME	Dirigente Municipal de Educação
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estatística e Pesquisa Anísio Teixeira
IES	Instituição de Ensino Superior
IFET	Instituto Federal de Ensino Tecnológico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PEE	Plano Estadual de Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SICME	Sistema Integrado dos Conselhos Municipais de Educação
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

PPP	Projeto Político Pedagógico
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1:

MARCOS RELEVANTES QUE CONTRIBUÍRAM PARA O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PAÍS E EM ALAGOAS	27
---	-----------

1.1 As Constituições brasileiras e a vinculação de recursos para a educação.....	29
1.2 Descentralização e Municipalização da Educação	38
1.3 O processo de municipalização e suas conseqüências para a educação de Alagoas.....	46
1.4 Compartilhamento de Responsabilidades X Autonomia Municipal da Educação	49

CAPÍTULO 2:

O DESCOMPASSO DAS PARCERIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA EDUCAÇÃO DE ALAGOAS.....	55
--	-----------

2.1 A universalização do Ensino Fundamental e a inversão das matrículas dos entes federados, no Estado de Alagoas.....	58
2.2 A municipalização do Ensino Fundamental em Alagoas e seus indicadores educacionais.....	74

CAPÍTULO 3:

A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NOS PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE DAS ESCOLAS PÚBLICAS

DE ALAGOAS.....85

3.1 Caracterizando o Município de Traipu86

3.2 A Gestão e Implementação das Políticas Públicas da
Educação Município de Traipu-Al.....95

3.2.1 As Políticas Públicas em âmbito Nacional.....96

3.2.2 As Políticas Públicas no âmbito do Município de Traipu – AL100

3.2.2.1 Conversando com os Gestores, Professores
e Pais das Escolas Públicas Municipais de
Traipu: uma análise reflexiva.....102

3.3. Descentralização de Recursos X Qualidade de Ensino.....126

CONCLUSÃO.....136

REFERÊNCIAS.....142

ANEXOS.....147

1. INTRODUÇÃO

Alagoas, unidade da federação brasileira, tem sofrido as consequências dos limites de seus Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH), nos campos econômico, político e social. Neste último, encontram-se amplamente destacadas questões sociais como analfabetismo absoluto e funcional, subescolarização e baixos rendimentos no campo do desempenho escolar de seus estudantes, comprovados pelo SAEB/INEP/MEC (2006). No entanto, tornou-se lugar comum, sobretudo, nos últimos anos, afirmar-se, assim como para o resto do Brasil, que Alagoas alcançou praticamente a universalização de seu ensino fundamental, com mais de 95% de matrícula líquida nesse nível da Educação Básica.

A situação aqui apresentada configura um problema que exige investigação, e que, no caso de Alagoas, toma uma tripla configuração, assim formulada: Por que em Alagoas, diferentemente da maioria dos estados brasileiros, o atendimento ao Ensino Fundamental, que, desde os anos de 1970, vem se dando pelos municípios, com a promulgação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Professor - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), da segunda metade dos anos de 1990 para cá, mais se aprofundou, sem que, com isso tenha acontecido ganho de qualidade? Havendo a cada ano, uma perda tão grande, via repetência e evasão, o que tem significado em Alagoas o crescimento da matrícula do Ensino Fundamental via redes municipais? É possível, falar-se em universalização do Ensino Fundamental dos/as alagoanos/as? Ao se considerarem as avaliações de desempenho dos estudantes do Ensino Fundamental em Alagoas, mesmo que se tenha em vista que a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) definam que o Ensino Fundamental é uma responsabilidade a ser compartilhada entre Estado e Municípios, ao qual desses entes federados atribuírem os resultados e cobrarem responsabilidades?

Se considerarmos que, desde o início dos anos 1970, mais precisamente em 1971, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Nº 5.692, a unificação dos

cursos primário e ginásial no 1º Grau de oito anos, juntamente com a redefinição da composição demográfica de Alagoas, trouxe uma demanda, cada vez maior, por escolarização, o atendimento à procura por escola fundamental em Alagoas veio se dando, inicialmente, cada vez mais, pela ampliação das redes municipais, sobretudo nas quatro primeiras séries do que se convencionou chamar primeiro segmento do então 1º Grau. Devem ser ressaltados alguns aspectos históricos que emolduravam e dificultavam esse contexto, a saber:

- a. Externamente, a Guerra Fria monitorava a expansão das ideologias, fator determinante para as políticas ditatoriais internas;
- b. Internamente, o Brasil respondia afirmativamente, com uma ditadura de direita, respondendo historicamente às bases colonizadoras, constituídas pelos setores oligárquicos, pelos militares e pela igreja.

O número de pessoas oriundas da zona rural, até a década de 90, quase se iguala ao da zona urbana e, só a partir de 2000, essa realidade difere, apresentando um número muito superior da população urbana, reduzindo assim a população rural do estado, exatamente em virtude da migração dessas pessoas, do campo para a cidade. Esse fenômeno vem se dá, também, pelo processo de industrialização, a exemplo do SALGEMA, que, apesar de ainda tímido, contribuiu para essa migração, provocando uma maior exigência do ponto de vista econômico. Além disso, do ponto de vista cultural, a massificação da mídia, vislumbrou o “sonho” pelas grandes capitais.

As necessidades do mundo urbano, no contexto de uma sociedade altamente dependente de um grau, cada vez maior de escolarização, exigem a ampliação do atendimento via redes escolares municipais, e tiveram desde seu início, sérios entraves para a resposta dos Sistemas Municipais de Ensino. Isso se deu desde a última LDBEN – lei nº 9.394/96 – (BRASIL, 1996) até o momento e, na verdade, o que se esperava era a minimização dos efeitos desse quadro, ainda em descompasso com as demandas da sociedade, ou seja, se a emenda Nº14/96 que cria o Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do professor, a Constituição de 1988, que possibilitou a criação desse fundo e, conseqüentemente, o aporte de recursos financeiros aos municípios, via

definição de valores mínimos *per capita* no ensino fundamental possibilitaram aos municípios de Alagoas a melhoria da condição de suas redes escolares via manutenção e desenvolvimento do ensino, em situação menos precária.

Poderíamos, inclusive, pensar em uma remuneração mais atraente para os profissionais da educação. Isso vem acontecendo, sobretudo na última década, é um processo crescente de desvalorização do trabalho docente, amarrado às políticas neoliberais e ao consequente sucateamento das instituições públicas. Reconhecemos aí a precarização do Sistema Educacional como caminho histórico-político para a fragilização dos processos de qualificação da Educação que o projeto da sociedade alagoana há tempos vem exigindo. Como exemplo, observamos as condições de oferta do Ensino Fundamental alagoano, aprofundando um fenômeno que Lira (2001) denominou “prefeiturização do ensino”, fragilizando os processos de escolarização definida pela legislação como “direito público subjetivo” de toda a população brasileira.

Essas medidas políticas têm suas bases, sobremaneira, na distribuição dos recursos para melhor responder a essas demandas. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) realiza, anualmente, um censo escolar, cujos dados constituem a base para fixar o coeficiente a ser utilizado para a partilha dos recursos em cada estado. Além disso, a Lei 9.424/96 determina a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, no âmbito de cada esfera administrativa, no prazo de cento e vinte dias a contar de sua vigência.

Esses Conselhos têm por função não somente acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, mas também supervisionar o censo escolar anual. No entanto, os Conselhos mostram-se, em sua grande maioria, engessados pela cultura política autoritária dos legalismos históricos e da pouca participação da sociedade civil organizada, pois a forma como estes são constituídos, praticamente inexistente a participação da sociedade civil, sendo sua composição controlada pelas posições partidárias, que, verticalizando, hierarquizando e centralizando o processo de gestão, impossibilita o monitoramento mais ostensivo do uso desses recursos. Não podemos nos esquivar de dizer que se

trata da forte herança da cultura oligárquica como forma de resistência à passagem da condição senhorial para um modelo democrático-participativo.

Assim, a influência do FUNDEF, no processo de municipalização e expansão das matrículas, no ensino fundamental, no país e no Estado de Alagoas tem sido principalmente, sob o quantitativo de matrículas efetuadas em todas as séries do ensino fundamental municipal, refletindo nos indicadores de qualidade da educação, inclusive do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), apresentados hoje à população brasileira e alagoana.

Esse processo de expansão de matrículas apresenta-se positivamente sob a ótica da universalização do ensino, pois é a partir daí que o Estado de Alagoas começa a apresentar um crescimento de matrículas via municípios. Por outro lado, sem um planejamento que permita a ampliação e adequação dos prédios escolares, esse crescimento de matrículas, via rede municipal, trouxe indicadores educacionais desfavoráveis à qualidade do ensino, aumentando os números de abandono e reprovação escolar.

Analisando os dados de 1997 para 2006, percebemos um crescimento potencial do atendimento pelas redes municipais em detrimento da rede estadual. Isso seria uma simples constatação sem maiores consequências, inclusive na direção do que estabelece a LDBEN/96, em seu Título II, art. 3º, que trata dos Princípios e Fins da Educação Nacional, se as redes municipais estivessem preparadas para ocupar as responsabilidades correspondentes em termos de estrutura física e de profissionais para o que a ampliação de uma rede escolar exige.

Isso, contudo, parece não ter acontecido se observarmos os resultados apresentados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para Alagoas como, por exemplo, para 2004, mais de 50% dos estudantes alagoanos da 1ª à 4ª série do ensino fundamental apresentam desempenho crítico ou muito crítico em Língua Portuguesa e Matemática.

Trata-se de uma situação que vem piorando progressivamente, com uma leve melhoria apenas no item referente à defasagem entre idade cronológica e série escolar.

Com base nas conjecturas do senso comum e vivenciando a realidade da educação alagoana no seio da escola estadual e das secretarias de educação nos municípios, é que lançamos o desafio de investigar acerca da ausência de compartilhamento das responsabilidades entre municípios e estado e das causas do fracasso na qualidade do ensino, apesar da chamada “universalização” do ensino em Alagoas. Apesar de vivenciarmos a problemática da educação municipal, nossa pesquisa procura focar os anos de 1996 a 2008, considerando o período da reforma do ensino com a implantação da Lei nº 9.394, de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a pós-emenda nº 14 de 1996 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) por entendermos que foi, nesse período, quando grandes mudanças ocorreram, no panorama da área de financiamento e gestão da educação em âmbito nacional.

Pelas questões e hipótese que são apresentadas, esta pesquisa tem cunho quantiquantitativo, porque “seu propósito fundamental é a compreensão, exploração e especificação do fenômeno” (SANTOS FILHO, 1995, pp. 13-59). A opção por esse tipo de pesquisa deve-se ao fato de ele privilegiar o estudo das ações sociais, tratando as unidades sociais investigadas com totalidade, o que desafia o pesquisador, permitindo o que ela implica, a saber, um mergulho em profundidade nos fenômenos que pretende entender.

A abordagem da pesquisa se deu na forma de um estudo de caso, que teve o município de Traipu (AL), como objeto de estudo, por se tratar de um caso exemplar, localizado no semiárido alagoano, às margens do Rio São Francisco, com uma população de 25.650 habitantes e com uma realidade socioeconômico-cultural, muito parecida com a maioria dos municípios alagoanos. Repetidamente tem apresentado baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e alto nível de atendimento frente à oferta do Ensino Fundamental, contrapondo-se com o baixo IDEB que vem apresentando.

Objetivando investigar com uma atenção bastante focalizada como se têm comportado os indicadores de abandono, repetência e distorção idade-série a partir do período em que entraram em vigor a LDBEN nº 9.394/96 e o FUNDEF, buscamos, nas origens do município de Traipu, sua entrada no campo do ensino e até mesmo os arranjos políticos que têm caracterizado o município.

Nesse sentido, o interesse da pesquisa esteve centrado na vida política de Traipu, bem como nas concepções de municipalização/descentralização, gestão democrática, autonomia, participação e, sobretudo, na política pública que dá sustentação à qualidade do ensino. Essa é mais uma razão, que justifica a opção pelo estudo de caso, já que tivemos que investigar um fenômeno atual dentro de um contexto real, especialmente, nesse caso, quando os limites entre o fenômeno (municipalização do Ensino Fundamental com baixos indicadores) e o contexto em que estes estão inseridos e tomam corpo, devendo responder, de forma fundamentada, às afirmativas apresentadas pelo senso comum, no que diz respeito ao desempenho do Ensino Fundamental público em Alagoas.

A escolha pelo estudo de caso se deu ainda pela compreensão de que esta abordagem representa não apenas uma tática para a coleta de dados, nem meramente uma característica do planejamento, mas uma estratégia de pesquisa abrangente (YIN, 2001), ainda que limitada a um único espaço geográfico e social, na medida em que vai ao âmago da questão que é sempre tomada no seu conjunto.

A análise levou em consideração a cultura local, a formação dos gestores, a qualificação e o desempenho dos docentes, os materiais disponibilizados, a rede física da educação, o nível de compromisso dos gestores municipais e os indicadores humanos que evidenciam a qualidade de vida da população.

Abrem-se caminhos e possibilidade de se retratar a complexidade natural das situações, momento em que fica evidenciada a inter-relação dos componentes, o que fez com que lançássemos mão, como técnica de coleta de dados, do estudo de documentos municipais relativos à educação, bem como da observação participante de reuniões e de trabalho de professores em sala de aula, a par de entrevistas semiestruturadas com gestores, docentes e pais de alunos, tudo situado em um cenário traçado com o auxílio de questionários que caracterizam a sociedade

traipuense e os envolvidos na trama educativa, sejam eles gestores, educadores ou usuários da educação municipal.

Para a entrevista semiestruturada, entendendo ser impossível entrevistar toda a comunidade escolar, elegemos pessoas que ocupam postos centrais na educação, bem como usuários que se destacam nas escolas e na comunidade. A escolha não se prendeu a critérios estatísticos, mas sim ao envolvimento e à interação entre pesquisador e pesquisado, de modo a possibilitar a captação imediata de informações desejadas, além do confronto entre o discurso captado na entrevista e a prática percebida na observação; além disso, realizamos observação participante, através das visitas *in loco* à Secretaria de Educação e às escolas, durante todos os momentos da pesquisa, em horários e datas previamente selecionados, adotando uma postura de observador participante, permitindo melhor contato pessoal e estreito com o fenômeno pesquisado, oportunizando perceber as perspectivas dos sujeitos envolvidos e a realidade condizente com os indicadores publicados.

Também optamos pela aplicação de questionário pelo fato de ele vir a completar os outros instrumentos, já que foi totalmente estruturado, abrangendo três partes distintas, a saber: dados de identificação dos respondentes, questões de avaliação/análise de acordo com a dimensão, as categorias de análise e os aspectos a considerar, bem como as considerações finais com perguntas abertas de síntese.

Para ratificar as informações obtidas através dos instrumentos acima mencionados, analisamos também alguns documentos relacionados à educação pública do município de Traipu (AL), assim como arquivos escolares, projeto político-pedagógico das escolas, regimento interno da secretaria e das escolas, dados do censo escolar; além desses, toda a legislação que permeia o processo de municipalização e descentralização de recursos no município, seus Convênios e Programas Federais, suas leis, Resoluções, Medidas Provisórias, Instruções Normativas, bem como toda discussão que vem sendo feita, enquanto política pública de sustentação para garantia da qualidade do ensino no município.

A consolidação dos instrumentos mencionados se deu sob orientação das bibliografias selecionadas como referência e rastreadas pelas categorias centrais

assumidas para esse estudo e as que foram surgindo ao longo do aprofundamento teórico e das ações de pesquisa propriamente ditas.

Confrontamos igualmente os discursos da entrevista, as respostas dos questionários com as observações feitas *in loco* e a análise dos dados oficiais obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Instituto Nacional de Estatística e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), Censo Escolar, através de quadros sinópticos e gráficos com indicadores, visando caracterizar a realidade educacional, social, econômica e de moradia do município, de modo a percebermos com clareza e, assim, podermos explicar o fenômeno que inquieta e que demanda resposta.

Nessa perspectiva, trazemos, no 1º capítulo, uma leitura reflexiva que confronta as várias constituições brasileiras, mostrando seus avanços e retrocessos para a educação, no que diz respeito aos investimentos inerentes aos órgãos federados, bem como suas responsabilidades pelos vários níveis e modalidades da educação, em cada momento histórico, evidenciando o movimento dos pioneiros da educação e o movimento municipalista defendido por Anísio Teixeira, no sentido de transferir para os municípios, as responsabilidades da união e dos estados por considerar que estes teriam maior potencialidade para gerenciar a educação local.

Ainda nesse capítulo, mostraremos que foi, na Constituição de 1934, graças ao educador Anísio Teixeira, que o Brasil, com algumas interrupções, adotou o princípio da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos da receita de impostos dos poderes públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Mostraremos ainda que a implementação do FUNDEF em Alagoas, desde 1998, tem motivado os dirigentes públicos municipais a assumirem o máximo do ensino fundamental (1ª à 8ª série), porém o crescimento das matrículas na rede municipal de ensino, no Estado de Alagoas, tem provocado uma queda de qualidade, principalmente pela forma desordenada como esta vem ocorrendo. Fizemos referência ao modo como ocorre a autonomia dos municípios frente ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados.

No segundo capítulo, apresentaremos o processo de municipalização da educação no Estado de Alagoas, através de quadros e tabelas com indicadores que demonstram o crescimento do número de matrícula na rede municipal, em detrimento da rede estadual que, apesar da superior condição física dos seus prédios, teve sua matrícula, gradativamente sendo reduzida, pela falta de investimento no setor, provocada pelo fenômeno da desconcentração dos recursos que levou a um rompimento de acordos históricos, firmados anteriormente à implementação do FUNDEF.

Na prática, a situação de escolarização em Alagoas, vem sendo vivenciada, desde a base da nossa escolarização pública (1930), uma situação caótica do ponto de vista do desenvolvimento e da manutenção do nosso ensino básico, pois, com as políticas econômicas que se sucederam desde o período dos chamados ciclos econômicos, as mudanças apenas privilegiaram, do ponto de vista educacional, algumas regiões em detrimento de outras. Nesse quadro, nossa educação só conseguiu se desenvolver, até a década de 70, no ensino primário (de 1ª à 4ª série) e sua ampliação só se deu por força da Lei nº 5.692/71.

Ainda no capítulo supracitado, conheceremos um pouco de como surgiram os financiamentos para a educação e a ausência de planejamentos desses recursos, que contribuíram para o que Lira (2001) chama de “Prefeiturização” do ensino fundamental, visto que, ao criar o FUNDEF, não se estruturaram as redes para descentralizar as ações e trabalhar em parceria entre os entes federados, o que, inevitavelmente, levou a um processo de centralização dos recursos e à busca incessante por alunos, já que estes valiam “por cabeça”.

Diante de tal situação, Alagoas chegou quase à universalização do ensino fundamental, aumentando radicalmente seus números de matrículas, em detrimento da rede estadual que, apesar de mais bem estruturado, perdeu seus alunos para a rede municipal, que passou a trabalhar precariamente, até a 8ª série do ensino fundamental, disputando cada aluno, com a rede estadual. Esses dados estão sendo apresentados no segundo capítulo, em forma de tabelas e gráficos, inclusive, com indicadores educacionais que retratam as consequências dessa ampliação desordenada de matrículas, nos municípios alagoanos.

Para justificar o baixo rendimento da educação alagoana, ratificamos no terceiro capítulo as causas da baixa qualidade do ensino em Alagoas, buscando, a partir dos dados colhidos no município de Traipu, localizado no semiárido alagoano e situado às margens do Rio São Francisco, com área de 697,84 km² e densidade demográfica de 37 hab/km², a uma distância de 188,3 km de Maceió, capital do estado, e a 53 km de Arapiraca, central regional. Sua população, estimada, em 2008, com 25.854 habitantes, mostra que assim como os demais municípios, o crescimento de matrícula tem sido bastante elevado e, em consequência, também seus índices de repetência e distorção idade-série, comprometendo o IDEB de Alagoas que atualmente é um dos piores do Brasil.

Estaremos ainda, apresentando as consequências da “prefeiturização” dos recursos para manutenção e o desenvolvimento da educação e seus entraves para o desempenho da escolaridade da população e a formação dos professores, segundo seu depoimento através das entrevistas e dos questionários aplicados, bem como a gestão e implementação das políticas públicas da educação no país, com ênfase, no município de Traipu-AL.

É com base nas análises do material colhido nas entrevistas e questionários que, nesse terceiro capítulo, estaremos confrontando a teoria com a prática, das ações implementadas pela gestão municipal e seus efeitos para o desenvolvimento do município e de sua população. Por fim, mostraremos a influência da descentralização dos recursos para a educação e sua influência para a qualidade do ensino público municipal, no município de Traipu–Alagoas.

1º CAPÍTULO

O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PAÍS E EM ALAGOAS

A intervenção do Estado em educação era aceita, e mesmo defendida pelos pensadores clássicos do liberalismo. A educação, com efeito, se situa ao nível das atividades que são consideradas como sendo de interesse geral... Esta intervenção, para os liberais deve se concretizar pela utilização de dois mecanismos fundamentais: a criação e manutenção de escolas por parte do Estado e a promulgação de uma legislação específica para a educação.

(HORTA, 1983, p 54).

A epígrafe acima nos mostra que, a cada momento histórico, vamos perceber a discussão sobre a distribuição equitativa das responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No decorrer deste texto, estaremos destacando, nas constituintes e constituições, a histórica predominância da gestão centralizada na educação brasileira e o irrelevante papel que inicialmente foi atribuído à instância local que, gradativamente, foi conquistando sua autonomia e organizando o nível de educação de sua responsabilidade.

É interessante indagar sobre de que forma se dava a oferta de ensino no Estado de Alagoas. O que poderemos constatar é que essa oferta precisava deixar de ser feita de forma improvisada, seguindo a reprodução de modelos que os caminhos tradicionais prescreviam prática até então seguida. É nesse contexto em que surge o FUNDEF, contaminado pela cultura política dessas tradições.

Apontamos, aqui, para uma reflexão num contexto de oferta do Ensino Fundamental que se encontra em torno de 80% como responsabilidade dos municípios, contra menos de 20% sob a égide do Estado e uma parcela muito pequena nas mãos da rede privada. Diante desse quadro, é falacioso afirmar que a

ação dos municípios precisa “ser de qualidade¹”, no que diz respeito ao rendimento da aprendizagem, apontado pelos processos de avaliação como limitado e precário.

Examinando estudo de Verçosa (2006), no campo da história de Alagoas, parece ser possível encontrar uma base racional a partir da qual se possa avançar na tentativa de entender por que, em Alagoas, o aporte de recursos para o desenvolvimento do Ensino Fundamental - sobretudo no que tange ao compartilhamento com o Estado das responsabilidades educacionais - em vez de contribuir para a ampliação qualificada da escolarização básica, parece estar promovendo a sua desqualificação. Essa leitura remete-nos aos estudos de Holanda (1991), Faoro (1975) e Da Matta (1979; 1991), que permitem perceber o dilema entre o “público” e o “privado” que parece caracterizar a alma brasileira e alagoana e representar o *ethos* político dominante na vida social do mundo alagoano.

No que pese a maioria dos estudos sobre a política educacional, essa tem reproduzido os interesses dos grupos economicamente hegemônicos da política nacional, sobremaneira, os estudos de referências como os desenvolvidos por Cunha (1988), Neves (1994, 2002 e 2005) e Melo (2004) nos permitem compreender a situação limítrofe em que se encontra a Educação Básica de Alagoas. Tais estudos são indispensáveis para o entendimento do descompasso entre as ocorrências no contexto nacional, latino-americano e, em última instância, da economia capitalista globalizada e transnacional.

A afirmação, centrada nos estudos sobre planejamento e política da educação, considerando o Brasil como um espaço politicamente homogêneo, deixa de considerar particularidades como as que têm caracterizado Alagoas, mesmo no contexto do Nordeste brasileiro.

Esse processo de homogeneização tem respondido mais às demandas dos grupos hegemônicos transnacionais², diante de seus interesses neocolonizadores,

¹ Como qualidade, estamos compreendendo aqui como “processos educacionais, não sendo mais do que uma tentativa de transferir para a esfera escolar os métodos e as estratégias de controle de qualidade próprio de campo produtivo.

que, mesmo abastecidos os grupos locais com materiais para construção do processo de mudança, é evidenciada certa cumplicidade dos setores hegemônicos locais com as práticas políticas do grande capital transnacional.

1.1 As Constituições brasileiras e a vinculação de recursos para a educação

O financiamento da educação atravessa historicamente as configurações políticas, que foram implementadas pelas constituições. Nem sempre tais travessias corresponderam às demandas sociais. Nessa perspectiva, procuramos saber de que forma as constituições brasileiras estabeleceram vínculos com a gestão dos recursos nacionais.

A descrição dos avanços e retrocessos da vinculação de recursos para a educação nacional sempre se deu de forma cíclica. Verificamos que a ideia de Fundo não é tão nova como se dá a entender em determinados momentos políticos da contemporaneidade. Foi na Constituição de 1934, através do educador Anísio Teixeira, que o Brasil, com algumas interrupções, adota o princípio da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos advindos da arrecadação de impostos para a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas de ensino. O que a história do financiamento da educação no país mostra é que essa vinculação cumpriu um importante papel em assegurar um mínimo de estabilidade financeira ao setor, colocando o Brasil como um dos poucos países do mundo a manter uma vinculação de recursos tributários, como garantia da existência de recursos financeiros para a Educação.

Reflexo de um país predominantemente rural, um parágrafo único da Constituição de 1934 reservava 20% dos recursos vinculados da União para a realização do ensino na zona rural. Com o golpe que instaurou o Estado Novo,

² Estamos considerando o processo como “transnacional”, a partir da compreensão que, na contemporaneidade, as fronteiras simbólicas da nacionalidade transcenderam sua circunscrição política, sobrepondo-se a essas.

surgiu a Constituição de 1937, onde não havia qualquer tipo de vinculação de verbas para o ensino, garantindo gratuidade, sem restrição, apenas para o ensino primário; os demais níveis só seriam atendidos mediante comprovação de insuficiência de recursos (BRASIL, CF, 1934/37). Reconhecemos, parafraseando Verçosa (2006), a presença de uma cultura política de resistência de bases conservadoras, estabelecendo limites para uma *práxis* que pretendesse avançar em atender a uma camada maior da sociedade brasileira.

Essa vinculação só foi retomada na Constituição de 1946, que, bastante avançada para a época, foi, sem dúvida alguma, a esperança para a democracia no país e para as liberdades individuais do cidadão que, com o fim da segunda guerra, precisava restabelecer seus poderes e jogar uma cortina de fumaça nas atrocidades. A democracia era um valor disputado, com bastante vigor, tanto pelos capitalistas liberais, representados pela burguesia, como pelos comunistas. Assim, foi retomando, em boa parte, os princípios da Constituição de 1934, que passou a exigir dos Municípios e dos Estados a aplicação de 20%, ficando para a União a obrigação de gastar 10% da renda resultante de impostos com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE), além do auxílio financeiro e assistência técnica que seriam viabilizados pela união aos entes federados, garantindo melhor condição ao financiamento da educação pública, como direito de todos.

Vale lembrar que foi nesse contexto em que Anísio Teixeira, grande defensor da educação, iniciou a discussão acerca do movimento municipalista, cuja proposta era transferir as responsabilidades dos Estados e da União com o ensino primário, para os municípios, alegando suas potencialidades no gerenciamento do ensino básico a ser ofertada a toda a população brasileira; isso tudo, culminando com importantes fatos históricos, vivenciados pelo mundo, a exemplo da criação da Organização das Nações Unidas (ONU)³, uma organização internacional cujo objetivo declarado é facilitar a cooperação em matéria de direito internacional,

³ A ONU foi fundada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial para substituir a Liga das Nações, com o objetivo de deter guerras entre países e para fornecer uma plataforma para o diálogo. Ela contém várias organizações subsidiárias para realizar suas missões.

segurança internacional, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e realização da paz mundial.

Nessa oportunidade, a ênfase dada ao setor educacional estava relacionada ao combate ao analfabetismo, embora as alternativas apresentadas fossem limitadas à proposição de brigadas de alfabetização. Em 1961, aumentou-se o percentual de recursos sob responsabilidade da União para 12%, mas a Constituição de 1967, a primeira gerada pelo golpe militar de 1964, suprimiu a vinculação, e esse aspecto da LDBEN Nº 4.024/1961 tornou-se letra morta, provocando um retrocesso na autonomia da educação nacional.

A chamada Constituição Junta Militar (1969) – na verdade uma Emenda Constitucional, tão ampla que reescrevia a Constituição – ressuscitou a vinculação, sobre uma base maior: a tributária (que envolve Taxas, Contribuições e Impostos), apenas para os Municípios (20% do montante, o qual deveria ser destinado para o antigo ensino primário).

O tema da vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino voltou a ser discutido quando o Senador João Calmon apresentou, em 1976, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), na qual previa que a União deveria destinar 12% e os Estados e Municípios 25% da receita líquida resultante de impostos para esse fim. Como não obteve o número mínimo de votos necessário para aprovação, naquele momento, o mesmo Senador reapresentou a proposta em 1983, desta vez com sucesso. Os percentuais passaram a ser de 13% para a União e 25% para Estados e Municípios. A partir de então, o preceito da vinculação foi mantido.

Na Constituição de 1988, o percentual atribuído à União foi elevado para 18%, cabendo aos Estados e Municípios aplicar, no mínimo, 25% dos recursos provenientes dos impostos, na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE)⁴. A fixação dos percentuais, com acréscimo para a União, permitiria, segundo

⁴Algumas das Vitórias na Constituinte de 1988 só foram possíveis devido à participação popular. A Organização do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, agrupamento que reunia mais de

os legisladores, fazer cumprir o que preceituava a própria Constituição Federal quanto à construção de uma escola de qualidade. O ensino fundamental público, segundo o parágrafo 5º do mesmo artigo, teria ainda como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação⁵. Mereceram destaques, durante as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, as teses defendidas por Anísio Teixeira: a gratuidade do ensino, como princípio igualitário que torna a educação, em qualquer dos seus graus, acessível a todos os cidadãos que tenham vontade e que estejam em condição de recebê-la; a articulação entre educação e trabalho; a constituição de fundos para a instrução pública; a defesa da formação de nível superior para os professores, para acentuar-lhes o espírito de formação científica; a extensão do tempo da escola primária; o aumento do número de dias do ano letivo; as discussões acerca do sistema nacional de educação, entre outras (LIMA, 2006).

