

O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO ESTADO DO PARANÁ

Jussara Maria Tavares Puglielli Santos – UFPR

jades@uol.com.br

Resumo: Defende-se que a descentralização da administração do ensino obrigatório, atinge, nessa década, sua fase mais radicalizada: a constituição dos sistemas municipais de ensino. Resgatam-se as marcas distintivas desse processo nas últimas décadas do século XX; depois se analisam os dados do Sistema de Informações sobre os Conselhos Municipais de Educação – SIMEC/MEC sobre a existência de sistemas municipais de ensino plenamente constituídos no Brasil e no Paraná. Por fim, discutem-se as implicações das características sociais e educacionais dos municípios paranaenses cadastrados no SICME, em 2007.

Palavras-chave: sistemas municipais de ensino; descentralização; municipalização.

INTRODUÇÃO

O processo de descentralização da administração do ensino obrigatório no estado do Paraná guarda semelhanças e, simultaneamente, especificidades em relação a algumas das marcas distintivas das políticas para a área no Brasil, tanto nas últimas décadas do primeiro século republicano, quanto nas primeiras do segundo.

Na medida em que a descentralização da administração do ensino obrigatório no Brasil, assim como no caso estudado, decorreu de políticas governamentais, pode-se afirmar segundo Santos 2008, a existência de, pelo menos, quatro grandes momentos nesse processo: 1) o primeiro, no qual se destacam as ações provenientes do governo federal associadas, quer às Leis e reformas de ensino (Lei 4.024/61 e Lei 5.692/71), quer aos acordos de cooperação técnica e financeira com agências internacionais de financiamento voltadas à promoção de áreas de baixa dinamicidade econômica; 2) o segundo, foi configurado pelas ações de governos estaduais em decorrência da combinação entre a ampliação da capacidade de arrecadação de impostos pelos municípios conforme os dispositivos constitucionais de 1988 e os efeitos da profunda crise da economia brasileira sobre a capacidade financeira dos estados regionais; 3) o terceiro, esteve vinculado à lógica interna da nova forma de financiamento do ensino obrigatório implantada pelo governo federal depois de 1996; e 4) a fase atual, caracterizada pela criação dos sistemas municipais de ensino. Ela tem estado associada às políticas do governo federal, tanto de apoio técnico aos dirigentes e de capacitação dos conselheiros, quanto de acompanhamento do processo de criação e implantação dos Conselhos de Educação, dos Sistemas de Ensino e de elaboração dos Planos de Educação.

A forma como se efetivou a descentralização da administração do ensino obrigatório no caso paranaense guarda maiores diferenças com o terceiro e quarto momentos apontados anteriormente.

No que diz respeito ao terceiro momento cabe ressaltar que a transferência da administração do ensino fundamental em suas quatro séries iniciais para os municípios já havia se configurado de forma plena anteriormente à vigência da nova sistemática de financiamento implantada a partir de 1998. Ou seja, no Paraná o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF – 1988/2006 não respondeu pela chamada municipalização do ensino fundamental em suas quatro séries iniciais. A municipalização já havia sido realizada por ações do governo estadual desde o início dos anos 1990. Tal constatação está registrada em um relatório de pesquisa, datado de 2003, pesquisa essa voltada a avaliar a implantação e os impactos do FUNDEF no Paraná que indica uma direção contrária àquela constatada por Arelaro (2007) relativamente à tendência nacional. A referida autora se propõe tecer *uma avaliação preliminar* dos dez anos de vigência do FUNDEF, dando destaque, salvo melhor juízo, a duas questões por ela consideradas extremamente expressivas: a promoção da transferência de grande parte das responsabilidades pela oferta de ensino obrigatório para os municípios e o aprofundamento das diferenças regionais no que tange à administração dessa oferta.

Quando se considera a fase atual, a realidade paranaense também revela especificidades, particularmente no que diz respeito à quantidade de sistemas municipais de ensino plenos, aqueles em que há registro da existência de Conselho Municipal de Educação, Sistema de Ensino e Plano de Educação. Comparando-se o número de registros da existência de Sistemas Municipais de Ensino Plenos na Região Sul, verifica-se que o Paraná, em 2007, segundo os registros do SICME/MEC, apresentou o menor número de registros para a Região.