No relatório sobre o Plano Nacional de Educação, em 1961, o educador Anísio Teixeira afirma que as ideias de Fundo e Plano, adotadas pela Lei de Diretrizes e Bases, “apontam em considerar especiais os serviços públicos de ensino e, deste modo, sujeitos a tratamento diverso daqueles que recebem os serviços públicos normais” (LIMA, 2006. p. 25). Na mesma oportunidade, Anísio Teixeira de forma sutil, insistia para que a educação passasse a merecer tratamento diferenciado entre as diversas políticas e falava da oportunidade que um Fundo oferecia, indicando a forma pela qual os três governos poderiam coordenar os seus esforços para a consecução dos objetivos previstos na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ele argumentava:

A forma democrática implica um desenvolvimento social e político, que tem por base a educabilidade humana, que as relações entre o

20 entidades da área educacional, além de outras, teve uma fundamental importância nesse processo.

⁵O salário-educação foi criado pela Lei 4.440, de 27 de outubro de 1964, e é a principal fonte de recursos vinculados ao ensino fundamental. Trata-se de uma contribuição social devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas no percentual de 2,5% da folha de pagamento das empresas. A distribuição dos recursos do salário-educação é a seguinte: 1/3 fica com a União e 2/3 vão para os estados onde a contribuição é cobrada.

Estado Democrático e a Educação são intrínsecas, no sentido de que a educação é condição *sine qua non* da existência do Estado Democrático e que o direito à educação passou a ser um dos direitos constitucionais do cidadão brasileiro; (...); essa responsabilidade, em virtude do caráter federativo do Estado, é solidária, obrigando simultânea e completamente as três ordens de Poder Público: a União, os Estados e os Municípios; (...) torna-se mutuamente indispensável um mínimo de ação coordenada e uniforme em que, acima de tudo, se fixem as responsabilidades de financiamento e do esforço comum de educação de todos os brasileiros (LIMA, 2006. pp. 25-26).

O próprio Anísio Teixeira, com sua proposta elaborada em 1932, serviu de inspiração para os mentores do FUNDEF (1996), pois ele visava à aplicação dos recursos mínimos constitucionais e à definição da escolaridade mínima obrigatória, sem se descuidar da garantia da gestão colegiada, como vemos a seguir:

Os recursos mínimos, previstos na Constituição, para tais serviços, passariam a ser considerados Fundos de Educação a serem administrados pelos Conselhos; nesse empreendimento comum, o mínimo obrigatório de educação a ser oferecida a todos os brasileiros – ou seja, a escola primária – constituiria dever prioritário, não se podendo dos recursos educacionais previstos como mínimos pela Constituição despende, para a extensão dos serviços educativos acima da escola primária compulsória, senão o que venha sobrar daqueles recursos, depois de atendida a obrigação fundamentada escola primária (LIMA, 2006, p. 26).

Considerando essa proposta e estabelecendo um paralelo com a atual conjuntura, verificamos uma ampla semelhança na forma de financiamento daquele período com o atual; ambos tratam de Fundos e têm seu foco no ensino primário-fundamental, ou seja, no nível universal de ensino, considerado obrigatório e de responsabilidade do estado.

Tais Fundos teriam a seguinte composição:

Os planos de financiamento obedecerão às seguintes normas: os orçamentos serão baseados no custo individual do aluno; esse custo será calculado pela forma prevista de salário do professor (70%), de despesas materiais de manutenção e administração (20%) e de despesas do prédio e sua conservação (10%); e os (10%) desse custo

aluno (municipal e estadual), junto com os (10%) do auxílio federal, constituirão o fundo para empréstimos, tornando possível a negociação dos mesmos em bases nacionais e internacionais (LIMA, 2006, p. 26).

Analisando a composição destacada, ratificamos nossa ideia, confirmando ainda que o FUNDEF nada mais é que uma reprodução do modelo proposto por Anísio Teixeira em 1932, utilizado hoje como o “carro chefe” do ensino fundamental, durante sua vigência, gerando grandes expectativas e frustrações à comunidade escolar.

Ainda sobre a distribuição dos recursos, ele sugeriu:

Para cumprimento dessa obrigação, o município despenderia o total de seus recursos mínimos para a educação, isto é, 20% de sua receita tributária, os Estados despenderiam, no ensino primário propriamente dito, no mínimo 14% de sua receita tributária, reservando 6% para os seus outros deveres indiretamente relacionados com a educação popular e primária; e a União despenderia de sua percentagem de 10% da receita tributária quanto fosse necessário para completar o orçamento da educação primária para todos os brasileiros. (LIMA, 2006, p.26).

Ao concluir o documento, o autor afirma que daquele modo “o sistema parecia corresponder às verdadeiras condições federativas do Estado Brasileiro e deveria proporcionar um clima de formação do espírito profissional na condução do maior serviço público de uma democracia: a educação” (LIMA, 2006).

A CF de 1988 reafirmou também a necessidade de unir esforços, inclusive financeiros, para a universalização do ensino fundamental e para a erradicação do analfabetismo. Nesse sentido, o artigo 60 do ADCT convocava a mobilização de todos os setores organizados da sociedade para, no prazo de dez anos, e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos à qual se refere o artigo 212 (Vinculação orçamentária com a educação: União 18%, DF, Estados e Municípios 25%), enfrentarem esses dois graves problemas da educação brasileira.

A tabela 1 resume o processo de vinculação, com seus percentuais, nas diferentes Constituições do país.

Tabela 1 - Vinculação de Receitas à Educação – História Constitucional

CONSTITUIÇÕES	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Constituição Federal de 1934 (*)	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	-	-	-
Constituição Federal de 1946 (*)	10%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	-	-	-
Emenda Constitucional 1/1969 (**)	-	-	20%
Emenda Constitucional 1/1983 (*)	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988(*)	18%	25%	25%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado – SP. Manual Básico: aplicação no Ensino – novas regras. 1998. p. 7.

(*) base de cálculo: receita de impostos.

(**) base de cálculo: receita tributária.

O artigo 212, porém, longe de trazer solução para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, na prática, tornou-se inaplicável. De fato, o governo central nunca pôde dispor de metade dos recursos previstos para investir nessas metas. A resolução do problema veio com a mudança no texto constitucional, sobretudo no que concerne a essa sistemática de vinculação, sem, contudo, alterar os percentuais de recursos destinados ao ensino. O financiamento da educação sofreu alterações importantes, a partir da implantação do FUNDEF, indicando um novo processo de repasse de verbas para estados e municípios, de acordo com a nova legislação em vigor.

As origens do FUNDEF estão nas discussões travadas quando da implantação do Plano Decenal de Educação para Todos. Esse Plano foi resultado da assinatura, pelo governo brasileiro, da “Declaração Mundial de Educação para Todos”, documento resultante da Conferência de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das

Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial.

As conversações, no Brasil, evoluíram para a instalação do Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica, coordenado pelo MEC, e constituído por entidades governamentais e não governamentais: Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outras. Porém, o governo Fernando Henrique Cardoso impôs uma nova dinâmica nas discussões, alterando o caráter da proposta do Fundo, que deveria ter uma abrangência para toda educação básica, ficando restrita sua vinculação, exclusivamente ao ensino fundamental e desconsiderou a questão do piso nacional. Assim, foi promulgada, em 14 de setembro de 1996, a EC nº 14/96, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criando o FUNDEF.

O que seria para muitos brasileiros um grande feito – o FUNDEF, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso, sancionado pela Lei nº 9.424/96, na verdade nada mais seria do que uma reprodução parcial da proposta de Anísio Teixeira em 1932, rerepresentada em 1947, na Assembleia Legislativa da Bahia e ao Conselho Federal de Educação, no relatório do Plano Nacional de Educação, em 1961. Mas, diferentemente do FUNDEF, criado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o Fundo proposto por Anísio Teixeira deveria reunir todos os recursos destinados à educação e não apenas uma parcela.

Foi, a partir da implantação automática do FUNDEF, em janeiro de 1998, que os grandes conflitos pelo compartilhamento das responsabilidades no ensino fundamental, entre os entes federados, começaram a existir mais intensamente, visto que os recursos advindos para as escolas estariam condicionados ao número de matrícula que cada rede de ensino, estadual ou municipal, mantém sob sua jurisdição.

A Lei especifica que somente as matrículas da 1ª à 8ª série do ensino fundamental, e exclusivamente do ensino presencial, serão computadas para efeito do cálculo da distribuição dos recursos, vetando, portanto, as matrículas do ensino

fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência. Prevê também que a distribuição deverá considerar, ainda, a diferença de custo por aluno, elencando alguns componentes que deverão estar presentes na metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, a saber: 1ª à 4ª série; 5ª à 8ª série; estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

Toda essa expectativa de melhoria na educação e, em especial, no trabalho e na remuneração dos docentes, gerada pelos exaltosos discursos, nos leva a refletir a citação feita por Joaquim dos Reis Silva júnior, ao escrever o prefácio do livro de Nicholas Davies (2001), “*O Fundef e as verbas da educação*”, quando nos mostra com clareza o novo paradigma das políticas públicas:

O governo federal tem apresentado o Fundef como tábua de salvação do magistério, que teria a sua remuneração melhorada por conta dele. Se pensarmos no magistério como um todo, a alegação oficial não precede por várias razões. Uma é que, como o Fundef não traz recursos novos para a educação, mas apenas redistribui, entre o Estado e os seus Municípios, uma parte dos recursos já existentes (...), ele não possibilita uma valorização dos docentes (...) ou do magistério como um todo, mas apenas de Estados e Municípios que ganharem com o Fundef (...) apenas para a remuneração. (DAVIES, 2001, p. 29).

Não podemos deixar de ressaltar que, embora responsável pela iniciativa, o governo federal contribui com poucos recursos para o ensino fundamental e, em especial, para o Fundef, bancado quase que exclusivamente por Estados e Municípios. Diante dessa realidade, podemos presumir que a prioridade ao ensino fundamental não passa de retórica já que a contribuição é ínfima, e o percentual da sua receita destinada a esse nível de ensino foi diminuído drasticamente pela EC nº14/1996, fato que contribuiu para pôr fim aos acordos históricos de gestão do ensino fundamental.

1.2 Descentralização e Municipalização da Educação

Historicamente, no Brasil, verificou-se alternância entre períodos de maior centralização ou descentralização político-administrativa. Apesar desses movimentos distintos quanto à concentração do poder, culturalmente predomina a tendência centralizadora na política brasileira. A gestão da educação reflete essa tendência, pois, já na Primeira República (1889), em que pese o ideário liberal e federalista, o governo central assumiu, juntamente com os Estados, a tutela do ensino primário e do profissional. O papel dos municípios ficou restrito à colaboração na edificação e na preservação de estabelecimentos de ensino.

O crescimento da participação dos municípios na oferta da educação escolar à população brasileira não se deu por acaso e sem gerar grandes conflitos políticos, a exemplo da Constituinte de 1932, quando grandes bancadas regionais (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) opõem-se a uma excessiva centralização pela União de todos os níveis e ramos de ensino, ainda que admitindo uma participação da União em “linhas amplas e gerais” ou “nos aspectos genéricos dos fins”.

Na verdade, o único ator dissonante dos termos em que o debate sobre o tema foi sendo conduzido é constituído por renovadores. Estes sempre foram favoráveis às diretrizes gerais de ensino pela União, além do exercício de uma ação supletiva onde se fizesse necessário, bem como de estimulação do processo educativo por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Na concepção dos renovadores, o controle dos sistemas de ensino deveria ficar com os Conselhos, nacional e estadual, entendendo-se que controlar o ensino não seria outra coisa senão zelar pelo cumprimento das diretrizes que seriam estabelecidas pela União (FÁVERO, 2005).

A Constituição de 1934 não se referiu a sistemas educativos municipais, evitando com isso que dentro de cada Estado se constituísse uma multiplicidade de sistemas educativos. Definiu como competência da União Federativa “traçar as diretrizes da educação nacional”, cabendo aos Estados “organizar e manter os respectivos sistemas de ensino, respeitadas as diretrizes fixadas pela União”. Já a

Constituição de 1937, ao confiar a administração do ensino primário aos Estados, confere aos Municípios pequena participação na organização desse nível (BOTH, 1997, p. 66).

Na constituinte de 1946, grande polêmica se estabeleceu quanto às responsabilidades a serem assumidas pelos entes federados, em relação à educação pública e ao fato de os municípios terem ou não as condições para criarem um “sistema educacional” próprio e autônomo em relação ao dos demais níveis da administração. Para alguns políticos da época, a exemplo do Sr. Ataliba Nogueira (PSD-SP),

(...) ninguém melhor do que o munícipe entende dos assuntos municipais. No particular da instrução pública, ele é quem deve escolher a professorinha do lugarejo afastado, para o qual a moça bonita que freqüentou uma escola normal e aprendeu coisas difíceis (...), o horário escolar é ou não, um assunto de que só o município entende? Não é ele que sabe em que época devem cair as férias escolares; quando os pais precisam dos filhos para auxiliá-los na colheita do café, no amanho da terra ou em outros trabalhos pertinentes à agricultura? No entanto, os horários e as férias escolares são decretados na capital dos estados (...). (FÁVERO, 2005, p.184-5).

Observamos, na oportunidade, que o aspecto relevante para atribuir a responsabilidade pela educação ao Estado é a condição financeira da qual, ao contrário, os municípios não dispõem. Entretanto, para alguns, tudo dependia exclusivamente das condições dadas para que pudessem cumprir com suas atribuições.

A descentralização administrativa, no entanto, vai receber impulso com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – lei nº 4.024, de 1961, que organiza os sistemas estaduais de ensino e amplia potencialmente a autonomia dos Municípios como mantenedores de rede de escolas, ainda que vinculados ao Sistema de Ensino dos Estados. Nesse período, a instância municipal é estimulada a atuar principalmente no ensino primário da zona rural, mas sem a necessária delegação de competências e sem os recursos compatíveis.

A partir da década de 70, intensificou-se no país o processo de transferência de matrículas das redes estaduais para as redes municipais de ensino e o debate sobre o processo da municipalização do ensino.

É, pois, a Lei nº 5.692/71 (Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus) que “inclui formalmente o Município no rol dos responsáveis pela administração do ensino de 1º grau”, ao estabelecer:

Art. 41 - A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos para promovê-la e incentivá-la.

(...)

Art. 58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único - As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

(...)

Art. 71 - Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto (BRASIL, LDB, 1971).

A “Lei da reforma do Ensino” trazia, em seu bojo, dispositivos que instituíam o processo de municipalização do ensino, ao prever a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente do 1º grau que, pela sua natureza, possam ser realizados pelas administrações locais” (art. 58, parágrafo único). Outro destaque está no artigo 71 (Das Disposições Transitórias), que oportunizou a delegação de parte das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação a Conselhos Municipais.

A partir daí, muitos programas são implementados pelo Governo Federal e Estadual visando ao fortalecimento das ações do município, prioritariamente na zona rural e nas periferias urbanas. Desse modo, o Município foi assumindo gradativamente a manutenção do ensino fundamental e do pré-escolar para os segmentos mais empobrecidos e marginalizados da sociedade, o que, na maioria

dos Estados brasileiros, gerou redes municipais pobres e precárias, por falta de consistência e coerência das políticas de descentralização, já que não havia por parte do governo, políticas de democratização da educação e melhoria da qualidade do ensino, mas sim, a de diminuir gastos.

Foi, na década de 1980, que os movimentos sociais se configuraram como resistência da sociedade civil ao autoritarismo vigente no período ditatorial que se instalou no Brasil em 1964 e que se tornou ainda mais autoritário em 1968. A atuação desses movimentos foi decisiva para levar o país a um processo de redemocratização, criando novos espaços para a gestão das políticas públicas no Brasil. Esses movimentos exerceram forte influência na constituição de 1988, que introduziu os princípios da descentralização e municipalização na gestão e implementação das políticas públicas, reconhecendo o município como instância administrativa e política autônoma, possibilitando-lhe que, no campo educacional, pudesse assumir até a autonomia própria de um sistema.

Assim, no campo da educação, a Constituição de 1988 (artigo 211) oportunizou a organização de seus sistemas de ensino, desde que, nesse processo, fosse respeitado o princípio de colaboração com a União e com os Estados. Nesse contexto de expansão das matrículas, cresceu a participação dos municípios na oferta da educação escolar à população brasileira, segundo levantamento feito pela Câmara Legislativa, Brasília – DF, através da Consultora Legislativa da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciências e Tecnologia (ABREU, 2003):

- a) Esse crescimento ocorreu principalmente nas áreas menos atendidas pelas redes estaduais de ensino – por exemplo, mais no interior do que nas capitais, mais na zona rural do que na urbana.
- b) Em consequência, a Lei da Reforma de 1971, contém a primeira referência legal à responsabilidade dos municípios em educação, com a previsão de progressiva passagem para a responsabilidade municipal dos encargos e serviços da educação, especialmente de 1º grau.
- c) De fato, a partir da década de 1970, intensificou-se no país, o processo de transferência de matrículas das redes estaduais para as redes municipais de ensino e o debate sobre esse processo de municipalização do ensino.
- d) (...)

- e) No ano anterior a vigência do FUNDEF, apenas em oito Estados a municipalização do ensino fundamental era superior a 50%, ou seja, existiam mais matrículas nas redes municipais do que na rede estadual de ensino. São eles o Rio de Janeiro e os sete Estados do Nordeste com os mais baixos valores anuais por aluno, considerando os recursos do FUNDEF no Estado: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.
- f) É possível levantar a hipótese que a municipalização do ensino fundamental foi mais intensa onde os governos estaduais enfrentaram mais dificuldades, por escassez de recursos financeiros, para responder à demanda por ampliação do atendimento educacional verificado nas décadas de 60 em diante. (ABREU, 2003, p. 4).

A partir de então, começou a ocorrer a consolidação da autonomia dos Municípios que os instituiu como entes da Federação, portanto, como entes jurídicos com recursos e com responsabilidades próprios e com liberdade para a constituição do seu próprio sistema que, atendendo aos apelos e às demandas da sociedade, ora sofrendo as pressões dos governos federal e estaduais, expandiram suas redes próprias de ensino fundamental e de educação infantil (incluindo creches e pré-escola).

Podemos observar que a educação é tratada pela Constituição atual como um direito social e tem assegurada a vinculação dos impostos para sua manutenção, assim traduzida:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Contudo, não apenas é um direito social, mas um “*direito público subjetivo*” (Art. 208, §1º, da CF) na etapa do Ensino Fundamental, cuja responsabilidade de atendimento está claramente definida na Constituição Federal:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

E na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96):

Art. 5º – (...)

§1º - Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II – fazer-lhes a chamada pública;

III – zelar, junto aos pais e responsáveis, pela freqüência à escola.

Art.10 – Os Estados incumbir-se-ão de:

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio.

Art. 11 – Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

As opções dadas aos municípios incluem a constituição de seu sistema de ensino autônomo ou a integração ao sistema estadual de ensino. Constituir seu sistema de ensino autônomo significa para o Município, antes de qualquer coisa, assumir um firme compromisso com a educação, envolvendo todas as lideranças locais e toda a população. Outra opção dada ao Município é a integração ao sistema estadual. Essa integração há de ser alcançada mediante entrosamento entre os dois sistemas, ficando claras as responsabilidades de cada um. A integração ao sistema estadual não significa para o Município abrir mão de seus deveres em relação à educação e às escolas, mas apenas perder parcialmente sua autonomia nesse setor. Contudo, o Município não poderá eximir-se de responsabilidades, especialmente em relação ao ensino fundamental. Seguramente, a sustentação das instituições de educação infantil continuará a cargo da esfera municipal. A escola é espaço fundamental, indispensável e de direito do cidadão para mobilizar a informação, a cultura e o patrimônio societário (HAMZE, 2007).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN, de 1996, define, em seu artigo 32, seção III – sobre o Ensino Fundamental que, nesse segmento, o estudante deve desenvolver a sua capacidade de aprender e dominar a leitura, a escrita e o cálculo; compreender o ambiente onde está inserido; adquirir valores e atitudes de convivência no meio social e fortalecer o vínculo com a família; e ainda, ao longo de sua vida escolar, receber ensino público e gratuito de qualidade, o que significa com produtividade expressa em aprendizagem efetiva e não apenas em números que indicam matrícula inicial.

Nesse processo, o Ensino Fundamental ficaria, então, predominantemente, a cargo dos municípios, numa partilha com o Estado, enquanto a educação infantil seria encargo dos municípios e o ensino médio, dos governos estaduais, ficando o ensino superior a cargo do governo federal. O município, através dessa colaboração e através de seu órgão administrativo, pode administrar seu sistema de ensino, definindo normas e metodologias pedagógicas que se adaptem melhor às suas peculiaridades ou lançar mão da possibilidade de se manter vinculado ao sistema estadual. As articulações entre as esferas existem, e as leis seguidas pelo município são estaduais e federais. As leis, na esfera municipal, se articulam entre os sistemas de ensino conforme possibilidades apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 – Possibilidades para a Organização da Educação Municipal

	Sistema Municipal de Ensino	Integração ao Sistema Estadual de Ensino	Sistema Único Com o Estado
Elementos constitutivos	<p>Instituições de Ensino (municipais de Educação Básica e privadas de Educação Infantil).</p> <p>Órgãos Municipais de Educação: Administrativo Normativo (conselho)</p> <p>Conjunto de normas complementares.</p> <p>Plano de Educação</p>	<p>Instituições Municipais de Ensino.</p> <p>Órgãos Municipais de Educação:</p> <p>Administrativo Conselho (não normativo) Plano de Educação</p>	<p>Instituições públicas de ensino administradas pelo Estado e pelo município em conjunto.</p> <p>Instituições privadas de Educação Básica.</p>
Procedimentos	<p>Alteração da Lei Orgânica (se for o caso)</p> <p>Lei(s) do Sistema Municipal de Ensino</p> <p>Organização/Reorganização do Conselho Municipal de Educação.</p> <p>Comunicação à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.</p>	<p>Comunicação com a Secretaria Estadual de Educação e com o Conselho Estadual de Educação.</p>	<p>Opção tomada em conjunto pelo município e pelo Estado.</p>

Quadro elaborado por Mariza Abreu e Marisa Timm Sári para a oficina “Sistema Municipal de Ensino”, PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, promovido pelo MEC/Projeto Nordeste, UNICEF, UNDIME e Banco Mundial, no período de maio a dezembro de 1997.

O problema é que, no meio desse caminho, há inúmeros desvios, como a dificuldade de os governos federal, estadual e municipal estabelecerem metas conjuntas, restando um único segmento, consagrado como direito humano cuja infração caracteriza crime de responsabilidade por parte das autoridades públicas – o Ensino Fundamental – e que depende de negociação permanente entre os entes federativos de caráter estadual e municipal. A capacidade de atendimento da esfera

municipal para a transferência de competências onde nem sempre lhe foram assegurados os recursos correspondentes às novas responsabilidades assumidas gerou maior dependência, ao invés da preconizada autonomia.

Como constatação do exposto acima, podemos verificar que, tanto na zona urbana, como na zona rural, é garantida pela CF/1988 a educação das crianças até seis anos, como dever do Estado e responsabilidade do Município, tanto nas creches como na pré-escola, estendendo-se para o Ensino Fundamental. Em se tratando da zona rural, o dever do Município compreende também a responsabilidade pelo transporte de alunos e de professores, atendendo às demandas em busca ao acesso do ensino gratuito e obrigatório (ensino fundamental), preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (Lei Darci Ribeiro), no seu artigo 4º - I - Título III - Do direito à Educação e do Dever de Educar.

1.3 O processo de municipalização e suas consequências para a educação de Alagoas

Em Alagoas, é caracterizada como uma situação que, por sua singularidade, merece estudo acurado, pois, sem a existência de Fundos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, foi fácil para Municípios e Estado perceberem que juntos poderiam garantir o cumprimento das suas obrigações com os três níveis da educação, assim distribuídos: os Municípios assumiram a Educação Infantil e o ensino fundamental, nas séries iniciais, e o Estado, o ensino fundamental, nas séries finais, e o ensino médio. No entanto, gradativamente foi-se observando que havia uma redução de matrícula nos municípios, em relação ao que estes entregavam ao Estado na 5ª série, o que até então seria conveniente para os municípios passou a ser motivo de preocupação, por conta dos recursos que estes representavam.

A Emenda Constitucional nº14/1996 e a Lei 9.424/96 que estabeleceram a criação do Fundef e determinavam que 15% do FPE (Fundo de Participação dos Estados) ou do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), do IPI (imposto sobre

produtos industrializados) e do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias) deveriam ser usados no ensino fundamental, de acordo com os alunos matriculados em cada sistema, vinculados ao custo mínimo anual por aluno; em Alagoas, parece ter contribuído para a piora da situação do ensino ministrado pelos municípios, em razão da forma improvisada em todos os aspectos, sobretudo no que tange à gestão e à docência, proporcionados pelos municípios alagoanos – com pouquíssimas exceções, pelo que se percebe pelos resultados das avaliações como a Prova Brasil, realizada a cada dois anos e que contribui para fixar a média do IDEB de cada escola e, conseqüentemente, do município.

Mesmo existindo a lei que estabelece o que constituía objeto dos recursos do FUNDEF – a manutenção e o desenvolvimento do ensino – de modo a evitar o uso que, até então, era feito desses recursos pelos municípios; dos 25% obrigatórios, o atendimento escolar não parece ter melhorado. Segundo o art. 70 da LDBEN/96, consideram-se como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam à/ao:

- I- Remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e demais profissional da educação;
- II- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III- Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V- Realização de atividades - meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI- Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII- Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

Diante de definições apresentadas, não sabemos como explicar por que o ensino fundamental oferecido pelos municípios alagoanos não se tem dado de forma a revelar qualidade expressa em aprendizagem.

Até o momento, não se tinham estudos e dados precisos que comprovem a afirmação de que a implementação do Fundef, em Alagoas, desde 1998, parece ter motivado os dirigentes públicos municipais a assumirem o máximo do ensino fundamental (1ª à 8ª série), desfazendo, inclusive, em alguns municípios, acordos históricos, mantido com o Poder Público Estadual, para o atendimento compartilhado aos estudantes do ensino fundamental, revertendo uma situação que, se não era a desejável da 1ª à 4ª série, era, pelo menos, aceitável nas últimas séries, consolidando o que Lira (2001) chama de “prefeiturização” do ensino, em oposição ao que deveria ser um movimento de democratização, via desconcentração da escolarização no nível fundamental.

O que parece é que, de fato, essa “corrida ao ouro” levou os municípios a promoverem chamadas e realizarem matrículas nas praças públicas, até mediante sorteios de bens, a fim de garantir o maior número possível de alunos (“afinal eles valiam por cabeça”). A alegação era de que isso significava mais recursos para a educação e, conseqüentemente, para a escola, criando grande expectativa nos profissionais da educação e, em especial, nos docentes que vislumbraram a possibilidade de melhorar seus vencimentos e ver os investimentos na educação aumentarem a motivação dos alunos que, finalmente, teriam mais acesso aos materiais didáticos e à melhoria da estrutura física de suas escolas, bem como aos recursos que pudessem favorecer o processo de ensino e aprendizagem e assim garantir a manutenção com qualidade dos alunos matriculados no ensino fundamental que, na sua grande maioria, são extremamente pobres e com IDH abaixo da média.

A cautela com o crescimento das matrículas parece não ter sido levada em conta pelos gestores que, sem reservas, não escondiam a ânsia em abocanhar uma maior fatia do Fundef, levando-os a “operarem” o milagre da multiplicação das matrículas, fazendo com que em 1998 elas subissem muito mais do que a evolução média dos anos anteriores.

É relevante salientar que o crescimento da importância dos municípios na oferta da educação no país verifica-se a partir do processo de significativa ampliação da taxa de escolarização da população brasileira entre 7 a 14 anos, que cresceu de 36%, em 1950; para 67%, em 1970, e atingiu 96%, em 1999. Esse crescimento é consequência da industrialização e urbanização aceleradas e da pressão dos setores populares por acesso aos serviços básicos, entre os quais a educação.

A partir daí, está depositada a esperança de uma maior qualidade no ensino, pois, sem dúvida, são os municípios que estão mais próximos da realidade de cada escola e como bem colocou Cury (1997, p.134) “muitas são as iniciativas exitosas, sobretudo em vários municípios, que tendem a fazer valer a flexibilidade, nas quais a tônica maior é a de democratização do Estado a partir da democratização da sociedade”.

1.4 Compartilhamento de Responsabilidades X Autonomia Municipal da Educação

O ensino municipal vem-se implantando e crescendo no país atento, sobretudo, à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação de jovens e adultos – sem uma planificação adequada. Não há no país um projeto nacional para a educação municipal, apesar dos esforços da UNIDIME e, no passado, dos esforços dos grandes educadores, como Anísio Teixeira. (GADOTTI, 2000, p.166).

É com grande preocupação que fazemos uma reflexão acerca das condições em que os municípios receberam a incumbência de garantir vagas para uma demanda que extrapola os limites das condições que ora se apresentam, tanto no aspecto estrutural da rede física, quanto no material humano que ainda conta com grande número de professores praticamente leigos. Urge a necessidade de institucionalizar processo de planejamento que contribua para garantir eficácia e qualidade à gestão educacional, sinalizando aos gestores, as medidas que gradativamente precisam ser tomadas, a partir de um diagnóstico da situação

histórica, demográfica, administrativa, educacional e econômico-financeira do município, favorecendo inclusive, a criação do Sistema Municipal de Educação.

Outro aspecto relevante para a garantia da autonomia municipal diz respeito à descentralização que qualifique os gestores e os recursos que possam ser distribuídos, a partir da avaliação da capacidade de atendimento de cada município nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Todavia, para se contar com um espaço democrático de participação, deliberação e co-responsabilidade que venha viabilizar o controle social, faz-se necessária a implantação dos Conselhos, a saber: Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, Conselho da Alimentação Escolar, Conselhos Escolares, as Associações de Pais, Grêmios estudantis etc.; só com a participação da sociedade civil é possível a continuidade das políticas públicas de modo que o fortalecimento do poder local não signifique “prefeiturização”. Outro ajuste necessário seria o estabelecimento das possibilidades e limites da autonomia da escola, a partir de uma relação entre atribuições e decisões, que podem levar aos conflitos pelo poder, sistema e pelas escolas, evitando-se, dessa forma, as sobreposições

Para favorecer os mecanismos de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme prescrevem a CF (art. 211) e a LDB (Brasil, 1996) em seu art. 8º, é necessário pensar em mudanças de concepção, substituindo a cultura da municipalização dos encargos e da centralização das decisões, que há tanto tempo vem priorizando as práticas clientelistas e hierarquizadas, para uma ação federativa coordenada entre iguais, de forma competente que garanta a unidade na diversidade e do compartilhamento das responsabilidades. Quanto a isso, cabe ressaltar dois objetivos e metas do PNE (BRASIL, 2000):

(...)