As especificidades do processo de descentralização da administração do ensino obrigatório no Paraná, indicadas anteriormente, revelam que a municipalização da administração do ensino das quatro séries iniciais, operada pelo governo estadual na primeira metade dos anos 1990, parece não ter se constituído num fator propiciador da constituição de sistemas municipais de ensino plenos segundo os dados disponíveis no final dos anos 2000.

A RADICALIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA OFERTA DO ENSINO OBRIGATÓRIO NO BRASIL

O processo de constituição dos sistemas municipais de ensino parece ser um fenômeno que ganha expressão, de fato, na segunda década do segundo século republicano podendo ser considerado como a face mais radical da descentralização da administração da oferta de ensino obrigatório. Tal processo tem sua regulamentação presente na Lei 9.394/96, muito embora o Brasil não tenha configurado seu sistema nacional de educação. Assim, esse processo teve como origem não só os dispositivos constitucionais descentralizadores, mas as iniciativas do governo federal. Essas iniciativas se expressam tanto por ser a Lei 9.394/96 por ele proposta e feita aprovar pela ampla maioria governista no Legislativo, quanto por uma série de programas promovidos nacionalmente. Dentre os programas nacionais voltados a estimular a descentralização destacam-se os de apoio técnico aos dirigentes municipais, de capacitação de conselheiros municipais de educação e de registro e de acompanhamento do processo de implantação dos Conselhos, dos Sistemas e dos Planos Municipais de Educação.

Cabe ressaltar que o governo federal, desde 1997, empreende iniciativas voltadas a prestar apoio aos dirigentes municipais de educação sendo o PRASEM¹ um exemplo completo, segundo Santos (2004) e Souza (2005), uma vez que objetiva estimular a organização de sistemas municipais de ensino.

Importa destacar que uma das iniciativas atuais do governo federal de maior capilaridade parece ser o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, o Pró-Conselho, implantado em 2003 pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Trata-se, segundo afirma D’Arcanhy (2005), de “uma ação conjunta” que envolve instituições internacionais como o Projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), assim como congrega a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNIDIME), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Conselho Nacional de

¹ Segundo Souza (2005, p. 248), “o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM, do governo federal, elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso, e iniciado em 1997, destacou-se, no Nordeste, como incentivador dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Planos Municipais de Educação e visava subsidiar os Municípios na organização da educação em praticamente todos os sentidos: gestão da educação; formação de professores; avaliação de desempenho, financiamento, planejamento; planos de carreira; gestão de recursos materiais e também sobre a Lei de responsabilidade Fiscal, entre outros.”

Tal Programa teve continuidade após 2002, sendo rebatizado de Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME. Houve ampliação do material oferecido sem, contudo, alterarem-se as contribuições já presentes no PRASEM.

Educação (CNE), e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. “Uma das principais ações do Pró-Conselho é o Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME)”, instituído em 2004, considerada, segundo o disposto no site do referido programa, “uma ferramenta de acesso restrito para a coleta de informações sobre os Conselhos Municipais de Educação” voltada à constituição de “uma base de dados que permitirá ao MEC conhecer o perfil e criar um cadastro nacional desses conselhos no Brasil”.

Cabe ressaltar, contudo, as dificuldades encontradas em obter informações precisas sobre o número de Conselhos, Sistemas e Planos Municipais de Ensino, até mesmo pelo governo federal, uma vez que o cadastramento dos municípios no Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME - é voluntário e renovável a cada ano. Tais características parecem ter criado problemas de registros, uma vez que o cadastro de 2005 apresentou um número menor de registros que os aferidos no ano anterior. Tal questão está explicitada num estudo realizado por Bordignon (2006) com base nos dados cadastrais do SICME de 2004 e 2005:

Infere-se que alguns municípios não encaminharam o formulário em 2005, pois consideraram que, por já o haver enviado em 2004, estariam dispensados de enviá-lo em 2005. Assim, em 2005, o número de respostas foi menor do que em 2004. Por isso, as tabelas 1 e 3, relativas ao número de municípios cadastrados, conselhos criados e em funcionamento, criação de sistemas e planos municipais de educação, são analisados considerando-se o conjunto união de informações de 2004 e 2005. (BORDIGNON, 2006, p. 12)

Além disso, há dificuldades também em relação ao acesso aos dados do cadastro do SICME, uma vez que se encontram disponíveis no site tão só os dados de 2004 e 2005. Assim, a partir do conjunto de dados colhidos quer nos materiais disponíveis no site do SICME (2004 e 2006), quer na pesquisa realizada por Bordignon (2006), bem como em recentes reportagens expressas na mídia, intenta-se indicar o ritmo do crescimento de sistemas municipais de ensino.