10. Integrar recursos do Poder Público destinado à política social, em ações conjuntas da União, dos Estados e Municípios, para garantir entre outras metas, a Renda Mínima associada a Ações Sócio-educativas para as famílias com carência econômica comprovada.

(...)

27. Estimular os Municípios a proceder a um mapeamento, por meio de censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou

distrito de residência e/ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório.

Como podemos perceber, a ideia do PNE é oportunizar às famílias as condições básicas de sobrevivência e, para isso, os entes federados devem compartilhar responsabilidades entre as três instâncias, considerando que não são independentes uns dos outros; nem os Estados em relação à União, nem os Municípios em relação aos Estados e à própria União; essa interdependência não pode ser entendida como subordinação. Já na meta 27, espera-se dos municípios, maior empenho no sentido de identificar todas as crianças de 7 a 14 anos (agora a partir dos 6 anos), por bairro ou distrito, que estejam fora da escola, para que se faça cumprir o que determina a CF quanto à universalização do Ensino Fundamental. Cumpre destacar, no entanto, que para isso se faz obrigatório o cumprimento das incumbências de todos os Municípios na organização da educação brasileira e garantia do acesso, conforme a LDB (art. 5º, §1º ao 3º) que indica competência comum dos Estados e Municípios, a ser exercida em regime de colaboração, com assistência da União Federativa:

Recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
Fazer-lhe a chamada pública;
Zelar, junto aos pais e responsáveis, pela freqüência à escola.

Não podemos deixar de relacionar também as incumbências que, embora a LDB atribua aos Sistemas de ensino, deverão ser assumidas pelo Município, no exercício de sua autonomia, mesmo sem a instituição do respectivo sistema, uma vez que lhe cabe organizar, como poder público, os serviços prestados diretamente à população:

Valorizar os profissionais da educação, assegurando-lhes, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público [CF, art. 206, V; LDB, art. 67];

Definir normas de gestão democrática do ensino público, na educação básica, de acordo com as peculiaridades [CF, art. 206, VI; LDB, art. 14].

E ainda, garantir o cumprimento do art. 75, § 2º da LDB/96, quanto à garantia da oferta gratuita dos seguintes níveis e modalidades de ensino:

Ensino fundamental para os educandos na idade própria e para os jovens e adultos;

Educação infantil em creches e pré-escolas;

Atendimento educacional especializado aos educandos com necessidades especiais.

O foco prioritário estabelecido pela administração da educação no município deve, pois, centrar-se nas unidades escolares, assegurando-lhes autonomia pedagógica, financeira e administrativa, requisitos fundamentais para construir a sua identidade e a sua proposta pedagógica, com a participação da comunidade escolar e local, permitindo, assim, a democratização de sua gestão. Contudo, para se conseguir atingir essas prioridades, são ilimitadas as possibilidades de parcerias e cooperação entre as diferentes esferas administrativas do país, no que se refere à garantia da educação escolar. Nesse sentido, a Constituição Federal e a LDB, assim como a Lei nº 9.424/96 – FUNDEF e a Lei nº 10.172/2001 – PNE, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser obrigatoriamente implementada⁶:

Quanto à repartição de responsabilidades:

Estados e Municípios devem definir formas de colaboração na oferta de ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, ou seja, das matrículas, ajustada à demanda e à capacidade de atendimento de cada esfera, conforme dispõe a legislação [CF, art. 211, § 4º, alterada pela EC nº 14/96; LDB art. 10, II, e art. 75, § 2º];

⁶ Texto retirado do guia de consultas do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III/MEC/2001, citado nas referências.

Estados e Municípios podem celebrar convênios nos quais a transferência de responsabilidade por determinado número de matrículas no ensino fundamental seja acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros (Lei nº 9.424/96, art. 3º, § 9º);

Estados e Municípios, com a participação da União, podem repartir outros encargos, principalmente, do ensino fundamental, como já vem ocorrendo, por exemplo, com a merenda, o transporte escolar e a formação dos profissionais do magistério, previstos nos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação

Quanto ao estabelecimento de normas:

A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer competências e diretrizes para os currículos e conteúdos mínimos da educação básica (CF, art. 210 e LDB art. 9º, IV);

A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental (LDB, art. 74).

Quanto ao Planejamento:

A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve elaborar o Plano Nacional de Educação, organizar o sistema de informações educacionais e implementar processo nacional de avaliação do ensino [LDB, art. 9º, I, V e VI];

A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação [Lei nº 10.172/01 – PNE, art. 3º];

Os estados devem elaborar Planos Estaduais de Educação articulando-os com o Plano Nacional e integrando as ações de seus respectivos municípios [LDB, art. 11, I];

Estados e Municípios, em regime de colaboração, com a assistência da União, devem censurar a população para o ensino fundamental, fazer a chamada pública e zelar pela freqüência à escola [LDB, art. 5º, § 1º].

Com toda a responsabilidade sendo transferida aos municípios, urge a necessidade de melhor estruturar ou reestruturar a Secretaria Municipal de

Educação, motivo pelo qual o PNE (BRASIL, 2000) (V, 11. 3.2) apresenta metas para a qualificação da gestão dos órgãos administrativos da educação, especialmente visando à sua informatização e à formação de pessoal técnico para suprir, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatística educacionais, planejamento e avaliação.

Diante dos documentos legais existentes no país, vislumbramos as possibilidades para resultados qualitativos na parceria entre os entes federados e os indicadores educacionais; no entanto, observamos que as razões de ordem política, o desconhecimento de determinadas informações e a própria falta de experiência democrática, por sempre seguirem uma estrutura hierarquizada e verticalizada, vêm dificultando o compartilhamento das responsabilidades que poderiam facilitar a manutenção e o desenvolvimento do ensino e da educação nacional, visto que a negociação entre as partes acaba com a predominância de decisões, tomadas nas instâncias federal ou estadual e impostas às demais, sem contar com a presença de clientelismo e partidarização, nas relações entre as instâncias federativas.

Não raramente, temos visto responsabilidades estaduais, sendo transferidas aos municípios, sem repasse de recursos, simplesmente para este se desobrigar de responsabilidades até então suas, enxugando a máquina administrativa, sem a necessária preocupação com a garantia da qualidade de ensino. Com a implantação do Fundef, isso se agravou, pois ao invés de se pensar em planejamento conjunto, cresceram a concorrência e a disputa por alunos do ensino fundamental, o que, na maioria das vezes, resulta em desperdício de recursos, ociosidade de prédios escolares e de recursos humanos, entre outros agravantes.

No próximo capítulo, mostraremos alguns indicadores que evidenciam as consequências da ausência de parcerias entre os entes federativos e da disputa por matrículas no ensino fundamental, garantindo maior contingente financeiro para os cofres municipais e poucos investimentos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

2º CAPÍTULO

O DESCOMPASSO DAS PARCERIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA EDUCAÇÃO DE ALAGOAS

A tendência democrática da escola não pode consistir em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada cidadão possa se tornar governante. Todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais”

(GRAMSCI, 1917, apud FERRARI, 2008, p. 1).

Neste capítulo, teremos a oportunidade de acompanhar um pouco do processo de municipalização do ensino, no Estado de Alagoas e os avanços e retrocessos marcados por indicadores de educação que nos revelam os índices de evasão, repetência e distorção idade-série, caracterizando o nível de compartilhamento de responsabilidades desempenhadas pelos entes federados que, ao longo dos anos, tem se configurado muito mais em disputa na busca de alunos, como veremos nas tabelas e gráficos, aqui apresentados.

Analisando a história política da educação brasileira, vamos encontrar uma situação problemática em termos de distribuição de responsabilidades educacionais, mesmo após a autonomia política do Brasil. Se, até a Independência política do país, o sistema de Aulas Régias, que substituiu o monopólio do ensino entregue aos jesuítas, não deu conta das demandas educacionais da nova nação, ainda que bastante restrita, a Constituição de 1824, que estabeleceu formalmente a obrigatoriedade e a responsabilidade da União, ao menos com a educação elementar, com o Ato Adicional à Constituição, no período regencial, os encargos, em todos os aspectos, com o ensino que hoje corresponde ao Ensino Fundamental e Médio, foi jogado integralmente nas mãos das Províncias, o que continuou depois da proclamação da República até a década de 1930.

Isso gerou por décadas, desde as bases de nossa escolarização pública, uma situação caótica do ponto de vista do desenvolvimento e da manutenção do nosso ensino básico, pois, com as políticas econômicas que se sucederam, desde o período dos chamados ciclos econômicos, as mudanças apenas privilegiaram, do ponto de vista educacional, algumas regiões em detrimento de outras.

Foi, dessa forma, que a educação em Alagoas avançou até o período desenvolvimentista (1930-1960), já que, fazendo-se este expressivo, apenas na região sul-sudeste, trouxe o Nordeste e Alagoas para dentro do circuito econômico apenas na medida em que contribuíam para o avanço do modelo hegemônico que se fazia vigoroso e visível apenas naquelas regiões. Desse modo, em Alagoas, até os anos de 1970, o ensino cresceu expressivamente apenas no curso primário – período de escolaridade que vai da 1ª à 4ª série. É que aqui os limites tecnológicos do setor produtivo e até de serviços, por exigirem a realização massiva de trabalho simples, somente fizeram ampliar a escolarização para oito anos, por força da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/71 (Brasil, 1971). Isso, porém, em Alagoas, aconteceu de um modo muito singular por indução do Governo Federal; o atendimento foi acompanhando as mudanças demográficas do campo para a cidade, sem que se fornecessem recursos para uma adequada mudança do perfil da oferta.

Na década de 1980, quando o Brasil entra em processo de reestruturação produtiva, ao mesmo tempo em que politicamente transitava da ditadura militar a definição de novo marcos formais da institucionalidade democrática, consubstanciados, segundo Neves (2000), no processo de elaboração da nova Constituição Federal, em Alagoas, o nível de escolaridade dos trabalhadores também passou a ser mais exigido para a execução de trabalhos simples e complexos, ocorrendo, contudo, ainda conforme a autora, uma exigência maior para o avanço tecnológico que se dá até na indústria canavieira ou na pecuária, já que “o trabalho qualificado requer, ao contrário do trabalho simples, uma educação qualificada”.

Com pouco esforço podemos intuir que os postos de trabalho, as relações sociais e as interações interpessoais sofrem modificações com grande rapidez; que, com bastante frequência, somos forçados a adquirir novas competências, a desenvolver outras habilidades, a

mudar rotinas e condutas que eram consideradas normais e típicas até esse momento”. Daí a necessidade de constantemente estar se verificando as possibilidades de manter nossos alunos mais em contato com o mundo real, contextualizado com todos os avanços da tecnologia que ora se apresentam, exigindo desses sujeitos, maiores competências para o mercado de trabalho, já tão disputado. (SANTOMÉ, 2003, p.13).

Foi também, na década de 1980 e início dos anos 1990, que a União passou a implementar financiamento direto aos municípios, através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), privilegiando as ações de construção de escolas, a maioria na zona rural. Tal processo ocorreu sem nenhum planejamento da rede e sem articulação com a rede estadual de educação, através de sua secretaria. Contudo, essa indução, em Alagoas, levou a um processo de *prefeiturização*⁷ do ensino fundamental, sem que fosse considerada a ausência de condições técnicas e materiais para esse aumento de responsabilidades. Isso se deu devido a inúmeros fatores: a extrema dependência dos recursos federais e as políticas a eles subjacentes; a política de expansão da oferta de vagas compartilhada com a rede privada, através de compra de vagas do subsídio público à chamada “rede comunitária”; do apoio material como a doação de prédios escolares públicos à rede privada, e, ainda, à própria política de construção de prédios escolares vedados em localidades já servidas pela rede comunitária ou privada. Isso é agregado, também, ao processo de degeneração da rede estadual de ensino, a partir do final da década de 80, chegando ao total colapso no período mais recente 1993/98. As consequências desse processo expressam-se nos dados de matrícula na educação básica, evidenciando a municipalização acentuada, destacando-se que não se tratou de um processo organizado ou planejado, mas de um quadro de abandono progressivo do sistema estadual, que, durante toda a década de 90, não aplicou os percentuais constitucionais vinculados em educação, e sofreu com a crise geral da máquina pública, que teve repercussões políticas de conhecimento nacional.

⁷ ALMEIDA, Milton Canuto de e LIRA, Sandra Lúcia dos Santos. *A Educação em Alagoas*. Brasília, Unicef, MEC/Fundescola, Banco Mundial/Undime, abril de 1999, p. 38

Essa é a razão por que Lira (2001), em seu estudo sobre os efeitos do FUNDEF em Alagoas, chama esse fenômeno de “prefeiturização”, em vez de “municipalização”, já que a oferta se dá, até a última LDBEN, por decisão dos prefeitos, sem que isso seja acompanhado por uma política orgânica de oferta e manutenção do ensino que é assumida pelos municípios, juntamente com o estado.

2.1 A universalização do Ensino Fundamental e a inversão das matrículas dos entes federados, no Estado de Alagoas.

Sabe-se que a legislação vigente (CF e LDBEN) estabelece o regime de responsabilidade compartilhada entre Estado e Municípios pelo ensino fundamental, porém, o grande responsável pelo crescimento da participação dos municípios na oferta desse nível de ensino foi em decorrência da implantação do Fundef, que, ao redistribuir recursos, de acordo com o quantitativo de alunos matriculados, também estimulou os gestores municipais a assumirem maiores responsabilidades por matrículas nesse nível, enfatizando a necessidade de os Estados melhor compartilharem a oferta com os Municípios, de forma a se tornarem capazes de responder à crescente demanda da população por matrículas no ensino médio.

O crescimento da participação dos Municípios na oferta do ensino obrigatório não vem ocorrendo da mesma forma, nem com a mesma intensidade e proporções em todo o país. Em Alagoas, a implantação do Fundef levou ao crescimento progressivo das matrículas relativas a todo o ensino fundamental, em detrimento da rede estadual que teve uma significativa redução. No entanto, vamos observar uma variação desses números, entre 1996 e 1998, fase de criação e implantação do Fundef, verificando-se quedas na pré-escola/classe de alfabetização de 3% no Estado, 30% na Região Nordeste e 7% para o Brasil.

Esse fato provavelmente deve-se à diminuição do ritmo de crescimento da faixa etária demandatória desse nível de ensino e pode ser explicado também pela mudança ocorrida no financiamento da educação, introduzida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério - Fundef. Esse Fundo, ao vincular constitucionalmente recursos ao ensino fundamental, transferiu para esse nível de ensino valores que, anteriormente, poderiam estar sendo destinados, por exemplo, à pré-escola/classe de alfabetização, tornando mais clara a relação entre a queda de matrícula, no período 1996-98 (17%), e a implantação, em 1998, do FUNDEF.

Em 1996, a taxa de escolarização líquida no Brasil era de 90,5%, crescendo para 93%, impulsionada pelo programa "Toda criança na escola" e, finalmente, em 2008, sob influência do FUNDEF, como se pode verificar na tabela 2.

Tabela 2. Taxa de Atendimento Escolar na faixa etária de 7 a 14 anos e Taxa de Escolarização Líquida e Bruta do Ensino Fundamental, referentes a 1998

Unidade da Federação	Taxa de Atendimento	Taxa de Escolarização	
		Líquida	Bruta
Brasil	96,5	95,8	127,6
Região Nordeste	94,4	92,0	139,5
Alagoas	90,1	87,6	130,3

Fonte: INEP/MEC – 1998.

Observa-se o esforço que está sendo empreendido pelos entes federados, em especial, pelo governo federal, como menciona o então Ministro da Educação Paulo Renato, para “universalizar” o atendimento à educação básica e superar, com políticas de avaliação e melhoria da qualidade, o atraso histórico, acumulado pelo país nas últimas décadas”. (INEP/Sinopse do Censo Escolar 2008)

De acordo com o Censo Escolar deste ano, apenas três estados (Piauí, Alagoas e Maranhão) possuem taxas de escolarização líquida no ensino fundamental inferior a 90%, ao mesmo tempo em que todos os estados das regiões sul e sudeste já alcançam taxas superiores a 97%, destacando-se o Distrito Federal, que obteve o melhor índice do país (98,2%).

A tabela 3 mostra as inversões das matrículas dos entes federados. Observamos que enquanto no Brasil houve um aumento de 57% nas matrículas da Educação Pré-Escolar entre o período de 1996 e 2008, o Nordeste do Brasil e o

Estado de Alagoas apresentaram diminuição nas referidas matrículas de 22% e 7%, respectivamente. Já para o Ensino Fundamental, tanto o Brasil como na região Nordeste, houve diminuição com pouca representatividade de aproximadamente 3%, mas o Estado de Alagoas apresentou um aumento significativo de 39%.

Tabela 3 - Taxas Líquidas de Escolarização, por nível de Ensino: Brasil, Região Nordeste e Estado de Alagoas 1996 – 1998

Regiões	Educação Pré-Escolar		Ensino Fundamental	
	1996	2008	1996	2008
Brasil	4.270.376	6.719.261	33.131.270	32.086.700
Nordeste	1.470.151	1.149.142	10.475.469	10.101.688
Alagoas	69.451	64.406	470.566	656.412

Fonte: MEC/INEP (Tabela construída pela autora)

Nesse sentido, é certo que alunos com menos de sete anos foram matriculados no ensino fundamental e não na pré-escola ou nas classes de alfabetização, como forma de compor a quota de alunos necessários para a realização do repasse de recursos do referido fundo. Na verdade, o que podemos supor é que existiu uma grande “corrida ao ouro”, ou seja, uma vez que o aluno começa a valer por cabeça, então era preciso correr para garantir o máximo de matrículas possíveis, mesmo que para isso implicasse matricular crianças com menos de sete anos, às vezes até menos que seis anos, no ensino fundamental, e assim aumentar o “caixa” da escola, o que seria razoável se, pelo menos, esse recurso fosse de fato administrado pela escola, de modo a investir nas demandas pedagógicas e estruturais das escolas.

Segundo o Censo Escolar de 1998, realizado pelo INEP, vamos encontrar 1,6 milhões de alunos a mais matriculados no ensino fundamental em relação ao ano anterior. Com base nos números, podemos entender que o Brasil já está atingindo

uma taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de 95,8% da população na faixa etária entre 7 e 14 anos, meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar a cobertura até o ano 2003 para, no mínimo, 94% da população em idade escolar. "A meta não só foi antecipada como superada", pela parceria que se estabeleceu entre os entes federados, através do Programa "Toda Criança na Escola" e a implantação do FUNDEF. Neste período, o setor público, incluindo as redes municipais, estaduais e federais, ampliou o atendimento de 89,3% para 90,6% de suas matrículas, como podemos verificar na tabela 4.

Tabela 4 - Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - 1997 e 1998

Unid. Federal	Matrícula no Ensino Fundamental									
	1997					1998				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	34.229.388	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747	35.838.372	29.181	17.260.563	15.150.376	3.398.252
		0,09%	52,87%	36,33%	10,70%		0,08%	48,16%	42,27%	9,48%
Nordeste	11.184.186	4.659	4.233.478	5.678.516	1.267.533	12.261.780	5.331	4.175.484	6.972.924	1.108.041
		0,04%	37,85%	50,77%	11,33%		0,04%	34,05%	56,87%	9,04%
Alagoas	627.597	102	142.065	388.251	97.179	687.849	493	166.569	444.125	76.662
		0,02%	22,64%	61,86%	15,48%		0,07%	24,22%	64,57%	11,15%

Fonte: MEC/INEP – 1999

É bem verdade que o Brasil consegue cumprir sua meta pactuada com os organismos internacionais, que "recomendavam" aos governos que priorizassem a **educação básica**, mas não podemos esquecer que essa recomendação veio norteada por três princípios: eficiência, equidade e qualidade, conforme prescrições

contidas nos seguintes documentos: “Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem: uma visão para o decênio de 1990”; “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jontien, Tailândia, de 05 a 09 de março de 1990; “Transformação produtiva com equidade”, produzido pela UNESCO em 1990 e no “Plano Decenal de Educação para Todos”, editado pelo Ministério da Educação em junho de 1990, princípios que parecem ter sido esquecidos pelos governantes alagoanos, pois o que parece ter sido bem absorvido, principalmente após a implantação do Fundef foi o slogan “Toda Criança na Escola”, motivando os entes federados a usarem da criatividade para fazer a chamada pública para as matrículas do ensino fundamental, levando os municípios a uma virada histórica através do crescimento de suas redes, inchando as salas de aula com números exorbitantes de alunos mais, garantindo com isso, recursos financeiros para a “prefeitura”. Por outro lado, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, segundo Pinto (2000, p.71), o raciocínio deve ser outro, a saber:

Primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que freqüentam as escolas públicas (ou que a deveriam estar freqüentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independentemente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não (PINTO, 2000 p.71).

Na verdade, o que Pinto (2000) coloca está traduzido da própria Emenda constitucional nº 14 (Brasil/96), quando traz, em seu texto, o princípio segundo o qual se deve assegurar um “*padrão mínimo de qualidade de ensino*”, sendo o papel da União exatamente o de assegurá-lo, bem como o de garantir uma equalização das oportunidades educacionais (art. 211, § 1º).

A LDBEN (Brasil, 1996), aprovada logo depois desta Emenda, reproduz o texto constitucional no que se refere a esse assunto, mas amplia ambas as responsabilidades também para os estados (art. 75). Além disso, outras possibilidades de compartilhamento que vão além das fontes de recursos constitucionalmente vinculadas, a União viabiliza para assegurar, o princípio

constitucional do regime de colaboração com programas permanentes de apoio às etapas e modalidades da Educação Básica, e os programas suplementares: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNAT); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que repassa recursos às escolas para apoiarem sua manutenção e inovações pedagógicas, eliminando o problema de acesso aos recursos federais, que antes era feito por um sistema muito burocratizado e dispendioso, dando margem para manipulação política das verbas da educação.

Estes são programas universalizados, que em seus critérios de distribuição consideram prioritariamente o número de alunos matriculados. Muito diferente dos textos legais, podemos fazer um paralelo entre estes e a prática desenvolvida no estado de Alagoas, onde encontraremos uma realidade gritante no que diz respeito às políticas internas de investimentos na educação e, em especial, no ensino fundamental, por se tratar do nível de escolaridade obrigatório e gratuito, que tem um fundo específico para sua manutenção e desenvolvimento.

No entanto, esse crescimento quantitativo das oportunidades de acesso à escola pública, na medida mesmo em que possibilitou significativos contingentes de alunos das camadas populares a frequentarem, aumentando substancialmente o quantitativo de alunos, trouxe, como problemática fundamental, a questão da precariedade da qualidade do ensino ministrado e, por conseguinte, da impropriedade das políticas educativas que têm sido implementadas para equacionar os problemas da repetência, da evasão e do desempenho, enfim, da garantia de processos efetivos de escolarização que combatam as desigualdades educacionais.

Cabe-nos considerar a expansão de matrículas que se deu no ensino médio, ratificando o exposto por Neves (2000), quanto à exigência de “uma educação mais qualificada”, as novas necessidades do mercado de trabalho, que está exigindo melhor formação escolar e profissional ou o que afirma a presidente do INEP, Maria Helena Guimarães, “a prioridade dada ao ensino fundamental nos últimos anos, permitirá ao Brasil atingir, em 1998, uma taxa de escolarização líquida de 95% da população na faixa etária entre 7 a 14 anos,— meta prevista somente para o ano 2003 – estes números, estariam impulsionando a matrícula no ensino médio”, o que

seria um desafio para os governos federal e estadual, já que o aumento de matrículas neste nível de ensino vem sendo direcionado para o setor público, principalmente para as escolas mantidas pelos estados.

Nesse sentido, para o Estado de Alagoas, isso tem sido o suporte para manutenção da rede, já que o ensino fundamental encontra-se praticamente absorvido pelos municípios, visto que, com a implantação do FUNDEF, não houve mais interesse de os municípios estabelecerem acordos para compartilhamento de responsabilidades com o ensino fundamental, limitando-se, na maioria deles, ao compartilhamento de responsabilidade com transporte escolar, visto que, só nesse nível de ensino, havia a garantia de financiamento contemplado com os recursos oriundos deste fundo, enquanto que a pré-escola e o ensino médio seriam da responsabilidade dos municípios e do estado, respectivamente, utilizando para isso, recursos do tesouro municipal ou estadual, levando os entes federados a uma acomodação nos investimentos nesses dois níveis de ensino.

O que parece é que, de fato, essa “corrida ao ouro” levou os municípios a promoverem chamadas e realizarem matrículas nas praças públicas, até mediante sorteios de bens, a fim de garantirem o maior número possível de alunos (“afinal eles valem por cabeça”). A alegação era de que isso significava mais recursos para a educação e, conseqüentemente para a escola, criando grande expectativa nos profissionais da educação e, em especial, nos docentes que vislumbraram a possibilidade de melhorar seus salários e ver os investimentos na educação aumentarem a motivação dos alunos que, finalmente, teriam mais acesso aos materiais didáticos e à melhoria da estrutura física de suas escolas, bem como aos recursos que pudessem favorecer o processo de ensino e aprendizagem e assim garantir a manutenção com qualidade dos alunos matriculados no ensino fundamental que, na sua grande maioria, são extremamente pobres e com IDH abaixo da média.

No entanto, o que podemos observar é que a falta de articulação e a de políticas de financiamento e de gestão mais transparente entre os entes federados sinalizam para a desqualificação da escolarização básica no Estado de Alagoas, apesar dos avanços na matrícula que cresceu sensivelmente após o FUNDEF,

combinada com a condicionalidade da Bolsa-Família, atingindo uma taxa líquida que ultrapassa os 95% do total de crianças em idade escolar, colocando Alagoas em uma posição confortável nos resultados que indicam a universalização do ensino, quando se examina, como de costume, a matrícula inicial.

Diante dos fatos, iniciou-se uma “caça ao tesouro”, na busca de alunos do ensino fundamental como meio de aumentar os recursos que deveriam servir para a manutenção e o desenvolvimento desse nível de ensino, ignorando a orientação da legislação educacional, que indicava que os Municípios ofertassem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e como nesse nível cabe o compartilhamento de responsabilidades, ficaria o município com os anos iniciais, atendendo à infância, o que permite estruturar melhor a proposta pedagógica e o espaço físico das escolas, e até mesmo a formação dos professores dessa etapa, e ao estado caberiam os anos finais e o Ensino Médio, ou seja, a educação de adolescentes e jovens, etapas para as quais a formação de professores exigida é a mesma. Essa orientação, não deve ser compreendida de forma rígida, porém contribui para uma melhor organização das redes de ensino.

Uma observação interessante nos mostra que, mesmo com a implantação do FUNDEF, não houve ampliação suficiente de matrículas na rede estadual a ponto de reverter o quadro anterior. Embora o Estado tenha assumido a oferta pública da etapa do Ensino Médio com maior vigor, isso permitiu uma distorção grave: o aumento desordenado das matrículas municipais no segundo segmento do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries), tornando as matrículas municipais superiores às estaduais, fato inédito e não recomendável já que o sistema estadual sempre demonstrou maior equilíbrio na organização do ensino. Tal crescimento não deve ser creditado exclusivamente às novas matrículas, mas também à transferência de alunos da rede pública estadual e da rede privada, que reduziram a oferta de vagas.

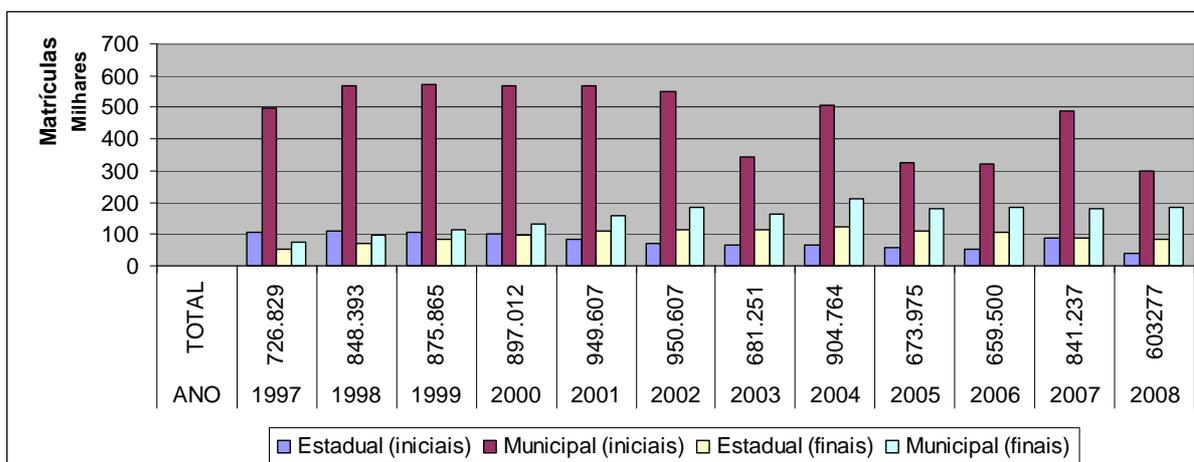
O fato é que, a partir daí, Alagoas, que já vinha com problemas nos indicadores de qualidade da educação, tornou-se o estado com os piores resultados educacional do país e com a maior taxa de analfabetismo, o que perdura até hoje.

Tabela 5 - Matrículas no Ensino Fundamental em Alagoas, por Séries e Entes Federados

ANOS	TOTAL	REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL	
		1ª à 4ª série	5ª à 8ª serie	1ª à 4ª série	5ª à 8ª serie
1997	726.829	105.142	51.332	497.590	72.765
1998	848.393	110.485	70.686	569.700	97.522
1999	875.865	105.114	84.762	573.255	112.734
2000	897.012	100.560	97.847	567.124	131.481
2001	949.607	85.757	109.607	568.040	159.641
2002	950.607	71.617	112.603	549.023	183.207
2003	681.251	65.158	112.380	341.605	162.108
2004	904.764	65.860	122.502	505.204	211.198
2005	673.975	57.236	108.254	325.913	182.572
2006	659.500	52.571	103.625	319.861	183.443
2007	841.237	85.874	89.080	487.752	178.531
2008	603.277	38.837	82.068	298.886	183.486

Dados: Censo Escolar - MEC/INEP (Tabela construída pela autora)

O gráfico 1 nos dá uma clara visão do comportamento das matrículas no Estado de Alagoas, considerando os anos iniciais (1ª à 4ª série) e finais (5ª à 8ª série) no ensino fundamental, considerando sua graduação nos anos contemplados pelo FUNDEF e a década da educação, estabelecida pela LDBEN/1996.