Mesmo se tratando de dados oriundos de registros voluntários dos municípios é possível ponderar, a partir deles, sobre a efetividade das ações do governo federal em “estimular” a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino Plenos. Ou seja, aqueles municípios cujo Legislativo aprovou leis municipais referentes à criação do Conselho Municipal de Educação, do Sistema Municipal de Educação e do Plano Municipal de Educação, configurando a assunção real pelo município da administração de todas as modalidades e níveis de ensino de sua competência legal.

Apesar do diretor do Departamento de Fortalecimento Institucional da Gestão Educacional do Ministério da Educação lamentar, em reportagem publicada em 13/01/2008,

que “os números estão longe do ideal firmado pelo Plano Nacional de Educação, que prevê a instalação de Planos em todos os municípios”, reconhece a existência de avanços. Realmente os avanços quantitativos parecem bastante expressivos considerando-se a variação alcançada nos quatro anos. No entanto, cabe ressaltar, que a existência de Conselhos Municipais de Educação e/ ou de Planos Municipais de Educação não configura a assunção plena pelos municípios da administração da oferta de ensino em todas as modalidades e níveis de ensino sob sua responsabilidade legal. Muitos municípios constituem seus Conselhos Municipais e até elaboram seus Planos Municipais de Educação mantendo a administração da oferta de ensino de forma articulada com o Sistema Estadual de Ensino, possibilidade essa também prevista na Lei 9.394/96. Há, por outro lado, municípios que fizeram aprovar as leis de criação de seu Conselho Municipal e Sistema Municipal de Ensino e não elaboraram seus Planos Municipais de Educação e, ainda assim, atuam com a independência relativa dos Sistemas de Ensino.

Muito embora tenha havido crescimento negativo no número de cadastros para duas das cinco Regiões brasileiras observa-se crescimento de cadastros acerca da existência de Conselhos, Sistemas e Planos Municipais de Educação entre os anos de 2004 e 2007, uma vez que os registros de 2007 são superiores aos de 2004, em todas as Regiões. Tais indicações estão de acordo com a variação de crescimento observada relativamente aos dados para o Brasil, uma vez que o percentual de crescimento de cadastros é maior em três Regiões para Sistemas e para Planos Municipais de Educação quando comparados os dados de 2004 e 2007.

A maior variação no crescimento de cadastros de municípios que apresentam Conselhos e Sistemas Municipais está na Região Nordeste, 84% e 124% respectivamente. No entanto, é a Região Sudeste que apresenta índices mais elevados de Conselhos Municipais desde o ano de 2004, seguida pela Região Sul.

No que se refere à existência de Sistemas de Ensino, seguem à Região Nordeste, a Sudeste com 62% de variação entre 2004 e 2007 e a Sul com 61%. Tais resultados parecem estar indicando a efetividade de políticas do governo federal de apoio aos dirigentes municipais, como o PRASEM, que tiveram início a mais de uma década, exatamente pela Região Nordeste.

As maiores variações de crescimento de registros de municípios, no entanto, estão vinculadas à aprovação por lei dos Planos Municipais de Educação, sendo que a Região Sul apresentou uma variação entre 2004 e 2007 de 338%, o que significa dizer que número de cadastros de 2007 foi superior em mais de quatro vezes ao de 2004. Crescimento semelhante foi demonstrado na Região Sudeste que foi de 307%. Também na Região Nordeste o aumento se mostrou muito expressivo 276%, seguido pelo da Região Centro Oeste 155%.

A indicação de crescimento do cadastro de Sistemas Municipais de Ensino, muito provavelmente, corrobora com a tese de que na segunda década do segundo século republicano expandiu-se o número de Sistemas Municipais de Educação caracterizando a ampliação da face mais radical da descentralização da administração da oferta de ensino obrigatório.