Fonte: Elaborado pela autora com dados do INEP/ MEC.

Gráfico 1 – Histograma das Matrículas no Ensino Fundamental em Alagoas, por Séries e Entes Federados.

Observamos os anos iniciais, aqueles que sempre estiveram sob a égide do município, que, no primeiro ano de implantação do FUNDEF, há um crescimento de suas matrículas, enquanto esse mesmo nível, na rede estadual permanece estável, com leve declínio em 2001 para, a partir daí, gradativamente cair em número de alunos, chegando em 2008, praticamente sem matrícula nos anos iniciais que foi absorvida pelos municípios que consolidaram definitivamente suas matrículas, nesse nível.

Como nos acordos firmados entre Estado e Município, o “carro chefe” da rede estadual sempre foi os anos finais, fica a expectativa para saber que fenômeno foi esse que ocorreu em Alagoas que levou esse nível de escolaridade a uma inversão substancial do ponto de vista quantitativo das matrículas, desde 1998. O estado perde seus alunos de 5ª à 8ª série para a rede municipal que, por conta do valor-aluno, cancela compromissos assumidos para o compartilhamento de responsabilidades quanto ao atendimento desses alunos.

Sem condições físicas e estruturais, sem professores qualificados e sem planejamento, os municípios alagoanos absorvem praticamente 80% das matrículas do ensino fundamental, deixando o estado, com sua rede física e estrutural em melhores condições, praticamente sem alunos e deixa de receber crianças da pré-escola que seriam naturalmente seus alunos, tendo em vista sua responsabilidade

nesse nível de escolaridade, estabelecido pela LDBEN/96, inclusive garantindo a *posteriori*, seu acesso ao ensino fundamental. Essa foi a causa do declínio da matrícula também, na educação infantil.

Quanto aos declínios de matrícula que ocorrem entre 2003 a 2006 e, em especial, 2008, podemos atribuir aos investimentos feitos pelo MEC em programas de aceleração da aprendizagem que possibilitassem aos alunos que estão repetindo a mesma série por muitos anos, abreviarem a conclusão do nível de escolaridade em que se encontram, de modo a descongestionar o fluxo que compromete os indicadores denominados de “distorção idade-série”. Essa é uma das ações que nossos governantes precisam desenvolver para atender às metas pactuadas com organismos internacionais, no sentido de tirarem o Brasil e, conseqüentemente, Alagoas, da subcondição de escolarização das nossas crianças. Aprofundaremos esse assunto que trata da distorção e correção de fluxo, no 3º capítulo, quando mostraremos os indicadores estaduais e do semiárido alagoano.

Outro fato interessante nos informes estatísticos do Censo da Educação Básica de 1997 nos mostra que 57,9% da matrícula registrada no ensino fundamental, no ano, estão concentradas nas escolas com mais de 500 alunos. Essas escolas, que representam apenas 11,3% dos estabelecimentos do ensino fundamental, atendem a 19 milhões e 823 mil alunos. O restante das matrículas está dividido em escolas de menor porte. A maioria dos estabelecimentos tem até 150 alunos. Com até 30 alunos, são 39,7% das escolas, de 31 a 150 alunos, 33,8%, de 151 a 250 alunos, 6,5% e de 251 a 500 alunos, 8,8%. Nas escolas, com apenas uma sala de aula, estudam somente 4% dos alunos, grande parte na zona rural.

Isso nos leva a pensar que, apesar do observado, o crescimento das matrículas e da tão comentada “universalização do ensino fundamental”, o avanço representado pelo novo modelo de financiamento, através da vinculação de recursos (FUNDEF), indica também o baixo valor financeiro propiciado ao aluno, como mostra o estudo feito pelo INEP, em 1999, quanto o gasto médio por aluno desse nível de ensino, que foi de R\$ 691,00, valor irrisório e insuficiente para investir em recursos didático-pedagógicos de apoio aos docentes, em possíveis inovações necessárias para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, visto ser este uma das maiores

reclamações tanto de alunos como de professores, nas escolas e até fora delas. Outro fato que corrobora com o citado está nos baixos salários dos docentes, já que este é o principal componente no custo manutenção do aluno.

Não podemos pensar em qualidade do ensino sem também pensar na formação e valorização dos docentes e, claro, sua respectiva remuneração. No Brasil, em 1997, 88% dos professores da 1ª à 4ª série, 75% da 5ª à 8ª série apresentavam a formação exigida para o exercício do magistério. Na Região Nordeste, os percentuais eram de 77%, para os de 1ª à 4ª série e 53% para os da 5ª à 8ª série, e, em Alagoas, de 71% para os de 1ª à 4ª série e de 54%, para os de 5ª à 8ª série. Esses valores indicam que, para o Estado, o número de docentes da 1ª à 4ª série do ensino fundamental demonstrava perfil de formação exigido pela lei inferior ao do País e ainda aquém ao da Região Nordeste e que, os de 5ª à 8ª série apresentavam perfil de formação, inferior ao do país mais superior ao da Região⁸.

Os valores do salário médio dos docentes, por grau de formação, variavam significativamente, considerando-se, nesta análise, apenas formação exigida pela lei. Em 1997, eram maiores para o Brasil em todos os níveis de ensino, sendo que, Alagoas mostrava valores inferiores aos da Região Nordeste para os docentes de 1ª à 4ª série com formação mínima exigida (médio completo), e valores superiores para aqueles com formação suplementar (superior completo ou mais). Também para os docentes de 5ª à 8ª série do ensino fundamental e do ensino médio, os salários eram superiores aos da Região.

Com a implantação do FUNDEF nos municípios e a exigência da elaboração e implantação dos Planos de Cargo e Carreira dos professores/trabalhadores da educação, pode ter havido alteração dessa realidade apresentada, para o ensino fundamental, propiciando elevação no salário dos professores, de acordo com a habilitação, o que seria uma motivação para a elevação também da qualidade dos

⁸ ALMEIDA, Milton Canuto de e LIRA, Sandra Lúcia dos Santos. *A Educação em Alagoas*. Brasília, Unicef, MEC/Fundescola, Banco Mundial/Undime. Abril de 1999. 38

serviços educacionais, dispensados à população escolar. Na prática, no entanto, pouco ou quase nada mudou na elevação dos números que retratam o retrocesso no ensino e na aprendizagem, isso porque a ânsia de muitos governantes em abocanhar uma maior fatia do FUNDEF os tem levado a “operarem” o milagre da multiplicação das matrículas, sem, contudo, planejarem as condições necessárias para garantir a qualidade desse atendimento.

Bem longe do que pregava o Governo Federal da época, em belos discursos, sobre os efeitos do fundo (MEC, 1999), curiosamente, divulgando apenas os ganhos de receitas dos municípios, sem mostrar que estes recursos "ganhos" correspondem exatamente às quantias perdidas pelas redes estaduais, mesmo porque os recursos adicionais federais são ínfimos (menos de 3% dos recursos do fundo). Outro elemento do qual a propaganda oficial se valeu para confundir a opinião pública está relacionado à afirmação de que o FUNDEF ampliou os recursos para o ensino no país, o que causou, inclusive, muitas expectativas aos trabalhadores da educação, acreditando na possibilidade de verem enfim as escolas funcionarem com um mínimo de padrão de qualidade, no entanto, o que de fato, o FUNDEF fez, foi dar mais transparência ao transferir os recursos para uma conta específica, o que facilita a fiscalização, mas não impede a fraude, como a imprensa largamente tem denunciado no país.

Vale ressaltar que um dos postulados positivos estabelecidos pela LDBEN (Brasil, 1996), em seu art. 74, que define as formas de colaboração entre os poderes públicos de governo na oferta do ensino fundamental, é o de que a oferta de matrícula dos estados e municípios deve ser proporcional à sua capacidade fiscal. Ora, com o atual estágio da municipalização no país, este princípio já foi descumprido porque os municípios possuem pouco mais da metade dos recursos tributários existentes e os estados, um número maior de alunos que estes, no nível fundamental. Além disso, tinham que oferecer a educação infantil, com sete anos de duração (0 a 6 anos), ao passo que aos estados cabia manter o ensino médio, com apenas três anos de duração, em geral.

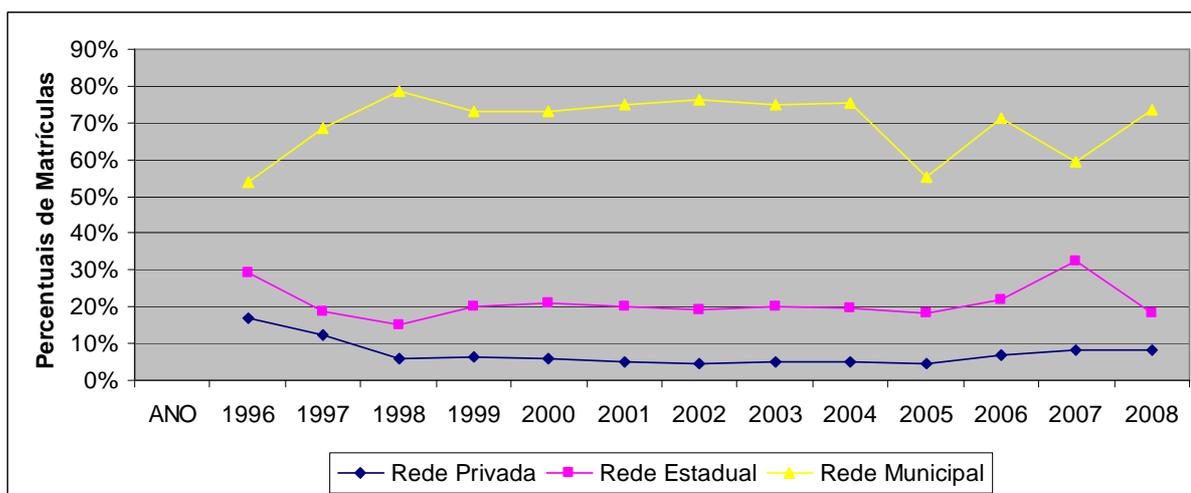
Podemos observar, a partir da tabela 6 e o gráfico 2, o impacto causado pelo FUNDEF, proporcionando uma inversão dos números de matrícula entre as redes

de ensino. Enquanto isso, o município dá um salto quantitativo nas matrículas do ensino fundamental, chegando em 1998, ano da implantação do FUNDEF aos 80%, mantendo-se estabilizada até mais ou menos 2005, quando há uma queda para uma média de 55%, cujo declínio está relacionado à redução das taxas de reprovação e correção de fluxo série/idade.

Tabela 6 – Matrícula no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – Estado de Alagoas.

ANO	TOTAL	REDE PRIVADA	%	REDE ESTADUAL	%	REDE MUNICIPAL	%
1996	567.269	96.703	17,05	164.984	29,08	305.582	53,87
1997	847.537	104.762	12,35	160.635	18,95	582.140	68,69
1998	723.122	41.951	5,80	110.485	15,28	569.700	78,78
1999	937.257	61.392	6,55	189.876	20,26	685.989	73,19
2000	953.157	56.140	5,89	198.412	20,82	698.605	73,29
2001	969.997	46.952	4,84	195.364	20,14	727.681	75,02
2002	962.370	45.920	4,77	184.220	19,14	732.230	76,09
2003	954.121	46.765	4,90	190.472	19,96	716.886	75,14
2004	951.634	46.870	4,93	188.362	19,79	716.402	75,28
2005	916.907	42.932	4,68	165.490	18,05	508.485	55,46
2006	705.862	47.362	6,71	156.196	22,13	503.304	71,30
2007	536.832	43.426	8,09	174.490	32,50	318.916	59,41
2008	656.412	53.135	8,09	120.905	18,42	482.372	73,49

Dados retirados do INEP/MEC (Tabela construída pela autora)



Dados retirados do INEP/MEC (gráfico construído pela autora)

Gráfico 2 – Comportamento percentual das matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa no Estado de Alagoas (1996 - 2008)

A rede estadual, por sua vez, inicia a década do FUNDEF com declínio em torno de 15%, mantendo-se estável em torno de 20% até 2006 quando tem um acréscimo para 35% das matrículas do ensino fundamental. A rede privada se mantém estável com um percentual em torno de 8%, só apresentando um leve acréscimo por volta de 2006.

Com esses dados, poderíamos concluir que, além da “universalização” do ensino obrigatório, teríamos também alguns avanços nos indicadores educacionais, a exemplo da redução do analfabetismo que, em Alagoas, persistia em elevadas taxas da população de 11 a 14 anos e de 15 a 24 anos. Apesar da queda verificada, o analfabetismo ainda era muito alto, no segmento de 15 a 24 anos, mais que o triplo das taxas observadas para o Brasil, assim como os índices de conhecimento e habilidades já escritos acima, neste capítulo, demonstrando a fragilidade do ensino alagoano.

Em 1998, ano da implantação do FUNDEF com exceção da pré-escola, houve um aumento das taxas de escolarização do ensino fundamental, no Estado (86%) e na Região Nordeste (90%), acompanhando a tendência nacional. No ensino médio,

no entanto, as de 12% e 15% continuaram muito aquém dos 31% apresentados pelo Brasil, indicando que tanto o Estado quanto a Região Nordeste ainda enfrentam sérios problemas de acesso e principalmente de permanência dos jovens, nesse nível de ensino.

A distribuição das matrículas, em Alagoas, por nível de ensino e dependência administrativa, no mesmo ano, apontou que a rede estadual mantinha 5% dos alunos da pré-escola/classe de alfabetização, 24% do ensino fundamental e 36% do ensino médio. A rede particular participava com 31% das matrículas da pré-escola/classe de alfabetização, 11% do ensino fundamental e 44% do ensino médio. A rede municipal respondia por 64%, 65% e 13% respectivamente das matrículas dos três níveis de ensino.⁹

Como podemos perceber, o processo de municipalização do ensino fundamental, em Alagoas, assim como no resto do Brasil, incentivado pelas vantagens econômicas que permitiriam a melhoria da estrutura física e dos bens materiais considerados prioritários, além de investirem em formação que pudesse influir na dinâmica das salas de aula, de maneira rápida, providenciou as vagas para a chamada pública para suas matrículas. No entanto, eis o que Santomé (2003) nos cita:

Convém não esquecer que a descentralização proposta pelos modelos econômicos neoliberais está muito obcecada pela obtenção de uma maior eficácia dos investimentos e, assim, economizar. O próprio Banco Mundial (1996, p.141) frisa que “a qualidade da educação pode aumentar se as escolas estiverem facultadas para utilizar os insumos educacionais de acordo com as condições escolares e comunitárias locais, e se tiverem de responder perante os pais e as comunidades”. (SANTOMÉ, 2003, p 42)

A grande questão é identificar, nessa ação, as condições que estão sendo oferecidas aos docentes para o desempenho das suas funções aos alunos para que sua permanência na escola seja satisfatória a ponto de possibilitar o “despertar do

⁹ ALMEIDA, Milton Canuto de e LIRA, Sandra Lúcia dos Santos. *A Educação em Alagoas*. Brasília, Unicef, MEC/Fundescola, Banco Mundial/Undime. Abril de 1999. 38

interesse pelo que lhe é ensinado” e assim garantir os resultados satisfatórios tão esperados pelo Ministério da educação e os organismos mundiais a quem este deve o cumprimento de metas pactuadas, pois veremos, no decorrer deste capítulo, como os indicadores educacionais no Estado de Alagoas estão se comportando com tantas “vantagens” oferecidas e as consequências dos resultados que deixam evidente a fragilidade do ensino e da aprendizagem dos nossos alunos que, além das limitações impostas por seu contexto, socioeconômico-cultural, ainda enfrentam o descaso por parte do poder público, que não oferece escola com um mínimo de estrutura física e equipamentos e materiais necessários e suficientes para os professores desenvolverem um trabalho sedutor para com estes.

2.2 A Municipalização do Ensino Fundamental em Alagoas e seus Indicadores Educacionais

Nas últimas décadas, a ampliação do atendimento educacional resultou do crescimento demográfico, da demanda social por educação e da resposta do poder público. Em consequência, ampliaram-se as taxas de escolarização da população brasileira e de Alagoas que, depois da LDB e do FUNDEF, demonstrou vários avanços, entre eles, um sensível crescimento da matrícula do Ensino Fundamental combinada com a condicionalidade da Bolsa Família, atingindo uma taxa líquida que ultrapassa os 95% do total de crianças em idade escolar, colocando Alagoas em uma posição confortável nos resultados que indicam a universalização do ensino, quando se examina, como de costume, a matrícula inicial.

Não se pode deixar de reconhecer os avanços na área da educação, em todos os níveis, como a matrícula no ensino médio que cresceu e se tornou pública, tendo crescido o atendimento à EJA. Na educação superior, as IES públicas estaduais deram um salto de qualidade, com a UFAL e os IFETs, em ampliação; no entanto, alguns dados têm mostrado que a “prefeiturização” do Ensino Fundamental não tem resolvido as questões mais graves com relação à educação e pouco tem melhorado a qualidade do ensino.

Como consequência da LDB e do FUNDEF, entre 1997 e 2000, ocorreu redistribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios pela oferta da educação básica, crescendo a participação das redes municipais na oferta do ensino fundamental, principalmente nas quatro primeiras séries. Esse fenômeno vem se dando em uma linha de “descentralização que corresponde às demandas promovidas pelo avanço das forças neoliberais” (SANTOMÉ, 2003).

Sabe-se que a ideia da descentralização da educação brasileira está relacionada aos discursos ideológicos de “democratização do ensino”, atendendo a uma demanda específica do município, o que possibilita de forma mais direta identificar as grandes fraquezas e necessidades detectadas na comunidade, facilitando, assim, a resolução mais rápida dos problemas, como muito bem descreve a citação abaixo.

Uma das razões pelas quais se começa a reivindicar a necessidade de uma maior descentralização na esfera educativa se baseia no fato de que as pessoas que estão trabalhando nas instituições escolares, por estarem em contato direto com os alunos e suas famílias, “possuem a informação necessária para tomar as decisões que permitem melhorar o rendimento educativo, e essa informação não está disponível em nível regional ou nacional. (J FERRIS, James M.1992, apud SANTOMÉ, 2003, pag.41).

Do ponto de vista teórico, de fato, quanto mais perto do alvo, maior a probabilidade de acerto; na educação, porém, parece que esse entendimento não é o mesmo para a classe trabalhadora que envolve toda comunidade escolar e gestores públicos, eleitos por essa comunidade. É nítida a impressão de que nem sempre esses gestores sabem avaliar as reais necessidades da sua comunidade, como também, é claro, que nada garante que não se possam ver com melhor senso essas necessidades, pois, em Alagoas, assim como para o resto do país, os indicadores têm demonstrado que nossas crianças não estão aprendendo o que devem aprender, na idade correta como têm nos mostrado os resultados do próprio Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), indicando a manutenção dessas desigualdades, ainda que limitadas.

A série histórica dos resultados obtidos no SAEB desde 1995 mostra uma piora geral nos escores médios, tanto nas provas de língua portuguesa como nas de matemática. O rendimento e o desempenho dos alunos demonstram que, em média, eles não chegam a dominar 50% das competências e habilidades esperadas.

Para alguns pesquisadores, a piora dos resultados está associada ao aumento da permanência na escola dos alunos com atraso escolar, que cresceu no mesmo período. De forma geral, os resultados indicam níveis de desempenho bastante insatisfatórios para a maioria dos alunos. As comparações internacionais confirmam esse dado, pois o Brasil tem sido classificado na última posição, de acordo com os dados obtidos nas provas de matemática por jovens de 15 anos em 41 países do *Programme for International Student Assessment - PISA*, em 2000 e em 2003, no grupo de países que alcançou a menor pontuação, com índices abaixo da média dos países da OCDE. Tiveram resultados próximos aos do Brasil, em 2003, os alunos da Indonésia e da Tunísia.

O Brasil encontra-se em um nível bastante crítico quanto às habilidades de Língua Portuguesa, sendo a região Nordeste a que apresenta os piores indicadores. Esse título não é mérito apenas do país ou da região, mas também do nosso Estado de Alagoas que, no ranking nacional, também consegue se destacar com indicadores muito baixos.

Inserida nesse contexto, **Alagoas se sobressai em 2003, como o pior estado nessas habilidades**, apresentando resultados proporcionalmente mais elevados que os do país e os da região, nos indicadores críticos e muito críticos respectivamente. Com esse resultado, constata-se o baixo nível de leitura em que nossos alunos se encontram, como poderemos perceber nas tabelas 7 e 8.

Tabela 7 - Percentual de Alunos por Estágio de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série do Ensino Fundamental– 2003

Unidade Geográfica	Estágios				
	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado	Avançado
Brasil	22,2	36,8	36,2	4,4	0,43
Nordeste	33,4	41,8	22,9	1,7	0,13
Alagoas	31,7	43,2	23,7	1,4	0,11

Fonte: INEP/MEC (2006).

Muito Crítico: Não desenvolveram habilidades de leitura. Não foram alfabetizados adequadamente. Não conseguem responder aos itens da prova;

Crítico: Não são leitores competentes, leem de forma truncada, apenas frases simples;

Intermediário: Estão começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas ainda estão aquém do nível exigido para a 4ª série;

Adequado: São leitores com nível de compreensão de textos adequados à 4ª série;

Avançado: São leitores com habilidades mais bem consolidadas; alguns com nível além do esperado para a 4ª série.

Nas habilidades de matemática, a situação ainda é muito pior, tanto em nível nacional, onde o indicador predominante está numa fase intermediária, com tendência mais para crítico, como em nível regional que mais uma vez tem **o Estado de Alagoas com piores indicadores**, chegando a zerar o nível avançado e sobressaindo-se no nível crítico, ratificando o baixo nível de conhecimentos matemáticos dos estudantes alagoanos.

Tabela 8 - Percentual de Alunos por Estágio de Proficiência - Matemática - 4ª série do Ensino Fundamental – 2003

Unidade Geográfica	Estágios				
	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado	Avançado
Brasil	12,5	39,8	40,9	6,8	0,01
Nordeste	19,8	49,6	28,3	2,3	0,01
Alagoas	17,9	52,1	27,9	2,1	-

Fonte: INEP/MEC (2006)

Muito Crítico: Não identificam uma operação de soma ou subtração envolvida no problema ou não sabem o significado geométrico de figuras simples;

Crítico: Identificam uma operação envolvida no problema e nomeiam figuras geométricas planas mais conhecidas;

Intermediário: Identificam, sem grande precisão, até duas operações e alguns elementos geométricos envolvidos no problema;

Adequado: Reconhecem e resolvem operações com números racionais, de soma, subtração, multiplicação e divisão, bem como elementos e características próprias das figuras geométricas planas;

Avançado: São alunos maduros. Reconhecem, resolvem e sabem transpor para situações novas todas as operações com números racionais, envolvidos num problema, bem como elementos e características das figuras geométricas planas.

Tais indicadores, obtidos nos resultados da “Prova Brasil”, aplicada a cada dois anos com os estudantes da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, informam que, basicamente, os alunos estão concluindo a 8ª série com o nível educacional que deveriam estar na 4ª, o que vem reforçar a teoria de que, historicamente,

Alagoas, pouco tem investido na educação e, quando o fez, foi por força das políticas nacionais, que, pensando apenas no aspecto quantitativo, expandiu sua rede com escolas de baixo custo, com professores não titulados e de salários irrisórios, em uma rede escolar precária e, às vezes, improvisadas e mal-equipadas, e, predominantemente nas redes municipais de ensino – aquelas sem recursos orçamentários necessários para a qualificação da educação. Tais condições ficam mais bem evidenciadas, nos números expostos abaixo, que retratam a realidade brasileira e mais precisamente alagoana, quanto aos índices de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade/ano escolar.

O desempenho do sistema de ensino, visualizado através das taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino fundamental, no período 1996 – 2008, aponta queda nos índices de aprovação do Estado, e crescimento na Região Nordeste e no Brasil, encontrando-se as taxas de Alagoas, em todos os anos, abaixo das taxas da Região Nordeste e do Brasil. Vale salientar que, no mesmo período, a Região Nordeste e o Brasil apresentaram crescimento de 8 e 7 pontos percentuais, respectivamente, enquanto Alagoas apresentou queda de 1% em suas taxas.

Nesse contexto, verificamos que assim como o Estado de Alagoas tem demonstrado sua incompetência na garantia das aprendizagens básicas, como a leitura e o raciocínio matemático, também constituem motivo de preocupação os índices de repetência apresentados, ora por estarem com a maior taxa de repetência no ensino fundamental; 36% em 1999/2000 no ranking nacional, conseqüentemente, com o pior indicador de promoção; ora por apresentarem números significativos no abandono de alunos à escola e na distorção idade/ano.

Traduzindo em números, significa que 16,7 milhões de alunos, de um total de 35,8 milhões que estão matriculados no ensino fundamental estão atrasados em relação aos seus estudos. Destes 16,7 milhões, mais da metade (8,5 milhões) tem 15 anos ou mais de idade. Para combater esse grave problema, seguindo o modelo nacional, em Alagoas, foram criadas as salas de aceleração de aprendizagem que muito mais agravou a situação da aprendizagem, aprovando alunos sem condições para acompanharem as séries mais avançadas.

A defasagem idade/série atingia, em 1996, 46,7% dos alunos do ensino fundamental em 1996, contando com um percentual de 47% com idade superior àquela que seria correspondente à série que estavam cursando. Esta é uma das principais revelações do balanço final do Censo Escolar de 1998, realizado pelo INEP/MEC, permanecendo ainda, por muito tempo, com um quadro caótico no Estado de Alagoas, como podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 9 – Percentual de Abandono, Reprovação, Aprovação e Distorção - 2005

VARIÁVEL	BRASIL	NORDESTE	ALAGOAS
ABANDONO	7,5	12,3	15,5
REPROVAÇÃO	13,0	16,3	18,5
APROVAÇÃO	79,5	71,4	66,0
DISTORÇÃO	30,0	43,9	49,5

Fonte: (INEP/MEC).

Comparativamente, observamos que o Estado de Alagoas apresenta os maiores percentuais de fracasso da educação, colocando-se em posição percentual de 8% acima do Brasil e 3,2% da região Nordeste no item de abandono; 5,5% e 2,2%, em reprovação e 19,5% e 5,6%, respectivamente, em distorção, confirmando assim a incompetência no gerenciamento da educação, visto que só conseguimos percentuais baixos no índice de aprovação, ficando com 13,5% a menos que o índice nacional e 5,4% da região Nordeste, ou seja, só diminuimos onde deveríamos ter aumentado.

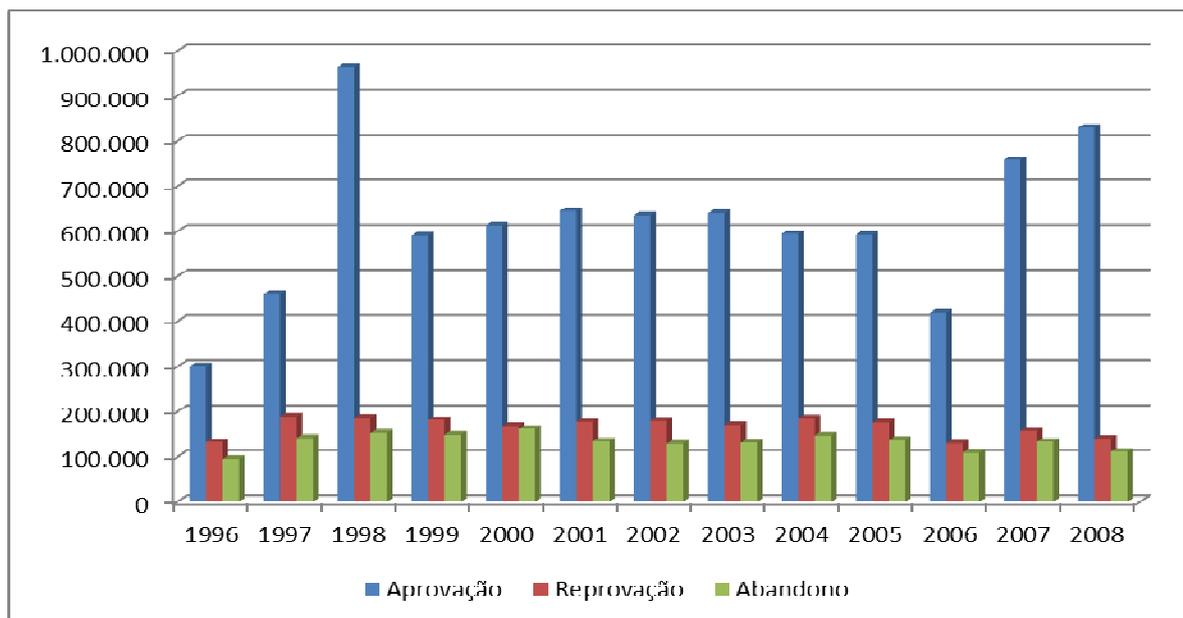
Para maior compreensão e comparação da evolução dos indicadores de aprovação, reprovação e abandono, no período de 1996 a 2008, no Estado de Alagoas, apresentamos as informações contidas na tabela 10.

Tabela 10 – Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono – Alagoas – Anos iniciais e Finais do Ensino Fundamental - 1996/2008

Ano	Total	Aprovação		Total	Reprovação		Total	Abandono	
		1ª a 4ª	5ª a 8ª		1ª a 4ª	5ª a 8ª		1ª a 4ª	5ª a 8ª
1996	300.740	205.224	95.516	132.910	108.523	24.387	95.443	64.914	30.529
1997	461.231	339.507	121.724	189.281	163.013	26.268	141.541	110.479	31.062
1998	964.044	551.996	412.048	186.617	161.254	25.363	152.269	117.893	34.376
1999	591.042	431.958	159.084	181.624	153.803	27.821	148.916	110.488	38.488
2000	613.114	434.614	178.500	168.283	137.648	30.635	161.902	112.181	49.721
2001	645.361	445.634	199.727	177.675	142.115	35.560	134.188	80.854	53.334
2002	635.532	420.359	215.173	179.779	136.906	42.873	128.896	71.004	57.892
2003	640.003	411.007	228.996	170.804	127.171	43.633	130.753	67.649	63.104
2004	594.783	377.811	216.972	185.223	132.275	52.948	146.950	70.063	76.887
2005	592.758	372.544	220.214	175.832	121.491	54.341	136.947	61.076	75.871
2006	420.594	276.981	144.506	129.848	82.939	46.909	109.056	42.587	66.469
2007	758.617	452.991	305.626	157.473	85.381	72.092	133.245	42.957	90.288
2008	830.276	480.191	350.085	140.275	63.014	77.261	111.494	32.133	79.361

Fonte: MEC / INEP / SEEC (tabela construída pela autora)

Transformando os dados da tabela 10 em gráfico, podemos perceber a triste realidade alagoana, nos indicadores que traduzem o desempenho da sua educação, como demonstrado a seguir:



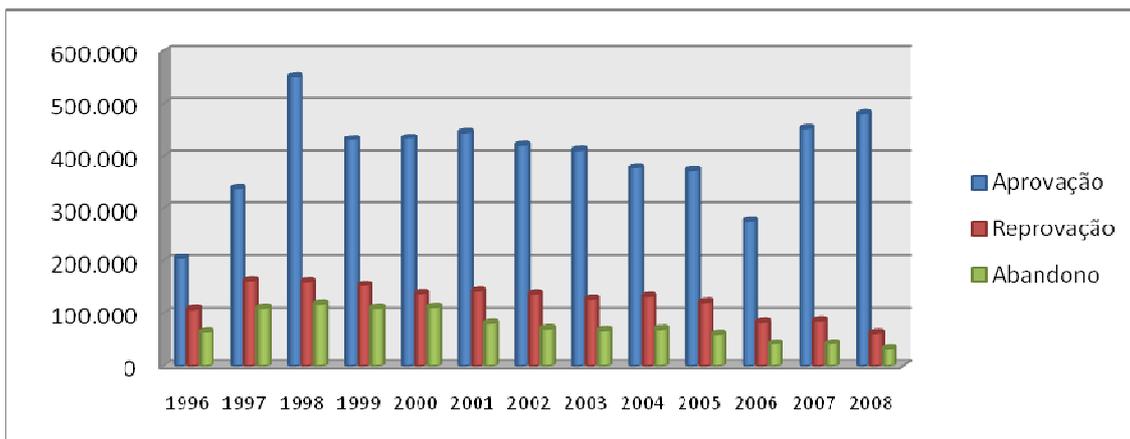
Fonte: INEP/MEC (gráfico construído pela autora)

Gráfico 3: Índices de Aprovação, Reprovação e Abandono – Alagoas – Anos iniciais e finais do Ensino Fundamental – 1996 - 2008

Podemos perceber que, no ano de 1996, os percentuais são os mais baixos do período apresentado, assim como também era baixa a matrícula nas escolas municipais; de 1999 até o ano 2005, o número de aprovados se mantém estável, caindo em 2006 e crescendo, substancialmente em 2007 e 2008. Coincidentemente, é em 1998, ano da implementação do FUNDEF, quando o índice de aprovação aparece mais bem elevado, o que poderemos atribuir ao também crescimento da matrícula no ensino fundamental. Tal crescimento foi motivado pelo valor financeiro atribuído a cada aluno, o que levou os gestores à busca incessante dessa matrícula discente.

Se o índice de aprovação se manteve, durante maior parte dos anos, estável, o mesmo ocorreu com os índices de reprovação e abandono que, estranhamente, apresentam indicadores aproximados com um pequeno número de reprovação superior ao de abandono.

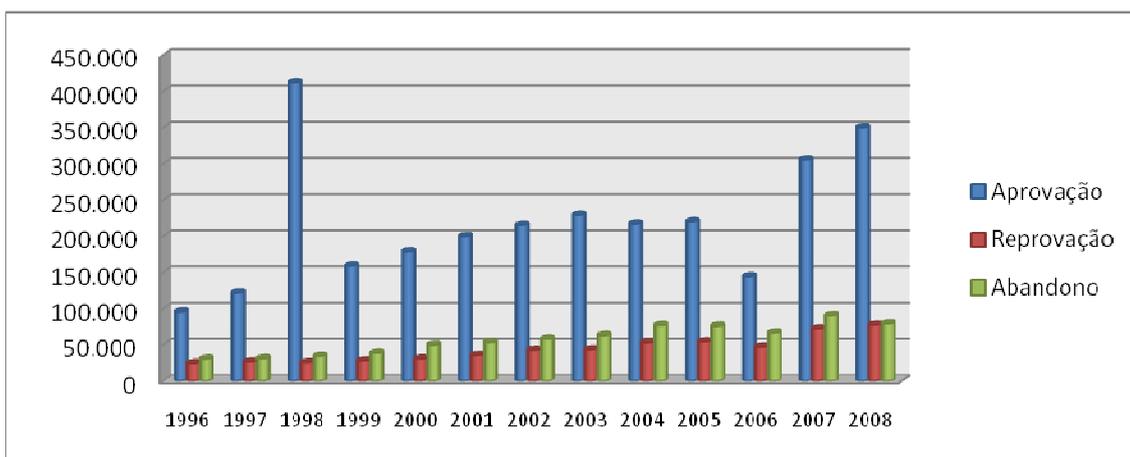
Para que possamos visualizar a maior predominância desses indicadores, nas fases iniciais e finais do ensino fundamental, os gráficos 4 e 5 mostram isso:



Fonte:

INEP/MEC (gráfico construído pela autora)

Gráfico 4: Taxas de aprovação, reprovação e abandono nos anos iniciais do ensino fundamental em Alagoas.



Fonte:

INEP/MEC (gráfico construído pela autora)

Gráfico 5: Taxas de aprovação, reprovação e abandono nos anos finais do ensino fundamental em Alagoas.

Para confirmar o que as estatísticas apresentam, verificamos que, nos anos iniciais, existe uma considerável tendência de redução nos índices de abandono e reprovação dos alunos, mesmo ainda sendo alta a taxa de reprovação verificada principalmente, até o ano 2005. Com os anos finais do ensino fundamental, ocorre o inverso: a reprovação vai crescendo gradativamente e o número de alunos que deixa a escola supera o de reprovados, o que nos leva a pensar que a base dessa educação não foi suficiente para garantir sua continuidade, levando à crescente reprovação escolar, como também, levados pela necessidade de sobrevivência, os

pré-adolescentes e adolescentes começam a ajudar na sobrevivência familiar ou têm que se deslocar para distante de suas casas, visto que a escola em que estudaram os anos iniciais, não oferece a complementação de estudos, o que, aliás, é muito comum nos municípios alagoanos que não têm a maioria de suas escolas localizadas na zona rural, com um número de alunos, às vezes irrisório, não justificando a ampliação de salas de aula, em outras; no entanto, existe grande demanda, mas a estrutura física não permite ampliação ou não existe interesse do poder público em fazê-lo.

Vale ressaltar que esse índice de reprovação naturalmente implica congestionamento do fluxo escolar, indicando que, apesar da quase “universalização” do ensino fundamental em Alagoas, essa vem se dando muito mais pela escolarização líquida, sem, contudo, garantir a continuidade dos alunos, com sucesso, para as séries finais do ensino fundamental.

Os altos níveis de distorção idade/série verificados no estado interferem nas comparações internacionais às quais o Brasil é submetido, pois, em outros países, o critério adotado para formar as amostras é baseado na idade, enquanto no Brasil, esse critério precisa ser combinado com a série frequentada, dado o grande número de alunos atrasados em sua escolaridade. Esses dados ainda são apresentados, apesar dos diversos programas de correção de fluxo escolar, já implantados nas redes regulares de ensino.

Como consequência dos dados acima apresentados, observaremos no 3º capítulo, uma amostra do que ocorre na maioria dos municípios alagoanos, através das representações caracterizadas pela realidade do município de Traipu, onde fazemos uma análise de situações contraditórias, apresentadas pelos sujeitos da comunidade traipuense, levando-nos à constatação dos sérios impactos à sociedade como a formação de alunos despreparados, excluídos socialmente, com poucas chances de darem continuidade aos estudos e de viverem com dignidade.

3º CAPÍTULO

A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NOS PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ALAGOAS

(...) não podemos esquecer que o principal ideal que deve nortear as reformas e inovações educativas deve ser o de contribuir para tornar realidade a igualdade de oportunidades nas sociedades em que vivemos.

(SANTOMÉ, 2003, p. 12)

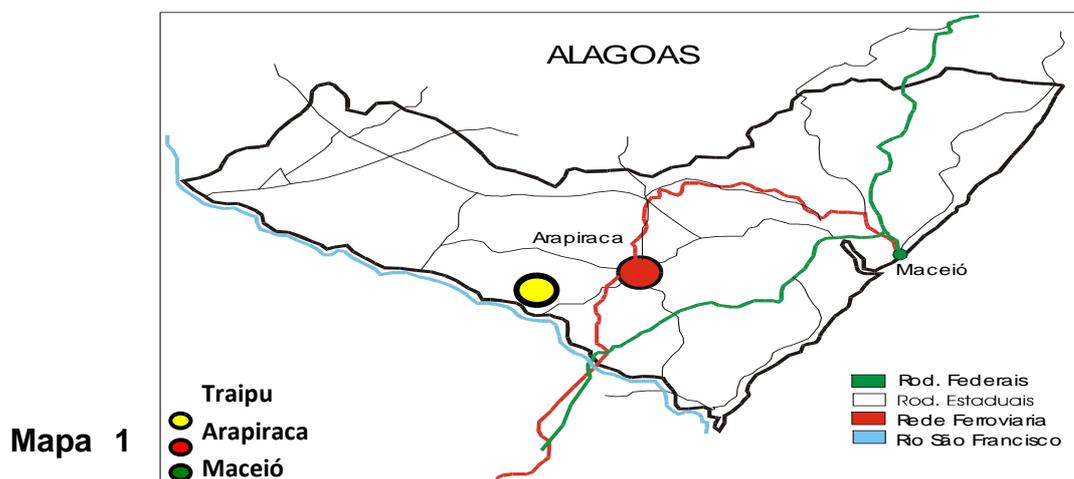
No capítulo anterior, pudemos perceber quanto os gestores municipais estão animados para “garantir” matrícula para todos e como a inversão das matrículas ocorreu em nossas escolas públicas, estaduais e municipais, a ponto de encontrarmos escolas estaduais vazias em detrimento das municipais que sempre estão cheias e por que não dizer superlotadas. No entanto, nos gráficos e nas tabelas apresentados, tivemos a oportunidade de verificar que toda essa oferta de vagas não se traduz em resultados positivos quanto à permanência com qualidade desses alunos que se matriculam, mas se traduz sobremaneira em resultados que envergonham, pelo descaso do poder público em relação às demandas para garantir resultados satisfatórios, nos padrões mínimos de qualidade, garantidos pela Constituição Federal da República e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Neste capítulo, iremos analisar, através dos resultados de entrevistas, questionários e indicadores apresentados, qual o impacto da municipalização da educação do município de Traipu – AL, que, através deste estudo de caso, busca responder a perguntas que inquietam a população alagoana, quando verificadas as perdas de cada ano, quanto à repetência e evasão. Fica sempre a pergunta quanto ao que tem significado, em Alagoas, quanto ao crescimento da matrícula do Ensino Fundamental via redes municipais; se, ao considerar as avaliações de desempenho dos estudantes do Ensino Fundamental, mesmo tendo em vista que a Constituição

de 1988 e a LDBEN/96 definam que o Ensino Fundamental é uma responsabilidade a ser compartilhada entre Estado e Municípios, precisamos saber a quais desses entes federados podemos cobrar resultados e responsabilidades, bem como a razão por que, em Alagoas, diferentemente da maioria dos Estados brasileiros, o atendimento ao Ensino Fundamental, que, desde os anos de 1970, vem se dando pelos municípios, com a promulgação do FUNDEF (1997), mais se aprofundou, sem que, com isso, tenha havido ganho de qualidade. Faremos, de forma introdutória, uma breve caracterização do município, para, em seguida, adentrar no campo mais específico da pesquisa.

3.1 Caracterizando a Educação no Município de Traipu – Al.

Traipu, município do semiárido alagoano, situada às margens do Rio São Francisco, ocupa uma área de 697,84 km², com densidade demográfica de 37 hab/km²; fica a uma distância de 188,3 k de Maceió, capital do estado, e a 53 k de Arapiraca, central regional. Sua população estimada em 2008 é de 25.854 habitantes.¹⁰



Localização do Município de Traipu em relação à capital e à cidade Polo da Região

¹⁰Todos os dados gerais sobre o município de Traipu mencionados neste capítulo foram extraídos do site www.ibge.gov.br/cidades, acessado em 10 mar. 2010, bem como do Atlas de Desenvolvimento Humano. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD - 2008). Página visitada em 6 jul. 2010.

Apesar do leve avanço apresentado após quase uma década (1991 – 2000), o município de Traipu (0,479) continua liderando o ranking estadual com o menor IDH do Estado de Alagoas, seguido de Porto de Pedras (0,499) e Poço das Trincheiras (0,499), respectivamente, como ilustramos nas tabelas 11, 12 e 13.

Tabela 11 - Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Traipu – AL. Preços, Custos e Salários - Ano 2000

INDICES	TRAIPU
Esperança de vida ao nascer	55,913
Taxa de alfabetização de adultos	0,469
Taxa bruta de Frequência escolar	0,641
Renda per Capita	42,034
Índice de esperança de vida (IDHM-L)	0,515
Índice de educação (IDHM-E)	0,526
Índice de PIB (IDHM-R)	0,397
IDH-M	0,479

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. PNUD-2008

Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Traipu, segundo Ranking dos Municípios de Alagoas – 1991 - 2000

IDH-M (1991)	IDH-M (2000)	VARIAÇÃO (1991-2000)	RANKING MUNICIPAL		
			1991	2000	VARIAÇÃO
0,379	0,479	26,476	100	101	- 1

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil PNUD-2008

Tabela 13 - Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Traipu, por tipo, segundo os Municípios de Alagoas – 1991 - 2000

I D H M – Renda		I D H M - Longevidade		I D H M – Educação	
1991	2000	1991	2000	1991	2000
0,362	0,397	0,515	0,456	0,319	0,526

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil PNUD-2008

Podemos dizer que os indicadores apresentados estão relacionados às condições socioeconômicas do município que são precárias, fazendo com que sua população sobreviva basicamente da agropecuária e agricultura. Quanto aos investimentos nos serviços básicos, vamos encontrar, assim como nos demais municípios alagoanos, precariedade nas áreas de saúde, segurança, educação e infraestrutura, o que, na prática, representa os serviços essenciais para garantia do mínimo de condições de vida.

Tabela 14 - Número de Estabelecimentos de Ensino no Município de Traipu

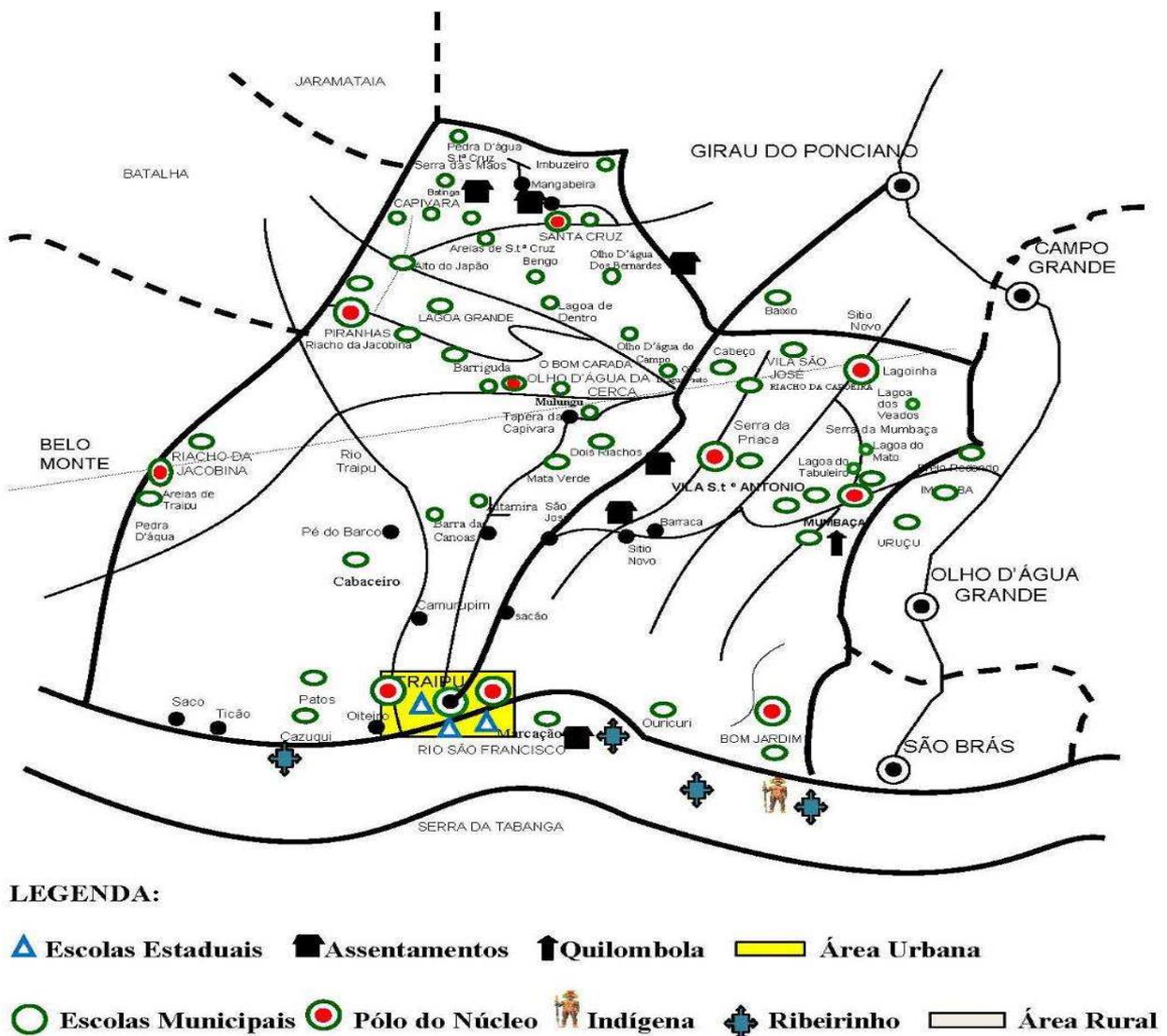
NÍVEIS	Urbana	Rural	Total
Ensino Fundamental Anos Iniciais	3	56	59
Ensino Fundamental Anos Finais	2	13	15
Classe Multidisciplinar	0	31	31

FONTE: MEC/INEP – SEE/AL

Como podemos verificar, a quantidade de escolas e classes no município seria suficiente para atender à demanda da população em idade escolar, porém, por se tratar de um município que ocupa uma imensa área territorial e estar localizado às margens do Rio São Francisco, sua população se divide em vários povoados da zona rural, onde existe uma dificuldade de acesso para determinadas localidades, o que implica a organização de turmas multisseriadas, já que o número de alunos, em algumas escolas, é insuficiente para a formação de turmas seriadas. É também por

conta dessa dificuldade de acesso que ainda encontramos pessoas acima de 15 anos que não sabem ler e nem escrever um bilhete simples, segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil – PNUD; em 2000, contava-se com um percentual de 53.130, nessas condições de escolaridade.

Abaixo, podemos visualizar o mapeamento de toda rede educacional do município de Traipu, observando-se a localização das escolas, com destaque para as escolas polos e suas agregadas, já que a rede está dividida em novos núcleos em razão do grande número de escolas pequenas e com poucos alunos.



Mapa 2 – Localização dos núcleos de Escolas com seus respectivos Polos.

É claro que toda essa dificuldade territorial traz em seu bojo outros fatores que corroboram para o fracasso do ensino, nas escolas alagoanas, entre eles podemos citar o despreparo dos professores para lidarem com situações diferenciadas, no ato de ensinar e garantir a aprendizagem. Trabalhar com atividades diversificadas implica, por si só, habilidade para, ao mesmo tempo, investir na formação de sujeitos que, apesar de viverem no mesmo meio social, econômico e cultural, precisam ter respeitado o seu desenvolvimento biológico e cognitivo, além da necessidade natural de se inter-relacionar com pares de idade cronológica comum, conforme prescreve a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN, de 1996, em seu artigo 32, da seção III – sobre o Ensino Fundamental que, nesse segmento, o estudante deve desenvolver a sua capacidade de aprender e dominar a leitura, a escrita e o cálculo, compreender o ambiente onde está inserido, adquirir valores e atitudes de convivência no meio social e fortalecer o vínculo com a família.

O corpo docente da rede é composto por 500 professores; desses, 416 são titulares e 84 são contratados; além desses, existem 25 docentes com duplo vínculo¹¹. Além disso, outro fator traz implicação: a formação inicial dos professores que, em grande parte, foi submetida aos programas de habilitação ao magistério, implementados pelo governo federal, sem, contudo, os professores poderem dar continuidade aos estudos, ingressando na universidade para garantir o curso superior. Apesar de reconhecermos a importância de programas dessa natureza, não podemos ignorar a precariedade do acompanhamento acadêmico necessário para o aprofundamento teórico e prático, no exercício da profissão.

Ao contrário de tudo isso, o que temos percebido é que os professores, exatamente, por serem despreparados, tendem a trabalhar os conteúdos referentes à/ao série/ano mais adiantada/o, e os demais alunos, gradativamente vão acompanhando o que está sendo ensinado, em detrimentos dos próprios conteúdos que, com certeza, jamais serão estudados. São esses alunos os possíveis

¹¹ Os 25 professores que possuem duplo vínculo correspondem àqueles que são concursados em 20 horas e recebem como contratados mais 20 horas do próprio município.

candidatos à reprovação, já que, muitas vezes, pelo próprio despreparo dos docentes, estes deixam de receber as orientações e as devidas intervenções no seu processo de aquisição do conhecimento.

Apresentamos, na tabela 15, o número de matrículas no município, assim como para o resto do estado, cresceu bastante desde a implantação do FUNDEF, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental e, mesmo assim, o que se tem visto é cada vez mais os indicadores mostrando o baixo nível da educação municipal traipuense, no ranking estadual.

Tabela 15 - Matrícula no Ensino Fundamental por Ente Federativo no Município de Traipu – AL

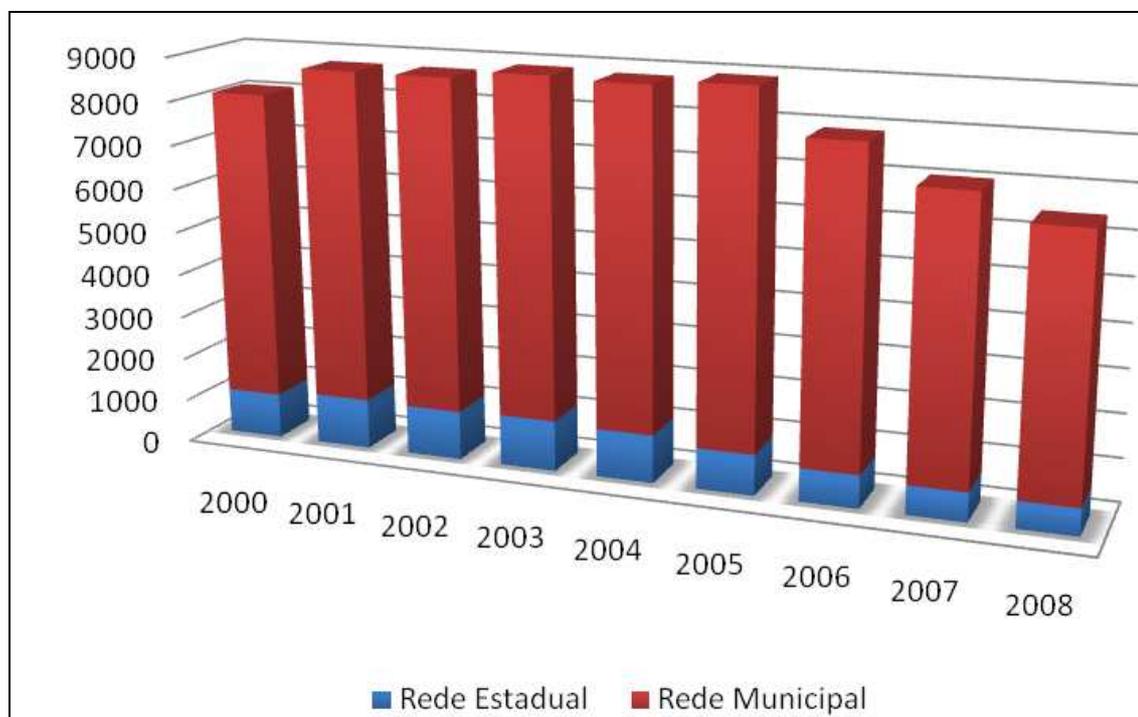
ANO	TOTAL GERAL	Rede Estadual		TOTAL	Rede Municipal		TOTAL
		1ª a 4ª	5ª a 8ª		1ª a 4ª	5ª a 8ª	
1997	6.811	—	—	751	—	—	6.060
1998	7.897	—	—	820	—	—	7.077
1999	7.910	—	—	868	—	—	7.042
2000	8.094	721	308	1.029	6.872	193	7.065
2001	8.750	644	505	1.149	6.321	1.280	7.601
2002	8.738	538	587	1.125	5.854	1.759	7.613
2003	8.905	519	646	1.165	5.570	2.170	7.740
2004	8.839	505	598	1.103	5.507	2.229	7.736
2005	8.945	454	481	935	5.636	2.374	8.010
2006	7.925	345	412	757	4.943	2.225	7.168
2007	7.067	292	374	666	4.260	2.147	6.407
2008	6.486	179	439	618	3.878	1.990	5.868

FONTE: MEC/INEP

Vale ressaltar que o número de matrículas teve esse acréscimo repentino, em virtude da caça a alunos, ação determinada pelas prefeituras como forma de garantir mais recursos e que, após os primeiros anos, esta se apresenta estável, inclusive porque o índice de reprovação vai diminuindo, e o fluxo começa a ser normalizado nas escolas, reduzindo o índice de distorção idade-série/ano de estudo.

Conforme podemos verificar no gráfico 6, a matrícula do ensino fundamental das duas redes cresceu gradativamente até 2005; a partir daí, o número de

matrículas começou a cair, confirmando aquilo de que falamos acima, quanto ao descongestionamento do fluxo.

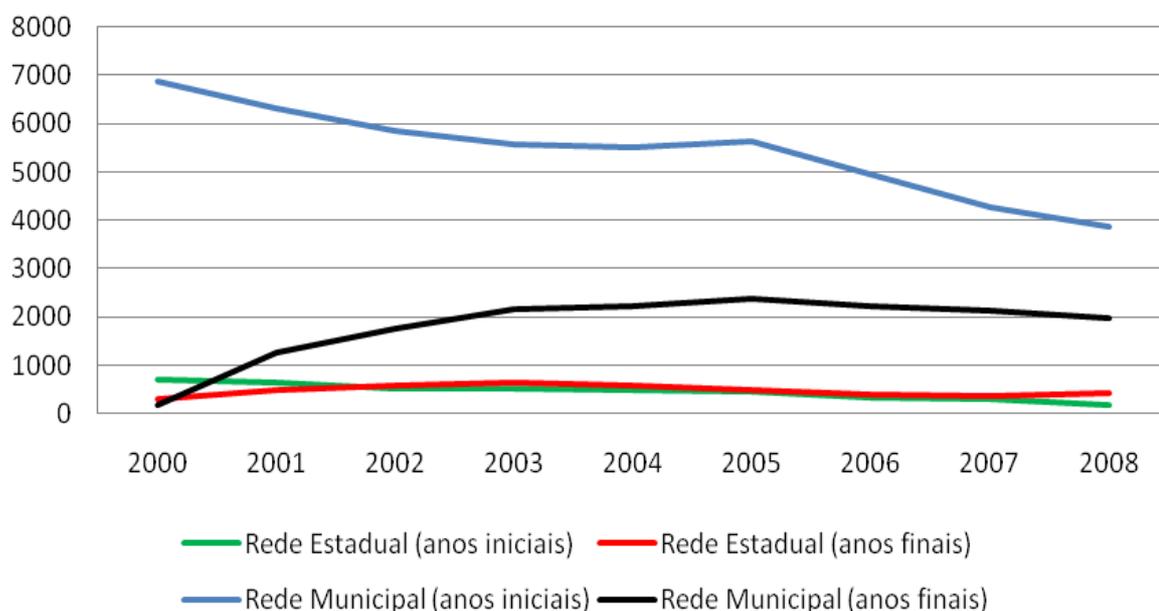


Fonte: MEC/INEP

Gráfico 6 Matrícula no Ensino Fundamental por Ente Federativo no Município de Traipu-AL

O que podemos acrescentar, no entanto, é que, se a rede estadual se manteve equilibrada, a municipal apresentou uma diferença de crescimento, em virtude do acréscimo de matrícula nos anos finais do ensino fundamental que até então os alunos eram atendidos pela rede estadual, em compartilhamento de responsabilidade do ensino fundamental, junto com as prefeituras. Se a demanda para esse nível de escolaridade fosse encaminhada pelos municípios ao estado, como era comum acontecer, com certeza, os números da rede estadual estariam mais bem elevados.

Essa leitura pode ser feita a partir da análise do gráfico 7, abaixo, que mostra o comportamento das matrículas dos anos iniciais e finais de cada rede.