Comparando-se os valores absolutos de registros de Conselhos e de Sistemas Municipais, entre 2004-2007, para todas as Regiões, verifica-se que o número de Conselhos é superior ao de Sistemas o que permite admitir que todos os Sistemas de Ensino tenham sido instituídos de forma articulada com Conselhos Municipais de Educação. No entanto, para se comprovar tal possibilidade os dados precisariam ser analisados por unidade federativa e tal análise vir acompanhada das datas das leis municipais de constituição. As referidas datas não aparecem nos levantamentos e mesmo nas avaliações dadas a público pelo SICME. Sobre essa questão afirma-se no Relatório do SICME - Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2006:

Embora os conselhos de educação integrem, hoje, a estrutura de gestão dos sistemas de ensino, na história e na legislação educacional não há nenhuma relação direta entre sistema de ensino e conselho de educação. Se no âmbito federal e estadual a tradição já instituiu a presença vinculada de ambos, nos municípios ainda encontramos conselhos sem a criação de sistemas e sistemas sem a presença de Conselhos. No caso de conselhos municipais de educação em municípios que não instituíram seus sistemas de ensino, os conselhos se situam como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão das secretarias de educação, segundo as atribuições que lhes foram conferidas nas respectivas leis de criação (SICME - Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – 2006 p.17)

Na medida em que não há determinação legal que vincule necessariamente conselho de educação a sistema de ensino municipal, importa levar em conta a existência de vinculação entre a instituição ou não de sistemas municipais e a elaboração ou não de planos municipais de educação. Considerando-se a seguinte afirmação de Saviani (1999, p. 131): “... se a Constituição se refere ao sistema municipal de ensino e a LDB dá respaldo legal para a sua implantação, no que toca aos planos de educação nem a Constituição nem a LDB prevêm a formulação de planos municipais de educação”. A fica patente que tal vinculação não

decorre da legislação e muito menos da história do planejamento educacional no Brasil. Para o referido autor o principal argumento na defesa da existência de planos municipais de ensino está associado à “eficácia das ações do poder público municipal”

... a partir da imposição constitucional de que os municípios devem ‘proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, e à ciência’ (Art.23,V) e ‘manter programas de educação infantil e ensino fundamental’ (Art.30,VI), resulta óbvio que essas ações devam ser implementadas segundo planos previamente traçados que, a partir do diagnóstico das necessidades, estabeleçam metas, aí incluídos os recursos financeiros através dos quais as metas serão atingidas. (SAVIANI, 1999, p.130),

Dessa forma, ainda segundo o mesmo autor: “independentemente de que o ensino mantido pelos municípios seja organizado como um sistema próprio ou não, justifica-se a existência de planos municipais de educação.” (SAVIANI, 1999, p. 133)..

Focando-se o ano de 2007 os estados regionais que apresentaram maiores percentuais de municípios cadastrados, destacam-se: Sergipe (75 municípios - 100%); São Paulo (476 municípios – 74%); Santa Catarina (209 municípios – 71%); Rio Grande do Sul (345 municípios – 70%); Rio de Janeiro (61 municípios – 66%); e Espírito Santo (45 municípios- 55%).

Ganham destaque os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo por terem todos os municípios cadastrados criado por lei seus Conselhos Municipais em 2007. Na Bahia, Espírito Santo, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins mais de 90% dos municípios cadastrados têm Conselhos Municipais de Educação instituídos. Rio de Janeiro, Santa Catarina registraram o maior percentual de municípios cadastrados com Sistema Municipal de Ensino instituídos, respectivamente 97% e 86%. Os estados com maior percentual de municípios cadastrados com Planos Municipais de Educação, aprovados por lei e são: Minas Gerais (87%) e Ceará (85%)

Quando observados os estados regionais com maior número de municípios cadastrados destacam-se: São Paulo (476 dos 645 municípios – 74%); Rio Grande do Sul (345 dos 496 municípios – 70%); Minas Gerais (319 dos 853 municípios – 37%); Bahia (235 dos 417 municípios – 56%); Santa Catarina (209 dos 293 municípios – 71%) e Paraná com (169 dos 399 municípios – 42%).