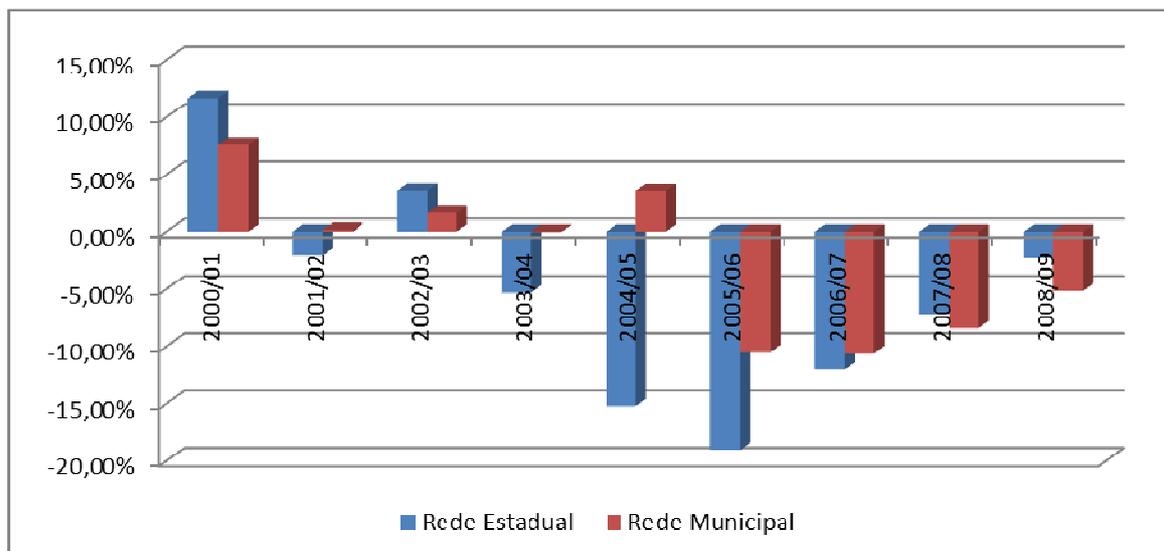


Fonte: MEC/INEP

Gráfico 7 Matrícula no Ensino Fundamental por Ente Federativo no Município de Traipu-AL

Ratificando o exposto acima, verificamos que a rede estadual apresenta uma queda gradativa nas matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, que, aliás, já não eram muitas e, nos anos finais, tem um leve crescimento, mantendo-se estável até 2004, quando começa a declinar gradativamente, em detrimento da rede municipal que, ao contrário dos anos iniciais que subiu e depois foi declinando, nos anos finais, teve sua matrícula sempre crescente, indo de encontro àquilo que se apresentava nos anos anteriores ao FUNDEF.

Para ratificar nossa análise, ilustramos, no gráfico 8, o desenvolvimento dessas matrículas, nas duas redes de ensino fundamental.



Fonte: MEC/INEP

Gráfico 8 – Desenvolvimento (em %) por ano das matrículas por Ente Federativo no Município de Traipu - AL

Fazendo uma leitura do número de alunos matriculados, na rede pública de Traipu, observamos o mesmo fenômeno que acontece com os números correspondentes ao Estado de Alagoas: a rede estadual apresenta crescimento na matrícula dos anos finais do ensino fundamental, enquanto perde, gradativamente, alunos dos anos iniciais que, por sua vez, migram para a rede municipal. Não conseguindo competir com a proximidade do ente federado municipal, o estado vai perdendo também os alunos dos anos finais para o município, que, mesmo sem estrutura física, acolhe o maior número possível desses alunos, ampliando as turmas de 5^a à 8^a série do ensino fundamental que, até então, eram prioridade do estado, graças ao FUNDEF que vem garantir mais recursos para a educação.

Feita esta breve caracterização da rede municipal de Traipu, passaremos a tratar das políticas de educação e da forma como estas vêm sendo geridas desde a implantação do FUNDEF e da LDBEN/96.

3.2 A Gestão e Implementação das Políticas Públicas da Educação no Brasil e no Município de Traipu-AL

Como educadoras e educadores somos políticos, fazemos política ao fazer educação. E se sonhamos com a democracia, que lutemos, dia e noite, por uma escola em que falemos aos e com os educandos para que, ouvindo-os possamos ser por eles ouvidos também (FREIRE, 1997, p.92).

Com o advento da globalização e as transformações que estão ocorrendo no mundo, a educação brasileira também busca sua inserção nesse novo universo de reformas, decorrentes de necessidades e exigências provocadas pela reorganização produtiva no âmbito das instituições capitalistas. Essas reformas sugerem mudanças em todos os aspectos, de modo a garantir uma nova qualidade nos serviços educacionais, a saber: currículo, gestão educacional, avaliação dos sistemas e na formação de professores. A partir da amplitude desses temas, buscam-se estratégias como descentralização, autonomia, novos modelos de gestores que dirijam as escolas de forma coletiva, com um novo olhar para as ações internas, dividindo suas responsabilidades com os professores que passam a corresponsáveis pelo processo de educação escolar.

Nesse contexto, os governantes deste país traçam suas diretrizes voltadas às tendências internacionais e às orientações dos organismos financeiros, sobretudo o BM e o FMI.

Ao meio dessas transformações, ocorreram a elaboração e a promulgação da LDBEN (Lei 9.394/96), do PNE, das Diretrizes Curriculares, normas e resoluções do CNE, sem, contudo, terem conseguido romper com os ranços que impedem que as intenções de melhoria sejam de fato efetivadas com as ações propostas. Se, de um lado, a intenção é de legitimar as propostas de autonomia das instituições; de outro, vê-se uma prática contraditória de legitimidade dos entes federados, pela própria ausência de recursos que possam garantir, por exemplo, melhores salários, mais qualidade na formação profissional e até condições de recursos didático-pedagógicos.

Veremos abaixo, algumas ações implementadas pelo governo federal e municipal e as influências destas, nos indicadores de qualidade da educação, nos municípios alagoanos.

3.2.1 As Políticas Públicas em âmbito nacional

Desde a redemocratização do país, houve mudanças acentuadas na educação brasileira. Segundo a nossa Constituição Federal, a educação é um direito social, inalienável e universal e, por conseguinte, responsabilidade direta do Estado em implementar políticas públicas que assegurem a qualidade social, o acesso e a permanência de todas as pessoas. Além disso, cabe-lhe a construção de espaços que permitam o envolvimento direto e representativo para que a sociedade civil possa interagir efetivamente, na gestão, execução e avaliação das políticas educacionais.

As experiências históricas vêm mostrando (PONTUAL, 1995; FREIRE, 1991; SILVA, 1998; PARO, 2005) que a condição de participação popular, em que os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir ideias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que permitiu uma definição mais bem adequada de suas políticas e, em especial, uma maior coerência na sua implementação e na permanência dos investimentos financeiros.

Dessa forma, trazemos para reflexão a implementação das políticas no âmbito do governo federal, desde a década de 90, que, em nome de uma “modernização”, tomou como norte político-ideológico a noção de eficiência que pudesse garantir a “qualidade total”, inerente à lógica capitalista. Esse modelo, na verdade, muito longe de trazer significativas mudanças consolidadas na prática pedagógica, ainda provocou limitações estruturais, configurando-se em claro indicador de gestão centralizada e de pouca eficácia pedagógica.

Ao longo dos anos, muitas tentativas de reestruturação da gestão, organização e do financiamento da educação básica foram desenvolvidas. Segundo Cury (2002, p 197), nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), promoveram-se diversas alterações fortemente marcadas (...) por

políticas focalizadoras, com especial atenção ao ensino fundamental, a fim de selecionar e destinar os recursos para metas e objetivos considerados urgentes e necessários. Tais políticas vieram justificadas por um sentido, por vezes satisfatório, do princípio da equidade como se este fosse substituto do da igualdade.

Assim sendo, muitas ações emergenciais foram sendo criadas e implementadas, através de programas repassados do governo federal, aos municípios, com destaque para os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que, apesar de uma distribuição em massa dos seus volumes, diretamente endereçada aos professores cadastrados no censo escolar, nenhum interesse foi observado por parte destes, muitas vezes servindo apenas como objeto de decoração em estantes pouco usadas, o que levou o MEC a instituir a formação continuada dos professores, utilizando esse material como referência, durante muitos meses.

Ainda nesse sentido de busca da qualidade, foi implantado o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) pelo FUNDESCOLA, obrigando as escolas selecionadas, a priori, a desenvolverem um planejamento estratégico que identificasse os pontos altos e as fraquezas da escola para, em cima delas ser construído o plano de ação com metas e estratégias previamente estabelecidas. Foi com a criação do Programa Dinheiro Direta na Escola (PDDE) que a escola ganhou mais autonomia financeira, recebendo, pelo número de alunos matriculados, valor destinado a sua manutenção durante todo ano letivo, muitas vezes sendo dificultada pelas rubricas pré-estabelecidas, quase nunca atendendo às principais necessidades da escola. Paralela a tudo isso, é criada uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados.

Sem a elaboração de lei complementar que defina o que é regime de colaboração entre os entes federados, prevista no § único do artigo 23, da CF/88, o país vivencia tensões no tocante ao pacto federativo, por meio de “um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais” (CURY, 2002, p. 199).

A pressa com que o governo lançou seus projetos e programas, buscando incentivar os entes federados e, até mesmo as escolas a buscarem recursos alternativos para manutenção de suas ações, resultou em desencontros entre os processos funcionais necessários para o cumprimento dos pactos assumidos frente aos organismos internacionais e à concepção pedagógica das escolas.

A realidade posta acima ainda é a realidade presente, mesmo após a implantação do FUNDEF e a Lei nº 9.394/96 que, ao nosso olhar romântico de educadores, acreditávamos que finalmente teríamos as condições essenciais para desenvolver o processo de ensino e de aprendizagem, nos padrões mínimos de qualidade, porém, sem uma legislação que definisse o regime de colaboração recíproca, as ações acabaram centralizadas pelo governo federal, distanciando-se cada vez mais das ações previstas no PNE.

A grande aposta do governo atual conta com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, com mais de 40 programas articulados para garantirem mais qualidade na educação básica, com prioridade para o ensino fundamental. Esse programa guarda-chuva tem como pilar uma visão sistêmica da educação, considerando as especificidades de cada território, podendo assim atender às necessidades prioritárias de cada município e cada povoado, preferencialmente em regime de colaboração entre os entes federados e a sociedade civil organizada, através de grande mobilização social, denominada “Todos pela Educação”. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do PDE estabelece um plano de metas de qualidade a serem alcançadas. Determina diretrizes de qualidade a serem adotadas pelas escolas e redes de ensino. Condiciona o apoio financeiro e técnico do MEC à elaboração, implantação e ao monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborados pelas secretarias de educação de cada município, com a orientação de técnicos em planejamento, disponibilizados pelo MEC.

Para o monitoramento periódico do desenvolvimento qualitativo das escolas, foi criado, em 2005, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para a definição das metas pactuadas com as prefeituras, até o ano 2021. O IDEB avalia o ensino por escola, município ou estado, tem notas de 0 a 10 e leva em conta o desempenho dos alunos na Prova Brasil e no SAEB, bem como as taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar. Em resumo: avalia se os alunos estão

aprendendo o que devem aprender na idade correta. Os municípios e as escolas com as menores notas no IDEB recebem assistência técnica e/ou financeira do MEC, bem como as capitais e os municípios com mais de 200 mil habitantes.

Ao longo da década 1998–2008, muitas ações têm sido investidas no sentido de melhorar os resultados que indicam a qualidade da educação brasileira, e algumas delas precisam ser ressaltadas por suas intenções, como é o caso da ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos e as políticas de ação afirmativa.

Aliados ao redimensionamento do financiamento da educação básica, destacam-se os planos de educação, notadamente o PNE, os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME). Se entendidos como planos de Estado, estes deveriam implicar redimensionamento das políticas e gestão e, fundamentalmente, da lógica de financiamento e, portanto, do orçamento público. Tal dinâmica encontra-se desarticulada e associada à lógica de desconcentração que tem marcado a educação nacional.

Outra ação que nos chama atenção na organização da educação pública são as práticas democráticas de controle social que se destacam na criação de conselhos municipais de educação, de alimentação escolar, do FUNDEF, conselhos escolares e até os grêmios estudantis.

É necessário aqui evidenciar a importância do conselho municipal, para a consolidação da autonomia municipal, estabelecendo possibilidades de fortalecimento da gestão democrática, referenciada pela CF/88, além da qualificação de sua representação que deve ser estimulada pelo Dirigente Municipal de Educação em parceria com o MEC, buscando estimular, de forma espontânea, a participação dos seus cidadãos na tomada de decisões de questões que lhes são pertinentes. Assim, instituiu-se em 2004 o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho cujo objetivo é o de promover o fortalecimento, intercâmbio e a colaboração entre os Conselhos Municipais de Educação – CME, mediante capacitação de seus conselheiros, incentivo à participação da sociedade civil na gestão da educação, ampliação do conhecimento e do debate da legislação educacional e manutenção de um banco de dados

nacional, atualizado sobre os CMEs - o SICME. Da mesma forma, visando qualificar a participação da comunidade escolar e local na gestão das escolas, a Secretaria de Educação Básica – SEB, por meio da Coordenação de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino – CAFISE, criou e vem desenvolvendo ações no sentido de implementar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Em síntese, o governo federal vem apresentando várias estratégias que permitem aos municípios uma adequação coerente com suas necessidades e possibilidades, criando para cada foco alimentação, transporte, formação continuada, avaliação interna e externa, monitoramento do desempenho dos alunos, acesso às tecnologias da informação e comunicação, inclusão de pessoas com necessidades especiais, controle de matrícula e outros indicadores como reprovação, abandono, aprovação, dentre outros; enfim, pensar no alvo da educação e ter o aluno em questão, além de priorizar suas demandas e o interesse social, garantindo, acima de tudo, a formação integral e integrada dos sujeitos-alunos.

3.2.2 As Políticas Públicas no âmbito do município de Traipu – AL

Independentemente de ter um sistema de ensino próprio ou de integrar o sistema estadual, como é o caso do município de Traipu, este não está isento de garantir o cumprimento das diretrizes básicas dos direitos, em termos de educação, desde os padrões mínimos de qualidade de ensino, até a construção dos currículos, o que inclui o estabelecimento dos padrões de gestão e as condições de funcionamento das escolas. Mais ainda é preciso ultrapassar o cotidiano das escolas para priorizar a real importância do papel social destas, relativo à organização, cultura e gestão a elas inerentes.

É, pois, fundamental que o foco da escola/educação esteja intrinsecamente ligado ao contexto sociocultural e às condições que são disponibilizadas para a efetivação do processo ensino e aprendizagem, bem como pela forma de organização e construção do projeto político pedagógico, documento essencial para garantir a autonomia administrativa e pedagógica da escola. Dessa forma, compete

aos gestores municipais o compromisso de viabilizar os meios para garantirem que as escolas tenham as condições necessárias para desenvolver o exercício de sua atividade fim – o ensino e a aprendizagem, com padrão de excelência.

No que se refere à administração pública municipal, o(a) Secretário(a) Municipal de Educação tem, por delegação do prefeito, que assumir a responsabilidade de implementar as políticas e ações de governo na área educacional, em articulação com as demais políticas públicas e os programas municipais, visando, em todas as ações, ao princípio da equidade, sem fazer discriminação no atendimento a quem quer que seja. Do mesmo modo, o trabalho deve ser organizado de modo a estabelecer as prioridades da rede e dos alunos. Apesar das influências na hora de tomar decisões, cabe ao gestor manter-se imparcial e sempre ouvindo os fatos e conhecendo os dados, antes de decidir qualquer coisa.

Para Freitas (1998), existem fatores que influenciam e dão configuração e caráter particular na "reordenação" da gestão educacional, no âmbito do município, a partir de: exigências da sociedade em processo de transformação, consideradas as especificidades locais; da hegemonia local que traduz os projetos e políticas públicas em interesses particulares, sejam de grupos, sejam de indivíduos que se beneficiam da máquina estatal; de práticas gestoras enraizadas na cultura local; do desconhecimento das normas macros e legais da política federal; da capacidade técnica de gerir a educação local, independente da política federal; da forma precária e burocrática como são organizadas as estruturas estatais, quer pela ausência de pessoas capacitadas para os cargos e funções que dominem tecnologias de gestão, quer em razão da dominância do critério político-partidário na composição dos quadros técnicos.

Ao mencionarmos, no item anterior, os programas que fazem parte da política nacional de educação, queremos fazer uma ponte destas com a realidade do município de Traipu e, através deste, evidenciar a forma como essa política chega aos municípios alagoanos, como são tratados pelos gestores e a influência dessa política, nos resultados educacionais apresentados.

Para não ficarmos atrelados à opinião do senso comum, fomos buscar dados concretos através de questionários e entrevistas junto aos dirigentes de escolas, técnicos da SME, coordenadores pedagógicos, docentes e pais de alunos, que

pudessem fornecer dados possíveis de serem confrontados com aquilo que ouvimos e aquilo que vemos acontecer, cotidianamente, no meio educacional.

É conveniente destacar que o diagnóstico do perfil dos sujeitos pesquisados está sendo apresentado neste trabalho por amostragem, tendo em vista que o município possui um quadro numeroso de docentes e espaços geograficamente distantes e de difícil acesso.

O contexto sob o qual é delineada essa pesquisa traz reflexões, especialmente quando a questão perpassa pela gestão de recursos e políticas da educação municipal. É conveniente relatar que essa entrevista foi realizada em vários dias e momentos, pois, tendo em vista que necessitamos respeitar a disponibilidade de cada um, aguardamos o momento quando cada sujeito estivesse disponível e predisposto a responder aos questionamentos; o que podemos afirmar, é que tivemos que ter muita paciência e poder de persuasão para convencê-los (docentes e pais) a se disponibilizarem a responder tanto ao questionário quanto à entrevista, pois eram visivelmente percebíveis o medo e a insegurança estampados no rosto das pessoas, o que, de certa forma, já nos revelavam o clima em que se dava a relação da gestão com os profissionais da educação.

Ressaltamos que os relatos não estão descritos de forma individualizada em razão de as respostas convergirem para um mesmo propósito, porém selecionamos aquelas que mais se destacaram e, conseqüentemente, que podem contribuir para a construção de novos paradigmas frente à dinâmica de gestão desenvolvida no município.

3.2.2.1 Conversando com os gestores, professores e pais das escolas públicas municipais de Traipu: uma análise reflexiva¹²

Iniciamos essa análise trazendo uma reflexão acerca da organização e gestão escolar, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2009), os quais se referem ao conjunto

¹² Os questionários e entrevistas, utilizados nesta pesquisa, encontram-se em anexo a esta dissertação.

de normas, diretrizes, estrutura organizacional, ações e procedimentos que asseguram a racionalização do uso de recursos humanos, materiais, financeiros e intelectuais, assim como a coordenação e o acompanhamento do trabalho das pessoas.

Os autores sinalizam a importância das funções de gestão assumidas no meio acadêmico, como elementos-chave de articulação das ações compatíveis aos fins visados, de maneira coerente e firme, planejando, organizando, dirigindo e avaliando, sistematicamente; logo, segundo os mesmos autores, a condução dessas funções, mediante várias ações e procedimentos, é o que se designa *gestão*, a atividade que põe em ação um sistema organizacional.

No município de Traipu, existe um grande número de escolas em regiões de difícil acesso, sendo boa parte delas com número reduzido de alunos, motivo pelo qual sua rede foi organizada em núcleos e cada um deles conta com um diretor (a) e coordenador (a) pedagógico (a), ou seja, são nove diretores e doze coordenadores, de nível superior. Nas escolas agregadas, porém conta-se com um diretor que, na verdade, é mais uma pessoa indicada pelo prefeito, na sua maioria, sem curso superior. Vale salientar, no entanto, que, oficialmente, não existem portarias de nomeação para essas funções, cuja gratificação também sofre diferença, a critério do gestor municipal, indicando ainda uma forte influência político-partidária na educação da rede.

Na tentativa de confirmar as nossas observações quanto às políticas públicas municipais, aquelas pensadas, criadas e implementadas pelo município, aplicamos questionário com os docentes e realizamos entrevistas com os gestores, pais e mães de alunos e docentes, buscando respostas para perguntas que poderiam servir de termômetro para uma análise mais segura quanto ao empenho dos gestores públicos, na melhoria de qualidade da educação pública.

a) Conversando com os docentes municipais:

Identificamos algumas questões de múltipla escolha respondidas por sessenta e cinco professores do ensino fundamental, da rede municipal de ensino de Traipu.

Na identificação do questionário, 40 docentes afirmam ter ensino superior completo, 5 apenas incompleto e 20 têm o magistério de nível médio. Destes, 47 são da zona rural e 18 são da zona urbana. Surpreendemo-nos com a grande quantidade de salas multisseriadas, sem critério de agrupamento, ainda existentes na zona rural, em número de 35, segundo respostas das professoras, porém compreendemos que tal fato se dá pelas condições geográficas já citadas acima, motivo pelo qual não se tem número suficiente de alunos, para separar por série/ano.

Quando perguntamos sobre as causas dos baixos índices de qualidade da educação, foram dadas as seguintes respostas:

Nº de Docentes	Respostas
03	Utilização de metodologia inadequada
14	Infraestrutura inadequada para o processo ensino e aprendizagem
16	Ausência de recursos didáticos para as aulas
18	Ausência de política pública municipal que garanta a permanência do aluno com qualidade
21	Falta de investimentos na educação pelo poder público
21	Falta de interesse dos alunos

Observamos algo interessante nas respostas: o mesmo número de professores que disse que a culpa do fracasso é do aluno, também disse que este teria como causa a ausência de investimentos pelo poder público municipal, o que leva a pensarmos que, em nenhum momento, além dos 3 que assumiram a deficiência metodológica, os docentes sentem-se responsáveis pelo baixo IDEB que

o município vem apresentando, atribuindo essa responsabilidade para a gestão municipal e para os próprios alunos.

Quando questionamos a forma como os professores acompanham os alunos com dificuldades de aprendizagem, responderam assim:

Nº de Docentes	Respostas
06	Continuam seu programa normalmente
09	Encaminham para o laboratório de aprendizagem
12	Ficam com os alunos após o horário das aulas
17	Informam a coordenação pedagógica
28	Comunicam aos pais

Ressaltamos que estão chamando de laboratório de aprendizagem, momentos durante os quais os alunos ficam com um professor eventual, sem, contudo, ter sido criado, na escola, espaço específico para esse fim e, com certeza, outros que não citaram este laboratório é por não existirem nem o espaço e nem o professor para isso, na sua escola.

Observamos que a maioria dos docentes apenas comunica aos pais que seus filhos estão com dificuldades de aprendizagem ou indisciplina na escola, mas não apresenta alternativas para minimizar o problema dentro da escola, transferindo, assim, essa responsabilidade aos pais que, por sua vez, não terão a menor condição de ajudar seus filhos, pois, pelo que observamos, são pessoas economicamente desfavorecidas; trabalham na roça e semianalfabetos. Outros comunicam à coordenação, mas não informam o que acontece depois disso, ou seja, que tipo de intervenção é feita nesse processo, pela coordenação. Em conversas com os coordenadores, estes nos informaram que planejam ações

paralelas, juntamente com os professores. Isso diminuiu, mas ainda existem aqueles que ignoram e continuam seu programa normalmente, esquecendo aqueles que não acompanham o processo, ou seja, estes alunos ficam invisíveis para seus professores, que não entendem a sua responsabilidade de tê-los ensinado.

Depois de conhecer um pouco do perfil dos docentes quanto ao processo ensino e aprendizagem, buscamos informações acerca de questões administrativo-financeiras e, mais uma vez, surpreendemo-nos com as respostas. Quando perguntamos se tinha conhecimento do valor do PDDE destinado a sua escola e como os professores participam das decisões quanto aos gastos desse recurso, responderam assim:

Nº de Docentes	Respostas
01	Afirma que “os professores não se interessam pelo assunto”.
05	A direção convida para discutir em reunião
08	Acreditam que é “a direção e o conselho escolar quem decide como gastar
11	Disseram ter conhecimento do valor do PDDE
14	Os recursos são administrados pelos gestores municipais.
16	Ninguém tem conhecimento das decisões que são tomadas.
54	Disseram que não têm conhecimento do valor do PDDE.

O PDDE é um recurso dirigido à escola para garantir sua manutenção, no entanto, pelas respostas dadas, percebe-se que não existe a participação da comunidade escolar na hora de decidir a prioridade para gasto, e ainda mais grave, muitas vezes, “o recurso é administrado pela gestão municipal”, afirmam 14

docentes, conforme quadro acima. Ora, se o PDDE¹³ consiste na transferência de recursos às escolas de ensino fundamental pública, com mais de 20 alunos, estas escolas poderiam definir suas planilhas de custos em consenso com a representação legal de sua comunidade – o conselho escolar e, ainda, ouvir os docentes sobre suas necessidades profissionais, a fim de otimizar a aplicação dos recursos.

Indagando sobre o tipo de investimentos já realizados com os recursos do PDDE, assim responderam:

Nº de Docentes	Respostas
02	Pintura das paredes
03	Capacitação de professores
04	Manutenção da escola
06	Compra de material de consumo e expediente
10	Material de limpeza
18	Compra de equipamentos como: gelágua, retroprojektor, ventilador, etc.

¹³ O objetivo desse programa (PDDE) é o de melhorar a qualidade do ensino fundamental. As escolas recebem de acordo com sua localização regional e com o número de alunos, conforme dados do Censo Educacional. Para receber o dinheiro, a instituição escolar deve ter uma unidade executora (UEX) própria; caso não tenha, o repasse dos recursos é feito pelas Prefeituras.

Observamos nas respostas que nenhum professor citou recursos didáticos como investimento essencial para sua prática pedagógica e os 3 que apontaram capacitação, não conseguimos enxergar essa prática em nossas observações, pois as formações sobre as quais tivemos conhecimento pelos próprios professores e técnicos da SME são aquelas financiadas pelo governo federal, cuja realização se dá em cidades polos onde as demais da região se deslocam para preencher o número de vagas compatíveis com as constantes no Plano de Ação Articulada - PAR do município, o que, portanto, diferente disso, estas devem ocorrer dentro da própria escola e por seus pares.

Quanto à aquisição de equipamentos e material de limpeza, ajustada às necessidades da escola junto à Secretaria de Educação, esta faz a compra e encaminha para a escola.

Finalizando o questionário junto aos docentes, perguntamos como a comunidade escolar tem participado da vida da escola e obtivemos as seguintes respostas:

Nº de Docentes	Respostas
03	Quando os pais são chamados para receberem elogios de seus filhos.
04	Em outros tipos de reuniões
13	Em reuniões periódicas
19	A comunidade participa somente quando são chamados por atos de indisciplina dos filhos.
24	Nos eventos realizados nas datas comemorativas.

Como na maioria das escolas, a participação da família na escola se restringe às chamadas para falar de indisciplina dos filhos, motivo este que, para maioria dos pais, já não é novidade e, por isso mesmo, não se dá mais ao trabalho de se

deslocar de sua residência para ouvir a mesma coisa sempre, e os tradicionais eventos realizados para pontualmente, fazer referência à importância de algumas datas. Infelizmente, não é prática das escolas, convidarem a comunidade escolar em geral, para discutir as questões pertinentes à qualidade da educação para quem recebe e quem ensina, indo na contramão da proposta nacional que, entre as várias ações previstas no PDE, Plano do governo federal, o Compromisso Todos pela Educação, que tem como objetivo mobilizar a sociedade em defesa da qualidade da educação. Para que isso seja possível, é necessário o engajamento da sociedade civil, pais, alunos, professores e dirigentes em iniciativas que ampliem as condições de permanência e efetiva aprendizagem do aluno na escola.

Para confrontar as respostas obtidas, realizamos entrevistas com outros professores e perguntamos quais as principais dificuldades que ele encontra para realizar seu trabalho em sala de aula; a resposta obtida foi quase unanimidade entre eles, “*falta de material didático*”, seguida de “*melhores condições de trabalho*” e “*capacitação*”.

Puxamos mais um pouco para o desempenho do próprio professor (a) e perguntamos como este conduz o processo de recuperação da aprendizagem dos seus alunos que apresentam dificuldades durante o ano letivo e, ao final deste, e qual o apoio que a secretaria de educação tem oferecido no sentido de minimizar esse problema.

Nº de Docentes	Respostas
02	Não quiseram responder sobre apoio da SME.
03	Trabalho em grupo
04	Muda de assunto para ficar mais fácil recuperar.
08	A solução é usar novas metodologias.
13	Afirmam que a Secretaria de Educação não dá apoio algum.

Como podemos perceber a concepção de recuperação para esses professores está atrelada à nota e não ao conhecimento, de modo que observamos que não existe uma política de atendimento aos alunos com dificuldades de aprendizagens e, muito menos, uma consciência crítica do papel do professor e da função social da escola, considerando o direito legal que permite ao aluno, com aproveitamento insuficiente, refazer estudos, sob a orientação do estabelecimento de ensino. Sobre isso, a citação abaixo não deixa dúvidas quanto à responsabilidade da escola e dos professores.

O modo de trabalhar com os resultados da aprendizagem escolar - sob a modalidade da verificação - reifica a aprendizagem, fazendo dela uma 'coisa' e não um processo. O momento da aferição do aproveitamento escolar não é o ponto definitivo de chegada, mas um momento de parar para observar se a caminhada está correndo com a qualidade que deveria ter. Neste sentido, a verificação transforma o processo dinâmico da aprendizagem em passos estáticos e definitivos. A avaliação, ao contrário, manifesta-se como um ato dinâmico que qualifica e subsidia o reencaminhamento da ação, possibilitando consequências no sentido da construção dos resultados que se desejam (LUCKESI, 1995, p.56).

Em nossa compreensão, faltam aos professores essa reflexão da prática e o reencaminhamento ou replanejamento das ações em função de alcançar os objetivos propostos, ou seja, a aprendizagem do aluno. Mas talvez os próprios professores não estejam preparados para lidar com situações que exigem domínio técnico e didático e, por isso mesmo, o número de evasão e reprovação cresce no município e, ao perguntarmos sobre isso, os docentes rapidamente responderam que um dos principais motivos da evasão é *“a falta ou quantidade insuficiente de merenda na escola”*, seguido da resposta - *“escolas sem atrativos”* e *“falta de estrutura física”*; em suma, todos disseram que as escolas da rede são pouco atraentes e não dispõem de recursos didáticos que possam tornar as aulas atrativas, e isso causa desestímulo aos alunos, além, é claro, da necessidade que alguns têm de trabalhar para ajudar no sustento da família.

Quanto à distorção idade-ano, eles alegam que *a reprovação é a maior causa*, além disso, o difícil acesso para chegar à escola leva os alunos a desistirem

e depois voltarem, conseqüentemente, atrasam sua vida escolar. Da mesma forma, ocorre a reprovação, pois os alunos chegam atrasados por conta de transporte irregular, não se sentem motivados e atraídos pelos conteúdos e metodologia adotada.

Mudamos um pouco o foco das perguntas, indagando sobre se eram convidados a participarem de reuniões para discutirem a aplicação dos recursos do PDDE e, por unanimidade, responderam que não, como também não tinham conhecimento de como estes eram aplicados. Ao perguntarmos sobre os benefícios adquiridos com este recurso, não souberam informar.

Perguntamos a quais elementos eles atribuem os baixos indicadores educacionais do Estado de Alagoas e do próprio município; as respostas foram elencadas da seguinte forma:

Nº de Docentes	Respostas
01	Remuneração insuficiente
01	Falta de compromisso dos professores
02	Falta de capacitação
03	Condições de trabalho inadequadas
08	Administração inadequada das verbas destinadas à educação

Considerando a resposta mais citada, perguntamos se eles consideravam que os recursos que vêm para suas escolas são suficientes para atender às demandas de manutenção e condições de trabalho dos professores; as respostas foram bem parecidas, convergindo para uma única: “sim, porém não são empregados nos fins aos quais se destinam”, ou seja, ficou evidente a insatisfação dos docentes quanto

ao gerenciamento dos recursos, alegando que nem sempre o que era de fato necessário era adquirido, pois não é a comunidade escolar quem tem poder de decisão para priorizar suas necessidades.

Para finalizar nossa conversa com os docentes, pedimos que colocassem o que precisa melhorar para garantir qualidade na sua escola e no município; as respostas se repetiram: “*capacitação de professores*”, “*melhorar a estrutura física*”, “*melhores salários*”, “*melhorar a quantidade e qualidade da merenda escolar*” e “*mais fiscalização dos recursos enviados para a educação*”. Essas respostas levam-nos à reflexão da seguinte citação:

Há instrumentos legais que podem contribuir para o controle social dos recursos financeiros públicos, mas nem sempre a sociedade sabe como fazer isso, uma vez que as questões financeiras são consideradas difíceis e complexas e, além disso, não se nota qualquer disposição, interesse e abertura do Poder Executivo para pôr suas contas à mostra para a sociedade. (...) Possuir conhecimentos mínimos sobre financiamento da educação é indispensável para poder acompanhar e fiscalizar o uso dos recursos na área. Quanto mais educadores, pais, alunos e administradores tiverem esse conhecimento, maiores possibilidades a sociedade terá de intervir e cobrar transparência no uso do fundo público. (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2009, p 191-192)

A reflexão que fazemos passa exatamente pela questão do conhecimento que os docentes, pais, alunos e administradores têm da questão do financiamento e das políticas públicas da educação, ou melhor, conhecimento que não têm. Pelo que pudemos observar, poucas pessoas demonstram conhecer ou se interessar pelas questões políticas educacionais, limitando-se a cumprir as ordens emitidas pela gestão da Secretaria Municipal de Educação ou do gestor municipal, o prefeito. Nesse mérito, é muito difícil avaliar as práticas dos sujeitos, sem mencionar a influência político-partidária, nas decisões internas, visto que, como citamos acima, muitas pessoas que ocupam funções de gestão, estão subordinadas politicamente ao prefeito e, de alguma forma, acabam intimidando qualquer discussão sobre fatos relacionados à aplicação dos recursos pela gestão municipal.

b) Conversando com os gestores municipais:

Está explícito no artigo 208 da CF/88, o qual determina os princípios do ensino, que devemos ter “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). A LDBEN/96 repete os princípios determinados pela CF e preceitua: “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, art. 3º, inciso VIII).

O campo da gestão democrática da educação comporta diferentes dimensões de atuação. Os aspectos administrativos são apenas uma destas dimensões. As demais são: a dimensão pedagógica, na qual está inserido o projeto político-pedagógico do sistema educacional; a legislativa, pois toda a comunidade deverá conhecer e ser frequentemente atualizada quanto a leis, pareceres, resoluções etc., que afetem direta ou indiretamente o cotidiano escolar; e a dimensão comunitária, na qual o contexto sociogeográfico e cultural em que o município se insere não podem ser ignorados pela população envolvida nos serviços educacionais (SOUZA, 2008, p 65).

Para essa conversa, contamos com a participação de 5 diretores (de um total de 9 – das escolas polos), 8 coordenadores das escolas municipais e 2 técnicos da SME de Traipu, todos concursados e com nível superior.

A primeira pergunta foi sobre os maiores problemas de gestão que enfrentam na escola.

Quantidade	Função de Gestão	Respostas
02	Técnicas da SME	“A ausência de transporte com mais frequência para que possam visitar as escolas e assim apoiar melhor os gestores e professores, principalmente na área pedagógica” e a “falta de poder decisão em algumas situações com as quais se deparam nas escolas.
		A falta de recursos que poderiam resolver pequenos problemas de ordem administrativa, nas escolas.

Quantidade	Função de Gestão	Respostas
03	Diretores	Despreparo dos professores, que necessitam de formação continuada, em serviço.
06	Coordenadores	
02	Técnicas da SME	
02	Técnicas da SME	Falta de compromisso de alguns professores.
04	Diretores	Falta de compromisso de alguns professores.
06	Coordenadores	
04	Diretores	Ausência de investimentos em educação
07	Coordenadores	
05	Coordenadores	Falta de envolvimento por parte dos técnicos da SME, nos projetos das escolas.
02	Diretores	Falta de acompanhamento dos pais, nas atividades dos seus filhos.
08	Coordenadores	
02	Diretores	Condições físicas das escolas
05	Coordenadores	
01	Técnica da SME	
02	Técnica da SME	Submissão das pessoas nos momentos de

3	Diretores	reuniões, principalmente frente aos técnicos da SME, para em seguida descumprirem ou falarem contrariamente ao dito.
06	Coordenadores	

Como podemos perceber, administrar escolas com toda essa gama de situações, não é fácil quando se quer garantir qualidade, motivo pelo qual, temos observado que, muitas vezes, as rédeas não são maleáveis para se evitarem o conflito e as consequências; disso sobra para o processo ensino e aprendizagem que ao longo do tempo vem classificando o município nos piores indicadores educacionais do Estado de Alagoas.

Ao perguntarmos sobre possíveis parcerias com escolas estaduais, apenas uma escola municipal da cidade disponibiliza salas de aula para funcionamento do ensino médio noturno. A rede estadual não possui escolas na zona rural do município.

Quanto à causa da evasão escolar, gestores alegam as mesmas respostas dos docentes:

Quantidade	Respostas
08	Não valorizam o conhecimento.
09	Estrutura física das escolas não atrai os alunos.
11	Dificuldade de locomoção.
13	Porque vão trabalhar.

Já para distorção idade-ano, foi dito que:

Quantidade	Respostas
07	Os pais não matriculam os filhos na idade certa, às vezes porque nem sabem quando é essa idade certa.
12	Saída dos alunos da escola, retornando ano (s) após, principalmente os que moram em assentamento, que é em grande número
15	A reprovação é uma das principais causas.

Para a repetência, foram atribuídas as mesmas causas que os docentes apresentaram:

Quantidade	Respostas
05	Professores despreparados
07	Ausência de metodologia inovadora
13	Falta de interesse dos alunos
14	Grande número de faltas pelos alunos

Ratificamos nossa fala acima, quando analisamos as respostas dos professores, constatando, mais uma vez, que o município não oferece as condições necessárias para garantir a permanência, com qualidade, dos seus alunos e nem investe na formação dos seus professores, como ponto de partida para essa qualidade que seria condição *sine qua non* para melhoria do IDEB municipal.

Mudamos então o foco da conversa e perguntamos sobre como são gerenciados os recursos do PDDE da escola; se esse recurso vem direto para a escola ou se é

administrado pela SME. Todos foram unânimes em responder que os recursos são administrados pela secretaria de administração e pela secretaria de educação, quando muito, eles pedem para a escola relacionar as emergências em termos de equipamento e material para que eles possam providenciar e encaminhar à escola. Um depoimento de diretor da zona rural diz assim: “se eu administrasse esse dinheiro, se passasse pelas minhas mãos, com certeza, as coisas estariam bem melhores. Não faltaria nada na escola porque eu sei economizar..., teve ano que até giz faltou na escola e na SME disseram que também não tinha”.

Ao perguntarmos sobre a participação do conselho escolar, alguns chegaram a dizer que “não existe conselho escolar”, isso porque, de fato, muitos desconhecem a existência deste, visto que é a SME quem organiza os conselhos e até fazem os seus devidos registros no cartório, sempre escolhendo pessoas da confiança da gestão municipal; outros falaram que “o conselho só faz assinar a prestação de contas ao final do ano letivo”.

No campo educacional, vários programas do MEC, que descentralizam recursos financeiros para as secretarias de educação e para as escolas, exigiram a participação da comunidade na gestão e no controle das políticas públicas, conforme as determinações constitucionais. Essa participação requer a implantação de um órgão colegiado com poderes consultivos e deliberativos, que represente os segmentos envolvidos diretamente nessas políticas: professores, pais de alunos, funcionários técnico-administrativos e a comunidade atingida por essas ações governamentais. No âmbito do MEC, entre outros, foram instituídos e implementados os conselhos escolares e unidades executoras, que controlam o repasse de verbas diretamente para as escolas; (...) (SOUZA, 2008, p 66).

Como podemos perceber, a prática das escolas e a forma como os conselhos escolares são concebidos e tratados divergem literalmente da função destes órgãos colegiados que, ao invés de manipulados deveriam estar fiscalizando e participando das tomadas de decisões, na escola, exercendo seu papel consultivo e deliberativo, para o qual foram criados e respaldados, a partir da CF/1988.

Ao perguntarmos se os recursos dirigidos à escola são suficientes, ouvimos as mesmas respostas dos docentes:

Quantidade	Respostas
02	É o sonho de toda escola poder gerenciar os recursos, pois somos nós quem sabe das necessidades
03	Não são suficientes.
09	Sim, desde que sejam administrados pela direção.
11	Com certeza, seriam suficientes para atender às demandas e oferecer melhor condição de trabalho, se fossem administrados pela escola que saberia identificar suas prioridades

Às vezes, ao vermos determinadas situações de práticas pedagógicas, logo, fazemos comentários e críticas superficiais, sem buscar a razão de tanta apatia e até desestímulo por parte dos professores; no entanto, é quando buscamos conhecer a realidade que entendemos determinadas atitudes e isso fica evidente na última pergunta que fizemos aos gestores, para que estes relacionassem o que precisa melhorar para garantir melhor qualidade na educação da escola e do município. Mais uma vez, ouvimos respostas semelhantes às dos docentes:

Quantidade	Respostas
01	Melhorar a remuneração salarial.
01	Material pedagógico para o trabalho docente.
03	Mais empenho dos funcionários e professores.
04	Administração dos recursos do PDDE pela escola.
06	Capacitação para professores.

c. conversando com os pais dos alunos

(...) A família e a escola são territórios diferenciados em suas funções sociais de ensinar, e que a escola, tanto quanto a família, se empobrecem em suas funções estruturais quando uma delas se torna prisioneira da outra, e até mesmo quando o diálogo que elas constroem entre si não se pauta pelo reconhecimento da diferença destas funções sociais. (ROCHA, 2005, p 5-6).

É muito comum ouvirmos falar do “descaso” dos pais em relação ao acompanhamento da vida escolar dos seus filhos e da ausência da família à escola, por isso, para fechar nosso ciclo de conversas, visitamos alguns pais de alunos, e apesar da dificuldade para que respondessem nossas perguntas, sempre alegando uma justificativa como “*preciso trabalhar*”, “*estamos ocupados*”, “*não quero responder*” etc., mesmo assim, insistimos e conseguimos entrevistar 28 pais entre zona urbana e rural; desses 5 são analfabetos, 6 têm ensino médio; 11 têm ensino fundamental incompleto e 5 têm o fundamental completo; na grande maioria são domésticas e agricultores.

Iniciamos perguntando quais as principais dificuldades para manterem os filhos na escola. Obtivemos as seguintes respostas:

Quantidade	Respostas
03	Não existem dificuldades.
05	Ausência de profissionais especializados como nutricionista e psicólogo.
11	Falta de interesse dos filhos, às vezes tenho que obrigá-los a irem para a escola (alunos).
16	Professores sem qualificação.
19	Estrutura física inadequada, faltando espaço físico até para se abrigarem da chuva e do sol, nas escolas.

Apesar do baixo nível de escolaridade, percebemos que a maioria dos pais sabe as necessidades dos seus filhos e a obrigação do poder público em oferecê-las.

Perguntamos então se acreditam na importância da escola como garantia de um futuro melhor e mais seguro para seus filhos. Todos responderam por unanimidade “*com certeza*” e uma acrescentou: “por isso vou tirar meu filho da escola municipal, pois não está aprendendo nada”. Esse sentimento demonstrado por essa mãe que desabafou é notório em outras mães e pais aos quais tivemos acesso mesmo sem fazer a entrevista. Muitas alegam que seus filhos voltam muito cedo da escola ou a professora não vai, enfim, detectamos uma grande insatisfação com o desempenho do ensino na rede municipal, nessas falas.

Perguntamos como os pais já foram convidados a participarem de reuniões onde na pauta estariam incluídas decisões importantes para o desenvolvimento da escola e do processo ensino e aprendizagem; as respostas foram as seguintes:

Quantidade	Respostas
11	As reuniões são muito boas porque falam da importância da escola e como nossos filhos estão se comportando.
17	Não existem reuniões para tomar decisões e sim para informar sobre nossos filhos.

As respostas foram resumidas a essas duas, o que nos leva a pensar mais uma vez na citação acima quando menciona a necessidade da clareza das funções inerentes a cada uma das instituições: escola x família. Ambas se empobrecem porque não sabem estabelecer uma relação de cumplicidade, respeitando os limites e as responsabilidades inerentes a cada uma.

Pedimos aos pais que enumerassem os aspectos da escola que, segundo seus filhos, são mais interessantes e atraentes, que os motivam a irem para a escola diariamente e o que contam sobre a escola.

Quantidade	Respostas
03	Os alunos não gostam quando a professora falta e tem que ser substituída por outra.
21	As brincadeiras entre seus pares, na hora do recreio.
26	A aula de computação.

A aula de computação está sendo lugar comum nas preferências dos alunos, pois se trata de algo novo e atrativo para quem estava acostumado apenas ao quadro de giz e à fala do professor. Outra atividade de que gostam, são as brincadeiras entre seus pares, na hora do recreio, hora em que os alunos podem extravasar suas energias, já que na sala são intimados a ficar “comportados”. Ainda foi acrescentado por alguns pais que “os alunos não gostam quando a professora falta e tem que ser substituída por outra”, aliás, prática comum pelo que pudemos entender nas falas.

Perguntamos como os pais têm acompanhado o desenvolvimento dos filhos na escola, se recebem algum tipo de boletim, ficha ou relatório do desempenho dos filhos; prontamente responderam:

Quantidade	Respostas
08	Acompanha indo à escola conversando com os professores, mas não recebem nada.

15	Só no final do ano é que recebem algumas atividades e provas
19	Não acompanham.
24	Não recebem nada.

Confirmamos que realmente não existe documento ou relatório que possibilite aos pais fazerem esse acompanhamento dos resultados dos seus filhos, salvo a educação infantil que tem um boletim de acompanhamento do desenvolvimento da criança. Segundo a técnica da SME, a partir deste ano está sendo implantado o acompanhamento através de relatórios descritivos que, sem dúvida, sinalizará para o professor e família sobre o desempenho do aluno.

A opinião dos pais em relação aos professores dos filhos se diverge entre:

Quantidade	Respostas
07	Estressados.
10	Obrigados a trabalhar.
17	Desmotivados
21	Bons professores

Essas respostas trazem alguns aspectos já mencionados na conversa com os docentes e gestores, indicando a necessidade da realização de formação continuada, inclusive na área de autoestima, motivação e relações humanas, para quebrar um pouco o comportamento de rivalidade que existe entre situação e

oposição político-partidária, que é muito presente em todas as escolas que visitamos.

Finalizamos nossa conversa, pedindo que opinassem sobre o que precisa melhorar na escola dos seus filhos, o que foi sugerido:

Quantidade	Respostas
05	Rede física, precisa construir sala de aula e cimentar o pátio
11	Qualificar mais os professores.
18	Está tudo bem, eles são bem tratados e leem.

“Eles são bem tratados e leem”, essa expressão faz com que pensemos no compromisso que os profissionais da educação têm com as crianças e jovens desse estado, principalmente quanto à concepção de educação e de leitura, pois, muitas vezes, quando os pais fazem esse tipo de comentário, estão se referindo puramente à pronúncia dos símbolos ortográficos pelos filhos, sem considerarem a formação para a cidadania, conforme preconizam a CF/1988 e LDBEN/1996.

Após essa conversa que tivemos com os segmentos da comunidade escolar, voltamos às escolas para tentar confrontar o dito com a prática desenvolvida nas escolas, sendo, portanto, constatadas todas as informações colhidas além da possibilidade que tivemos de identificar o nível das políticas públicas, no município e o tratamento dispensado a estas.

Estando a escola, situada entre as políticas educacionais, as diretrizes curriculares, as formas organizativas do sistema e as ações pedagógico-didáticas na sala de aula é, pois, o espaço de realizações, tanto dos objetivos do sistema de ensino quanto dos objetivos de aprendizagem (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI 2009, p 296-297). Com isso, parece evidente que nenhuma política de educação pode ser

tratada, pensada, implementada, sem o prévio conhecimento da realidade da escola e da sala de aula, o que infelizmente não é o que observamos na maioria dos municípios alagoanos, comprovadamente no município de Traipu, onde verificamos a ausência de discussões coletivas e análises críticas sobre o sistema, contribuindo assim, para o enfraquecimento das forças analíticas, sem a referência da escola e das salas de aula. Nessa direção, a citação abaixo confirma nossa reflexão.

As escolas são terrenos ideológicos e políticos a partir dos quais a cultura dominante “fabrica” suas “certezas” hegemônicas; mas também lugares onde grupos dominantes e subordinados se definem e se reprimem mutuamente em uma batalha e um intercâmbio incessante, em resposta às condições sócio-históricas “propagadas” nas práticas institucionais, textuais e vivenciais que caracterizam a cultura escolar e a experiência professor/aluno dentro de determinados tempo, espaço e local (GIROUX & MACLAREN, 1995, p142).

Visivelmente observamos que a implementação da política educacional no município está intrinsecamente relacionada às políticas públicas federais, sem que tenha sido gerada outra forma de investimento, apenas aquelas oriundas da política nacional de educação e, ainda, muitas vezes não concretizando as ações propostas, em virtude de alguma contrapartida que o município teria que empenhar. Exemplo disso citamos o Plano de Ações Articuladas – PAR, gerado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do PDE, cuja elaboração contou com o apoio de técnicos em planejamento, do MEC, em 2007, estabelecendo um plano de metas de qualidade a serem alcançadas a partir de um diagnóstico onde fraquezas e valores foram identificados para determinar as diretrizes de qualidade a serem adotadas pelas escolas e redes de ensino, cujo apoio financeiro e técnico do MEC está condicionado à elaboração, implantação e ao monitoramento do PAR

Muitas foram as ações propostas sem que de fato o município tenha correspondido com sua parte, entre elas, verificamos o não preenchimento das vagas disponibilizadas pelo MEC, através de instituições de ensino superior, para capacitação de professores, sendo o motivo do não preenchimento das vagas, o simples e insignificante valor de diárias ou transporte para os docentes; a não

aquisição de material didático para viabilizar novas metodologias de ensino, levando os professores a um clima de desânimo.

Chamamos atenção também que não existem prédios e terrenos das escolas públicas, regularizados de modo que se possam adquirir recursos federais para construção, ampliação e reformas destas, mantendo-as, muitas vezes, em condições de subutilização e espaços inadequados de uso. Outro dado significativo e preocupante é a existência de 46 escolas sem abastecimento de água encanada sendo necessário que carro pipa abasteça caixas d'água que ficam no chão, servindo para o preparo de alimentação e para enchimento dos filtros, sem nenhum tipo e cuidado de higiene.

Fazendo jus às lamentações dos professores, não encontramos, nas escolas da zona rural, espaço e equipamentos para organização da biblioteca ou sala de leitura nas escolas, cujo acervo é todo enviado pelo FNDE, com grandes clássicos da literatura infanto-juvenil. Esse é, pois, um dos motivos pelos quais esse acervo fica guardado, fora do alcance das crianças, sem que os professores lancem mão dos exemplares, em suas aulas.

Quanto à merenda, apesar de chegar com frequência às escolas, muitos itens são inadequados sob o ponto de vista nutricional, como também, são insuficientes para o número de alunos que, muitas vezes chegam com fome à escola e não podem repetir a merenda, levando-os a um possível desinteresse pelas atividades pedagógicas.

Parece-nos evidente que, apesar de todos os investimentos que vêm sendo feitos pelo governo federal ao longo dos anos, de forma descentralizada e através da municipalização dos recursos, muito ainda precisa ser feito para se garantir o cumprimento de metas pactuadas com os organismos mundiais quanto à qualidade da educação brasileira.

Para enfatizar ainda mais a questão acima, estaremos evidenciando um pouco mais sobre a influência da descentralização dos recursos para a qualidade da educação, no município de Traipu – AL e, conseqüentemente, para Alagoas, através de indicadores educacionais.

3.3 Descentralização de recursos X qualidade de ensino

Descentralização é um termo usado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias muito diferentes. E, antes de tudo, é preciso compreender que, enquanto diretivas de organização, existe uma contínua troca entre centralização e descentralização, o que assume características diversas conforme os ambientes sociais e a época histórica em que os processos atuam. Assim sendo, uma e outra não pode ser encontrada em Estado puro, a representação é de um *continuum*, podendo-se falar em centralização quando os poderes das entidades locais são reduzidos “[...] ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser consideradas entidades subjetivas de administração”. Já a descentralização está presente, “[...] quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades” (ROVERSI-MONACO, 1990, p 330 apud SOUZA, 2008, p 79).

Trazendo a citação acima para a realidade estadual e principalmente municipal, podemos enxergar melhor o sentido implícito do texto. Ora, é só pensarmos um pouco em tudo que ouvimos e vemos no município de Traipu-AL, que, assim como os demais municípios brasileiros, passou a ser considerado como um ente federado com capacidade para gerir seus próprios recursos, dessa forma, os recursos da educação são “descentralizados” através do processo de municipalização, no entanto, sem uma modificação nas condições de trabalho e formação e atualização de professores, essas medidas tornam-se ineficazes, e os recursos continuam centralizados em um único poder local - a prefeitura e, assim mesmo, esta parece atrelada às vontades e exigências do poder central.

Se pensarmos nas mudanças motivadas pelo poder executivo central, voltadas para o enfrentamento das distorções identificadas nos processos de escolarização, poderemos pensar também na municipalização como uma opção adotada pelo princípio da descentralização e modernização de gestão pública que visa corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos, transferindo novas responsabilidades para as escolas e para os professores.

Trata-se de uma forma de descentralização que pode ser categorizada como economicista-instrumental, cuja legitimidade ideológica se assenta "sobre uma dupla equação: quanto mais descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais democracia e mais eficácia" (Charlot, 1997, apud AZEVEDO, 2002).

A leitura que podemos fazer diante dos fatos é que o poder executivo central acaba por usar o executivo local na implantação e implementação de ações a serem operacionalizadas por estes, onde, nem sempre a política de poderes e funções é clara e passível de negociação junto à comunidade usuária dos serviços, demonstrando a inabilidade dos gestores no gerenciamento dos recursos da educação pública, que chegam às prefeituras e, na ausência de implementação de políticas públicas que possam apoiar o professor, nos aspectos didático-pedagógicos, favorecendo condições em relação aos alunos, na superação das dificuldades de aprendizagem, principalmente nas habilidades em Língua Portuguesa e Matemática que vêm envergonhando o país com seus indicadores educacionais frente às avaliações de amplitude internacional.

Para ratificar o que estamos dizendo, apresentamos, nas tabelas 18, 19, 20 e 21 e nos gráficos 9, 10, 11, 12 e 13, os indicadores correspondentes ao último ano de vigência do FUNDEF.

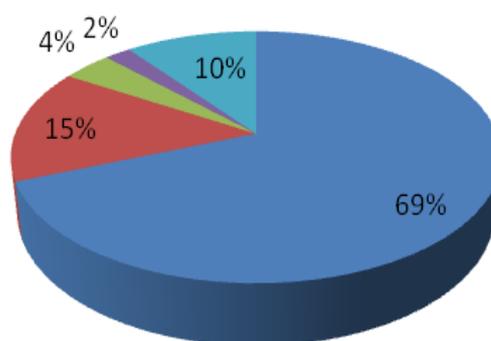
Tabela 16 - Taxas de Aprovação, Reprovação, Concluintes, Transferidos e Abandono – Anos iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2008) - Traipu - AL

RENDIMENTO	1ª a 4ª SÉRIES	5ª a 8ª SÉRIES	TOTAL GERAL
APROVAÇÃO	2.759	1.236	3.995
REPROVAÇÃO	424	426	850
CONCLUINTES	—	225	225
TRANSFERIDOS	75	44	119
ABANDONO	295	306	601

Fonte: MEC / INEP (tabela construída pela autora)

É triste constatar que o total geral de alunos reprovados e que abandonaram o ensino fundamental (1.451), juntos, é superior ao de aprovados e transferidos de 5ª à 8ª série, isto porque o número de alunos que abandonam a escola sem ter concluído sua escolaridade é muito alto, chegando a ser superior à quantidade de alunos concluintes nos anos finais do ensino fundamental. Esse é, pois, também o motivo da distorção idade-série/ano de escolaridade identificada em muitas escolas da rede, chegando a um número superior a 200 alunos, segundo dados constantes nos livros - atas das escolas municipais de Traipu, apenas nos anos iniciais do ensino fundamental¹⁴.

■ APROVAÇÃO ■ REPROVAÇÃO ■ CONCLUINTES ■ TRANSFERIDOS ■ ABANDONO



Fonte: MEC/INEP

Gráfico 9 – Rendimento dos Alunos do Ensino Fundamental em 2008 no Município de Traipu-AL

Podemos verificar que a reprovação e o abandono, juntos, formam 25% do total de alunos que não estão seguindo seu fluxo escolar normal, no entanto,

¹⁴ No Brasil, pelos dados do Censo Escolar, as matrículas em programas de correção de fluxo abrangem mais de 1,2 milhões de alunos de 1ª à 8ª série.

poderíamos aplaudir o percentual de aprovação no ensino fundamental se não fossem a incoerência entre esse percentual e os índices apresentados nas habilidades de língua portuguesa e matemática, obtidos na última Prova Brasil¹⁵, realizada em 2009,

Vale salientar que tais resultados se dão simultaneamente aos investimentos feitos pelos programas federais, no sentido de coibirem os números negativos e alarmantes que comprometem o alcance de metas pactuado entre o Brasil e outros organismos mundiais e ainda não refletem a porcentagem de acertos de um aluno respondendo a uma prova, mas a de um conjunto de alunos, respondendo às habilidades do currículo proposto, distribuídas em várias provas diferentes.

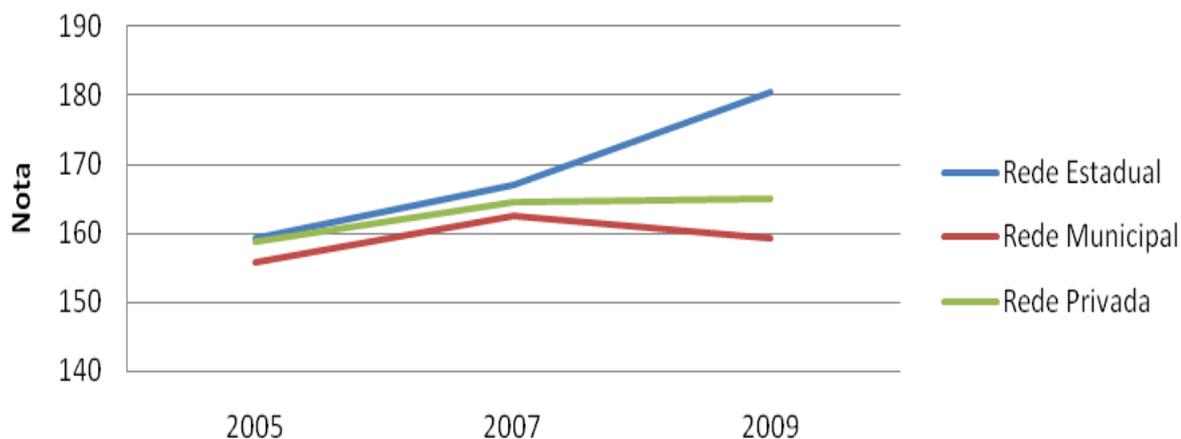
Na tabela 19 e gráficos 10 e 11, visualizaremos esses resultados, por ente federado.

Tabela 17 – Nota Prova Brasil – 1ª a 4ª Séries do Ensino Fundamental - Município de Traipu – AL

Rede	Nota Prova Brasil – 2005			Nota Prova Brasil – 2007			Nota Prova Brasil – 2009		
	Mat.	Língua Portug.	Nota Média Padroniz. (N)	Mat.	Língua Port.	Nota Média Padroniz. (N)	Mat.	Língua Portug.	Nota Média Padroniz. (N)
ESTADUAL	159,20	147,60	3,69	167,00	154,54	3,96	180,58	165,59	4,42
MUNICIPAL	155,80	144,40	3,56	162,63	149,37	3,78	159,31	145,06	3,64
PÚBLICA	158,80	147,20	3,67	164,53	151,61	3,86	164,90	150,41	3,85

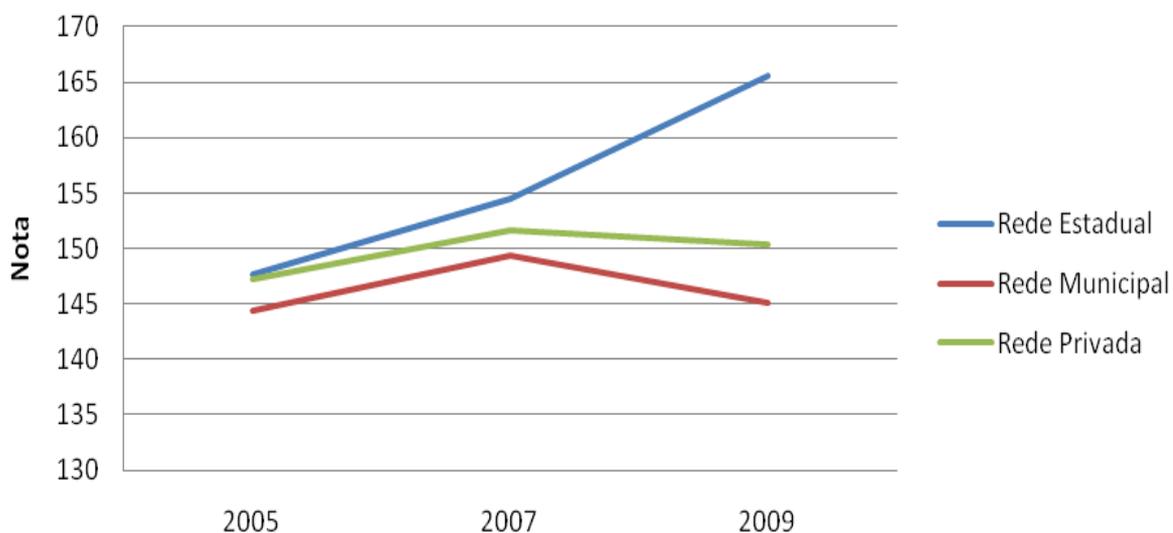
Fonte: MEC/INEP

¹⁵ Prova Brasil, foi criada em 2005, a partir da necessidade de se tornar a avaliação mais bem detalhada, em complemento à avaliação já feita pelo SAEB. É censitária. Por essa razão, expande o alcance dos resultados, porque oferece dado não apenas para o Brasil e unidades da Federação, mas também para cada município e escola participante. Avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª à 8ª série do ensino fundamental.