Os cinco primeiros estados regionais, na ordem indicada anteriormente, são os que detêm maior número de municípios com de Conselhos Municipais cadastrados. Quanto ao maior número de municípios cadastrados com Sistemas Municipais de Ensino os cinco primeiros estados são os mesmos muito embora haja alteração na ordem, a saber: São Paulo,

Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Minas Gerais. No que diz respeito ao maior número de municípios cadastrados com Planos Municipais a ordem se altera, no entanto, os cinco primeiros estados são os mesmos: São Paulo; Minas Gerais; Bahia; Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

O PROCESSO DE RADICALIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA OFERTA DO ENSINO OBRIGATÓRIO NO ESTADO DO PARANÁ

Ao confrontar os dados relativos aos cadastros de municípios quanto à existência de Conselhos, Sistemas e Planos Municipais no estado do Paraná com os dados para o Brasil e Região Sul, percebe-se a situação diferenciada da realidade paranaense. Percebe-se que se contrapõe o ritmo de crescimento do número de municípios que registraram a existência de Conselhos Municipais de Educação e Planos Municipais de Educação e a participação desses registros em relação à situação do país e da Região Sul.

No que diz respeito aos cadastros de Conselhos Municipais de Educação ativos o Paraná apresentou um crescimento de 117% entre 2004 e 2007. No entanto, tão só 87 municípios dos 102 cadastrados afirmaram terem Conselhos Municipais de Educação ativos. Considerando-se que o Paraná conta com 399 municípios, há, segundo as referidas fontes, 22% de municípios com tal tipo de instituição.

Movimento semelhante ao anteriormente indicado, porém mais intenso, observa-se quando se leva em conta os registros relacionados com a existência de Planos Municipais de Educação, pois de 2004 e 2007 o crescimento foi de 390%, muito embora tão só 54 municípios dos 399 existentes no estado efetivaram esse tipo de cadastro.

No que tange aos registros relativos aos Sistemas Municipais de Ensino no Paraná, a situação toma outros contornos uma vez que só 39 municípios cadastraram a existência desse documento, ou seja, 9,7% do total de municípios paranaenses. Observando os dados presentes no Quadro 1, abaixo registrado, verifica-se que o ritmo de crescimento de municípios que declaram ter o Plano Municipal de Educação foi maior que o observado na Região Sul.

Quadro 1 – Situação dos Municípios quanto à existência de Conselhos, Sistemas e Planos Municipais de Educação, para o Brasil, Região Sul e Estados do Paraná e Santa Catarina 2004 - 2006.

Ações	2004		2006		2007**		Variação
				*		*	2004/ 2007
Adesão ao SICME Municípios com CME	.425	4%	.430	4%	.838	1%	7%
Brasil	.751	2%	.038	4%	.547	9%	5%
Região Sul	83	7%	27	%	52	6%	5%
Paraná	7	3%	6	2%	02	6%	17%
Adesão ao SICME Municípios com SME	.425	4%	.430	4%	.838	1%	7%
Brasil	37	9%	289	3%	623	7%	3%
Região Sul	17	4%	22	5%	20	6%	2%
Paraná	3	2%	2	%	9	%	9%
Adesão ao SICME Municípios com PME	.425	4%	.430	4%	.838	1%	7%
Brasil	92	6%	.214	0%	446	1%	9%
Região Sul	8	7%	50	0%	98	1%	38%
Paraná	1	,8%	6	4%	4	8%	90%

Fonte: Sicme 2004 e LORENZONI 2008

* As percentagens foram calculadas para os três anos da seguinte maneira: adesão ao SICME em relação ao total de municípios brasileiros; Brasil em relação à adesão ao SIICME; Região Sul em relação ao Brasil e Estados de Paraná e Santa Catarina em relação à região Sul.

** Dados preliminares cedidos pelo SICME sem revisão.

Buscando caracterizar os municípios paranaenses participantes do cadastro SICME (2007) que só apresentaram cadastro de Conselho Municipal de Educação apresentam-se as informações sobre população segundo os dados do Censo de 2000, pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM/PNUD, 2000) e pelo Índice de Exclusão Social (POCHMANN & AMORIM, 2003).