Fonte: MEC/INEP

Gráfico 10 Nota Prova Brasil – Matemática – 1ª à 4ª Série do Ensino Fundamental – Município de Traipu-AL.



Fonte: MEC/INEP

Gráfico 11 Nota Prova Brasil – Português – 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental – Município de Traipu-AL

Observamos que, de 2005 para 2007, houve um crescimento substancial, principalmente nas habilidades matemáticas da rede municipal, no entanto, em 2009, houve uma regressão das duas habilidades (Língua Portuguesa e

Matemática), nos anos iniciais, das escolas da rede municipal, diferentemente da rede estadual que, gradativamente foi evoluindo, nas mesmas habilidades, chegando em 2009 com um razoável indicador, enquanto a rede municipal demonstrou uma baixa de 2007 para 2009 indicando que os gestores municipais devem buscar meios na tentativa de viabilizar ações de intervenção que possam contribuir na elevação desses números, mas, principalmente, na garantia da formação plena do sujeito- aluno.

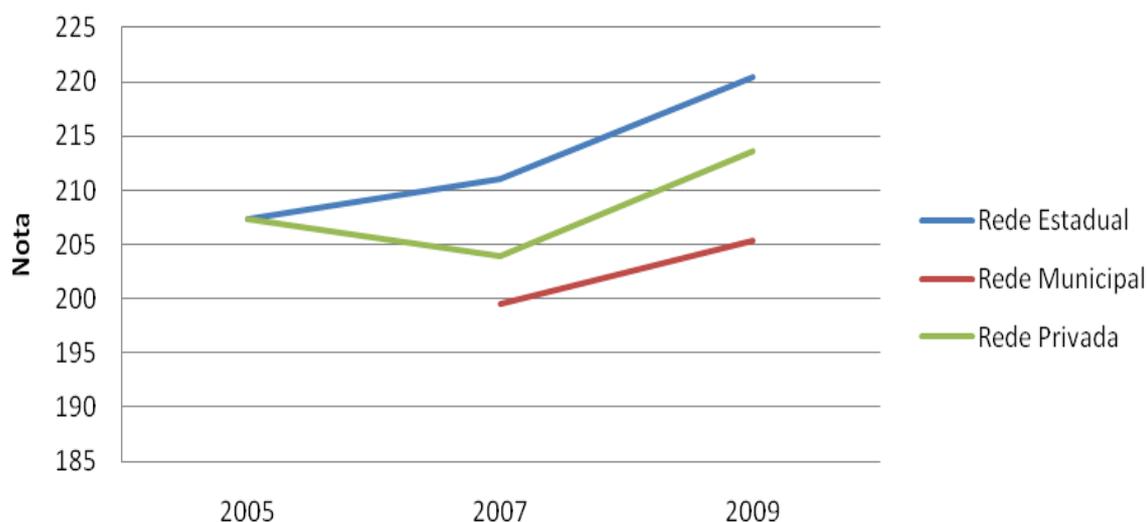
Como podemos observar, na tabela 20, abaixo, em 2005, apenas a rede estadual foi avaliada, inclusive com resultados crescentes a cada ano, tanto para as habilidades de matemática quanto de língua portuguesa.

Tabela 18 – Nota Prova Brasil – 5ª à 8ª Série do Ensino Fundamental - Município de Traipu – AL

Rede	Nota Prova Brasil – 2005			Nota Prova Brasil - 2007			Nota Prova Brasil – 2009		
	Mat.	Língua Portug.	Nota Média Padroniz. (N)	Mat.	Língua Port.	Nota Média Padroniz. (N)	Mat.	Língua Portug.	Nota Média Padroniz. (N)
ESTADUAL	207,40	192,60	3,33	211,03	195,95	3,45	220,39	212,24	3,88
MUNICIPAL	-	-	-	199,49	181,21	3,01	205,36	201,07	3,44
PÚBLICA	207,40	192,60	3,33	203,98	186,94	3,18	213,63	207,24	3,68

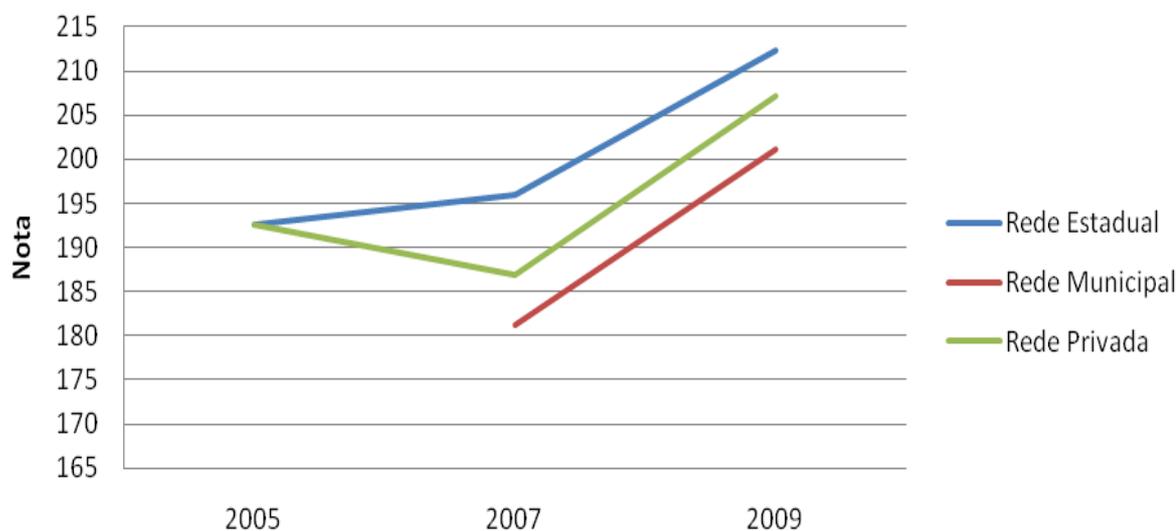
Fonte: MEC/INEP

O município, apesar de indicadores inferiores ao da rede estadual, também tem indicadores em crescimento progressivo e, assim como os anos iniciais do ensino fundamental, também os anos finais se mantêm melhores indicadores nas habilidades matemáticas, indicando assim, o baixo nível dos nossos alunos nas habilidades de leitura e escrita.



Fonte: MEC/INEP

Gráfico 12 Nota Prova Brasil – Matemática 5ª à 8ª série do Ensino Fundamental – Município de Traipu-AL



Fonte: MEC/INEP

Gráfico 13 Nota Prova Brasil – Português 5ª à 8ª série do Ensino Fundamental – Município de Traipu-AL

A junção dos indicadores constantes nas tabelas 19, 20 e 21 e gráficos 10, 11, 12 e 13, acima, referente aos resultados da Prova Brasil, mais as informações quanto aos indicadores de aprovação, reprovação e abandono, adquiridos através do Censo Escolar, leva à conclusão quanto ao IDEB, nele fica evidenciada a

situação em que cada rede e nível de ensino se encontram frente ao desempenho da própria rede de educação municipal, em relação às metas projetadas com o ministério da educação, a partir do pacto assumido através do Compromisso “Todos pela Educação” do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), implementado pelo governo federal.

Esse Plano estabelece um plano de metas de qualidade a serem alcançadas, determinando diretrizes de qualidade a serem adotadas pelas escolas e redes de ensino, como condição para o apoio financeiro e técnico do MEC à elaboração, implantação e ao monitoramento do Plano de Ações Articulado, já mencionado acima.

Tabela 19 – IDEB¹⁶ e Metas Projetadas – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental - Traipu – AL

ENTES FEDERADOS	IDEB OBSERVADO			METAS PROJETADAS	
	2005	2007	2009	2007	2009
ESTADO					
4ª/ 5º	2,9	3,6	3,3	2,9	3,3
8ª/ 9º	2,5	2,7	3,0	2,5	2,6
MUNICÍPIO					
4ª/ 5º	2,8	2,2	2,9	2,8	3,2
8ª/ 9º	-----	1,8	2,2		1,9
REDE PÚBLICA	2,7	2,0	2,4	2,7	2,8

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

Quando mencionamos acima a trágica situação dos indicadores municipais, não significa que não está havendo os avanços na área; o quadro acima mostra que

¹⁶ IDEB - Foi criado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), em 2007. Reúne num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no [Censo Escolar](#), e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o [Saeb](#) – para as unidades da federação e para o país, e a [Prova Brasil](#) – para os municípios.

o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, tanto do município quanto do estado, vem apresentando avanços significativos, porém ainda não suficientes para saírem da margem dos piores indicadores do estado, considerando que o IDEB avalia se os alunos estão aprendendo o que devem aprender na idade correta; além disso, urge refletir que, além da questão da qualidade do ensino e da aprendizagem, nossa preocupação é também com a formação de professores e suas bases teóricas que sirvam de referencial para a construção de propostas pedagógicas mais bem adequadas ao embate político inovador.

Observa-se que, em Traipu, no ano de 2005, nos anos iniciais do ensino fundamental, as escolas pertencentes à rede estadual e as da rede municipal, tiveram praticamente o mesmo percentual, atingindo a meta projetada para aquele ano. Já em 2007, identificamos uma diferença para mais, nos anos iniciais e finais, para a rede estadual que apresentou percentual superior à meta projetada, no caso do município, seus percentuais ficaram abaixo do esperado, apesar de manter maior número de matrícula que a rede estadual.

Tratar-se-ia de favorecer uma maior escolaridade e trabalho cooperativo de professores, mas devido ao contexto de mercantilização já mencionado e no qual o número cada vez maior de professores está sendo obrigado a trabalhar, não é improvável que se acabe estimulando a competitividade e a rivalidade entre as escolas, pois pode acontecer que eles tenham que disputar o mesmo grupo de alunos (SANTOMÉ, 2003, p 66).

Apesar de não atingir as metas projetadas, a educação de Traipu vem subindo seus percentuais de desenvolvimento da educação, ainda que precariamente, pois, além das condições de trabalho ofertadas aos trabalhadores da educação de um modo geral e aos alunos em especial, a forma como esses instrumentos de avaliação é elaborada e submetida aos alunos, sem levar em conta o contexto em que está inserida, contribui ainda mais para os baixos rendimentos apresentados.

Uma política de descentralização apoiada em alguma forma de “contrato” é difícil de ser avaliada, pois até o momento a solução mais freqüente defendida pelas administrações tem sido a formulação de uma série de padrões de qualidade que são medidos, preferencialmente, de forma quantitativa, e, o que é muito importante,

cujos conteúdos são selecionados sem nenhuma negociação social (James M. Ferris, 1992 apud SANTOMÉ, 2003).

O autor ratifica em sua fala, a prática de descentralização que ocorre em nosso país e que reflete sobremaneira nos municípios através de tomadas de decisões isoladas e verticalizadas, desconectadas do próprio texto do PDE, quando diz – “O diálogo sobre educação precisa ser ampliado para a sociedade. Só com o comprometimento de amplos segmentos ela se tornará, de fato, um valor social.

CONCLUSÃO

Após o fim do Regime Militar e a instauração de um processo de democracia política, a medida para redistribuição de recursos provenientes dos impostos direcionados às subunidades federadas como garantia de autonomia financeira encontra-se em descompasso com a redefinição do desenho das políticas setoriais no Brasil, embora as mudanças que estão ocorrendo sejam fundamentais para o modelo de gestão que pretende superar a centralização.

Apesar da recomendação da CF/1988 e da LDBEN-1996, o chamado processo de “municipalização” do ensino até hoje não apresentou os resultados esperados para a qualidade da educação básica e, especificamente, para o Ensino Fundamental, mesmo depois da implementação do FUNDEF que propiciou o crescimento substancial desse nível de escolaridade, através da sua política de subvinculação de recursos. A intenção da legislação, de fato, parece-nos interessante se pensarmos na idéia de que quanto mais as prefeituras assumissem a responsabilidade pelo Ensino Fundamental, desenvolvendo funções que até então eram de responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação, maior seria o aproveitamento dos estudantes, uma vez que os gestores do próprio município são os que estariam adaptando seus currículos, sem perderem de vista as características sociais e econômicas, específicas de suas respectivas regiões, promovendo, dessa forma, maior identidade entre escola e comunidade, de modo que os problemas pedagógicos fossem rapidamente superados.

Podemos afirmar, entretanto, que essa intenção não encontrou respostas na prática, sem uma preparação adequada, pois a maioria das prefeituras assumiu tarefas que, tecnicamente, não conseguiu administrar. Além do mais, o próprio sistema ficou sem autonomia funcional, por inabilidade dos dirigentes, com raríssimas exceções.

Alagoas, diferentemente dos demais estados brasileiros, desde os anos 70, tem seu Ensino Fundamental atendido em grande parte pelos municípios, principalmente nas séries iniciais. No entanto, com a promulgação do FUNDEF, da

segunda metade dos anos 90 para cá, esse número se acentuou, graças à alocação de recursos dirigida para a expansão do sistema, de modo a absorver pelo menos uma parte do crescente contingente demográfico sem que, com isso, tenha acontecido ganho de qualidade. Pudemos perceber, como demonstraram os dados, apresentados ao longo deste trabalho, que, ao contrário, isso trouxe como consequência, para a lógica do sistema, uma grande perda, via repetência e abandono, demonstrando que, em Alagoas, o crescimento de matrículas do Ensino Fundamental via redes municipais, de fato, evidencia a ampliação da oferta, do acesso e do atendimento. Todavia, percebemos também que não se lograram avanços significativos quanto à permanência e ao êxito escolar.

Não queremos com isso ignorar o salto democrático quando se possibilitou o acesso ao Ensino Fundamental, pelo contrário, acreditamos que o sentido da qualidade do ensino público está relacionado também à garantia do acesso à escola, porém, o que nos chama a atenção é a forma como se pretende garantir a permanência desses mesmos alunos, na escola, da forma como está sendo tratada, com descaso e falta de compromisso por parte do poder público, além de algo inerente ao processo.

Constatamos que o Estado de Alagoas e os municípios especificamente não têm demonstrado empenho na implantação de políticas públicas internas, lançando mão exclusivamente daquelas lançadas pelo governo federal em caráter nacional; no entanto, até estas passam desconhecidas pelos grandes interessados da educação, quais sejam: alunos, professores e comunidade escolar, pela ausência de divulgação pelos gestores locais.

A problemática evidenciada pelos entrevistados e pelas observações realizadas junto à comunidade educacional do município de Traipu (AL) nos revela uma contradição entre os grandes investimentos feitos na área da educação pelo governo federal, de modo a garantir melhores indicadores educacionais, principalmente nos municípios com os piores IDEB e IDH do país como é o caso de Traipu, e as condições da rede física, material e humana em que se encontram os municípios.

Como exemplo, podemos citar o Programa Biblioteca na Escola que, segundo o Censo/2000, 25% das escolas do país já possuíam bibliotecas; no entanto, não fazemos parte desse percentual, pois, enquanto o governo federal encaminha para as escolas várias caixas contendo clássicos da literatura infanto-juvenil, acervo invejável para um bom leitor, as escolas por sua vez não têm onde colocar seus livros; faltam-lhes espaços físicos e mobiliários suficientes para esse fim, motivo pelo qual a maioria das escolas não consegue ao menos uma sala de leitura, que possa chamar biblioteca, condição inclusive, para seu credenciamento junto ao órgão competente.

Paralelo a isso, o despreparo dos professores (ou será falta de motivação?) para o desenvolvimento de trabalhos e/ou projetos de leitura impede o desenvolvimento das crianças nas habilidades de leitura, escrita e habilidades matemáticas, conforme resultado apresentado na última Prova Brasil, em 2009.

Na fala de alguns docentes, fica evidenciada a cobrança frente aos gestores municipais pela falta de apoio na qualificação e atualização destes, mesmo quando para isso, o município tenha que desprender um mínimo de recurso em detrimento à relevância do curso para o desempenho acadêmico local. Para esses professores, manter uma formação continuada, em serviço, torna-se condição *sine qua non* para a manutenção do processo ensino e aprendizagem, de qualidade, o que reverteria à condição do município frente ao cenário nacional.

Em visita às escolas, pudemos constatar que as condições de estrutura física são, sem dúvida, preocupantes, pois encontramos desde escolas sucateadas, feias, sujas e sem área livre para recreação até as que possuem salas apertadíssimas, comportando um número de alunos maior que a sua capacidade, banheiros insuficientes (quando existem), ausência de água encanada, pisos esburacados, escolas abertas, sem portão ou muro, expostas ao vandalismo e roubos, em verdadeiro desrespeito aos parâmetros básicos de infraestrutura de qualidade, com um mínimo de segurança para as crianças que as frequentam.

Em contrapartida, verificamos que as escolas estaduais, com estrutura física superior à dos municípios, encontram-se com espaços ociosos, sem que com isso haja parcerias entre os entes federados, no acolhimento a determinados níveis ou

modalidades de ensino, de modo a desafogar a rede e dividir responsabilidades em prol da melhoria de condições de trabalho e de resultados satisfatórios para a educação.

Ao contrário do que estabelece a CF/1988 e a LDBEN/1996, quanto à definição do Ensino Fundamental como responsabilidade compartilhada entre estados e municípios, vimos grande concorrência na busca de alunos, principalmente por parte dos municípios, já que a rede estadual parece ter desistido desse nível de escolaridade, visto que os municípios apresentam uma escola (se assim podemos chamar os prédios cedidos ou locados) em cada povoado para acesso aos alunos, principalmente em um município com grande extensão territorial como Traipu, que ainda mantém salas multisseriadas em quase todos elas, pelo pequeno número de alunos existente na comunidade.

Outro aspecto que não pode ser ignorado diz respeito aos investimentos. É comum ouvir-se falar da falta de recursos para a educação em contraposição a outros que acham que o problema não é ausência de recursos e sim, a forma como estes são administrados. Exemplo disso são os já citados programas federais, desconhecidos na maioria deles pelos docentes e comunidade escolar, a saber: o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); um computador por aluno; Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); a caminho da escola, entre outros essenciais ao desenvolvimento do aluno e do processo de ensino e aprendizagem praticado nas instituições públicas.

Esses programas são associados a outros contemplados pelo PAR – Plano de Ações Articuladas, o qual dá suporte aos municípios considerados prioritários pelo MEC. Esse plano elaborado por técnicos do MEC, em planejamento e comissão local composta por técnicos da SME e outros segmentos da sociedade, viabiliza verbas extras, liberadas pelo MEC, desde que o plano de trabalho seja devidamente apresentado, com metas, ações e estratégias previamente definidas.

Considerando esse aspecto financeiro, verificamos que, de fato, o custo-aluno definido nacionalmente para fomentar não apenas a universalização do ensino, mas principalmente o padrão de qualidade, ainda se encontra abaixo do necessário, ferindo inclusive a própria lei que regulamentou o Fundo, sendo bem distante do

aplicado em países do primeiro mundo; no entanto, na realidade brasileira, é o que de maior investimento teve e, no entanto, o Brasil continua tendo mais de 14 milhões de analfabetos. Não temos conhecimento de métodos didáticos eficazes, não sabemos como ensinar com salários baixos para os docentes e, disso tudo, verificamos que o problema não é apenas a falta de verbas e sim a falta de formação e condições de trabalho, sem perder de vista a realidade do contexto escolar.

Essa realidade nos leva a afirmar que, apesar de os recursos serem imprescindíveis para garantir as condições de trabalho que possibilitem o desenvolvimento do processo educativo, este precisa estar aliado a projetos e propostas pedagógicas consistentes e compatíveis com a realidade local, além da necessidade do compromisso assumido por todos os envolvidos nesse processo, bem como, melhor gerenciamento dos recursos pelos dirigentes locais, de modo que estes possam ser empregados devidamente, a partir de suas finalidades e das necessidades explícitas da escola.

Em Alagoas, apesar de termos alcançado quase a “universalização” do Ensino Fundamental, não apresentamos grandes avanços na qualidade da educação, seja ela estadual ou municipal, pois ambas têm responsabilidade por esse nível de escolaridade, necessitando que sejam definidas as competências e limitações de cada ente federado a fim de se evitar a disputa pelo preenchimento de vagas na garantia de mais recursos para escola ou para as prefeituras, evitando assim um cenário historicamente demarcado pela fragmentação e/ou superposição de ações e programas.

Tal constatação revela a necessidade de planejamento sistemático, que, após avaliar o desempenho das ações e políticas internas de educação, contribua para a definição de responsabilidades pelos entes federados, através de políticas que garantam a organicidade e o cumprimento das responsabilidades sem exclusão dos indicadores sociais que devem ser usados como instrumentos para subsidiar a formulação e a avaliação dessas políticas públicas, buscando identificar as características contraditórias presentes nos Estados e nos municípios, como, por exemplo, a convivência de padrões do desenvolvimento humano com a persistência

da pobreza e das desigualdades sociais, que esbarram em questões estruturais, agravadas pelo desemprego e pela redução da renda familiar.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, promulgada em 05/10/1988, contendo as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1 a 15. – Brasília: Imprensa Nacional, 1997.

_____. Lei 4.024/61 - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.

_____. Lei 5.692/71 - **Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus**.

_____. Lei 9.394/96 - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.

_____. Lei 9.424/96 – **Lei que estabelece a criação do FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 10-01-2001.

_____. INEP/MEC – **Censos Escolares** (1997-2006). Disponível em: <www.inep.gov.br/basica/censo>. Acesso em: 19 abr. 2008.

_____. INEP/MEC – **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**/ org. Maria José Rocha Lima e Vital Didonet. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

_____. Ministério da Educação. FNDE. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília: FUNDESCOLA/ DIPRO/FNDE/MEC, 3ª Edição.

_____. Ministério da Educação. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 1998**. Brasília: Inep. 1999.

_____. Ministério da Educação. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 2007**. Brasília: Inep. 2008

Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM. Guia de Consulta. – Brasília: MEC/Projeto Nordeste/FUNDESCOLA – Banco Mundial – UNICEF – UNDIME, 1997/1998.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Educação e do Esporte. **Anuário Estatístico da Educação de Alagoas**. Maceió: 2008.

ABREU, Mariza. **Municipalização do ensino com ênfase no Estado do Maranhão**. Brasília: Consultoria Legislativa da Área XV, 2003. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 02 nov. 2008.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal**. Campinas, SP: Educ. Soc. v.23 n.80, set. 2002, versão impressa. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 3 fev. 2010.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

CARVALHO, Cícero P. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas**. Maceió: Edufal, 2005.

CORTELLA, Mario Sergio. **A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos**. 12^o Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: por uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.

_____. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1991.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007 929. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 14 maio 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Volumes 1 e 2. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Edusp, 1975.

FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988**. 3^a Ed. Campinas – SP: autores Associados, 2005.

FREIRE, P. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Professora sim, tia não:** cartas a quem ousa ensinar. São Paulo, Olho d'água, 1997.

GADOTTI, Moacir e colaboradores. **Perspectivas atuais da educação.** Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

GIROUX, H. A & MCLAREN, P. **Formação do professor como uma contra-esfera pública:** a pedagogia radical como uma forma de política cultural. In: MOREIRA, A F. & SILVA, T. T. (orgs). Currículo, cultura e sociedade. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

GRAMSCI, Antonio, 1917, apud FERRARI, Márcio, 2008, acesso ao site www.educarparacrescer.com.br, em 25;08;2010.

HAMZE, Amélia. **Descentralização e Municipalização da Educação.** Disponível em: <www.brasilecola.com>. Acesso em: 26 ago. 2009.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1991 (1936).

HORTA, José Silvério Baía. **Planejamento educacional**, em Mendes. Durmeval Trigueiro (org.) **Filosofia da educação brasileira.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LIBÂNEO, José Carlos. OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar:** políticas, estrutura e organização/José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira, Mirza Seabra Toschi – 7ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

LIRA, S. L. S. **Financiamento e democratização da educação pública em Alagoas:** os efeitos do FUNDEF. Dissertação de mestrado. UFPB/CEFET-AL, 2001.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar.** São Paulo: Cortez, 1995.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação:** consolidação do projeto neo-liberal na América Latina, Brasil e Venezuela. Maceió: EdufaL, 2004.

NEVES, M. L. W. (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade:** Uma Análise Histórica. Brasília. Revista da Faculdade de Educação – UnB, vol. 11, nº 20, p. 93 – 102, jan/jun – 2005. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 13 jan. 2010.

PARO, V.H. **Administração escolar: introdução crítica**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PONTUAL, P. **Construindo uma pedagogia democrática de poder**. Polis, São Paulo, n. 15, p. 25-35, 1995.

Revista brasileira de política e administração da educação - RBPAE. V.26, n.1, p 1-208. Jan/abr. 2010.

Revista da Faculdade de Educação – USP. *Print version* ISSN 0102-2555 vol.24 n.2 São Paulo July/Dec. 1998.

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da. **Família e Escola: diferenças necessárias**. Porto Alegre: Geempa, 2005.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS FILHO, José. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, José; GAMBOA, Silvio (orgs). **Pesquisa educacional: quantidade – qualidade**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 13 – 59.

SILVA, L.H. (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOUSA Junior, Luiz de. **Gestão e financiamento da educação municipal: dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do FUNDEF**. João Pessoa. Editora Universitária, UFPB, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos do ensino pós LDB 9.394/96**. Ensaio: Aval. Pol. Pub. Educ. v. 12 n.45, Rio de Janeiro: out/dez – 2004. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 02 nov. 2008.

SOUZA, Donaldo Bello (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.
VERÇOSA, E. G. (Org.) **Caminhos da educação em Alagoas: da colônia aos dias atuais**. Maceió: Catavento, 2001.

VERÇOSA, E. G. **Cultura e educação nas Alagoas**: história, histórias. Maceió: Edufal, 2006.

ANEXO A - ENTREVISTA AOS GESTORES DE ESCOLAS

1. Qual a função que ocupa na escola?
2. Você é Concursado? Qual seu grau de instrução?
3. Quais os maiores problemas de gestão que enfrenta na escola?
4. Como se dá a relação da escola que dirige ou coordena com outras escolas da rede estadual? Existe algum tipo de parceria? Quais? Se não existe, Por quê?
5. A que atribui o alto índice de evasão de alunos das escolas do seu município?
6. Considerando a sua experiência enquanto gestor (a)/coordenador(a), quais as causas que vem contribuindo para a distorção idade-série?
7. E em relação à repetência, a que você atribui as causas?
8. Como são gerenciados os recursos do PDDE destinados a sua escola? Esse recurso vem direto para a escola ou é administrado pela Secretaria Municipal de Educação?
9. Qual a participação do Conselho Escolar na definição dos gastos desses recursos? Quem controla os gastos?
10. Quem define os gastos do PDDE da escola?
11. Você considera que os recursos que vêm para sua escola, são suficientes para atender às demandas de manutenção e condições de trabalho dos professores? Justifique sua resposta.
12. Em sua opinião, o que precisa melhorar para garantir melhor qualidade na educação da sua escola e do seu município.

ANEXO B - ENTREVISTA AOS DOCENTES

1. Você é Concursado? Qual seu grau de instrução?
2. Diante de tantas mudanças e exigências que estão ocorrendo na sociedade, você se sente preparado para ser professor (a)?
3. Quais as principais dificuldades que encontra para realizar seu trabalho em sala de aula?
4. Como você conduz o processo de recuperação da aprendizagem dos seus alunos que apresentam dificuldades durante o ano letivo e ao final deste? Qual o apoio que a Secretaria de Educação tem oferecido no sentido de minimizar esse problema?
5. A que você atribui o alto índice de evasão de alunos das escolas do seu município?
6. Considerando a sua experiência enquanto professor (a), quais as causas que vêm contribuindo para a distorção idade-série?
7. E em relação à repetência, a que você atribui as causas?
8. Você é convidado por seu diretor (a) a participar de reuniões para discutir a aplicação dos recursos destinados a sua escola?
9. Você tem conhecimento dos investimentos feitos em sua escola ou na rede de escolas do município? Poderia citar alguns e falar dos benefícios que ocorreram a partir deles?
10. A que você atribui os baixos indicadores educacionais do Estado de Alagoas?
11. Você considera que os recursos que vêm para sua escola são suficientes para atender às demandas de manutenção e condições de trabalho dos professores? Justifique sua resposta.
12. Em sua opinião, o que precisa melhorar para garantir melhor qualidade na educação da sua escola e do seu município?

ANEXO C - ENTREVISTA AOS PAIS DOS ALUNOS

1. Qual seu grau de instrução? E sua profissão/ocupação?
2. Diante de tantas mudanças e exigências que estão ocorrendo na sociedade, você se sente seguro quanto à aprendizagem que seus filhos (as) adquirem na escola? Acredita que ela é suficiente para atender ao que seu(s) filho(s) precisa?
3. Quais as principais dificuldades que encontra para manter seu(s) filho(s) na escola?
4. Acredita na importância da escola como garantia de um futuro melhor e mais seguro para seu(s) filho(s)?
5. Como pais de alunos, já foram convidados para reuniões na escola onde na pauta estariam incluídas, decisões importantes para o desenvolvimento da escola ou do processo ensino e aprendizagem?
6. Quais os aspectos da escola que, segundo seu(s) filho(s), são mais interessantes e atraentes, que os motivam a ir para a escola diariamente? O que eles contam da escola?
7. Como tem acompanhando o desenvolvimento do (s) seu(s) filho(s) na escola? Recebe algum tipo de boletim, ficha ou relatório sobre esse desenvolvimento?
8. Qual a sua opinião acerca dos professores da escola que seu(s) filho(s) frequentam?
9. Em sua opinião, o que precisa melhorar na escola do(s) seu(s) filho(s)?
10. Se pudesse escolher a escola para seu(s) filho(s) estudar (em), qual seria e por quê?