A partir dos dados referentes à população, constata-se que a maior parte dos municípios paranaenses que só apresentavam Conselhos Municipais de Educação em 2007 tinha população inferior a 50.000 habitantes, 93,4% respectivamente. Cabe ressaltar que 50% municípios paranaenses, para esse caso, tinham menos de 11.000 moradores.

Tal homogeneidade, no entanto, não é observada relativamente aos indicadores sociais focados. Segundo os dados do Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal -² IDH-M só 47% dos municípios paranaenses apresentavam indicador superior a 0,75 e tão só 4% deles se mostrava superior a 0,8. Ou seja, embora a maioria dos municípios apresentasse uma população inferior a 11.000, a qualidade de vida dela se mostrava diferenciada, uma vez que quanto mais o IDH-M se faz próximo de 1, segundo a metodologia empregada no cálculo desse índice, há indicações de melhores condições de qualidade de vida para a população.

Quando observados os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ampliado (IDH-MA de 2000) ou o denominado Índice de Exclusão Social (IES de 2003)³ tão só 30% dos 51 municípios paranaenses cadastraram Conselhos Municipais alcançaram índices superiores a 0,52.

Confrontando-se os dados apresentados pelos municípios com relação aos dois índices sociais considerados observa-se que o número de municípios com índices superiores diminuiu quando focado o IES.

² O IDH-M resultou de pesquisa de âmbito nacional “realizada pelo IBG/ IPEA/ Fundação João Pinheiro. Por utilizar a metodologia do IDH, esse estudo investigou apenas quatro indicadores de bem-estar-social, desenhando, a partir deles, o grau de exclusão social nos municípios brasileiros.” (POCHMANN & AMORIN, 2003, P.16)

³ Cabe ressaltar que enquanto o IDH-M considera indicadores de educação (alfabetização e taxa de frequência escolar), de longevidade e de renda da população, o IDH-MA ou IES define três grandes temas, sendo que no primeiro denominado “Padrão de vida digno” estão incluídos: 1) a porcentagem de chefes de famílias pobres; 2) a quantidade de trabalhadores com emprego formal e a população em idade ativa; e 3) a razão entre chefes de família que ganham acima de dez salários mínimos e chefes de família que ganham abaixo disso. No segundo tema, “Conhecimento” os indicadores considerados são: 1) anos de estudo dos chefes de família e 2) alfabetização da população acima de cinco anos de idade. No último tema denominado de “Risco Juvenil” são levados em conta os indicadores 1) de participação de jovens de 0 a 19 anos na população e 2) a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. (POCHMANN & AMORIN, 2003, p.16 e 17)

Assim, é possível afirmar que os municípios paranaenses que registraram a existência tão só de Conselhos Municipais apresentavam baixa densidade demográfica, no entanto, só 30% dos 51 municípios focados alcançaram índices superiores a 0,52 quando verificado o IES.

Observando-se os dados relativos aos municípios paranaenses que indicaram a existência de Conselhos Municipais e Sistemas Municipais de Ensino instituídos por lei, defronta-se com uma situação bastante diferenciada daquela verificada quando analisados os dados dos municípios que afirmaram a existência tão só de Conselhos Municipais de Educação. No estado do Paraná a maior parte dos Conselhos de Educação acompanhados de Sistemas de Ensino foi iniciativa de municípios mais densamente populosos: 8 com população entre 50.000 até 100.000 ou mais e quatro com população variando entre 11.000 até 49.999 e um com população inferior a 11.000 habitantes.

No entanto, quando focados os indicadores sociais verificou-se que a maioria dos municípios que registraram cadastro para Conselhos Municipais de Educação e Sistemas de Ensino se situa nas faixas mais baixas da escalas consideradas nos dois indicadores: IDHM/PNUD de 0,60 ou menos até 0,74 e IES variando de 0,45 ou menos até 0,51.

No Quadro 2 foram agrupados os dados relativos aos municípios que cadastraram a existência de Conselho de Educação e Sistema de Ensino e aqueles que afirmam contar com Conselho de Educação, Sistema de Ensino e Planos de Educação. Considera-se, nesse estudo, que esses municípios se caracterizam como aqueles que assumiram a administração da oferta de ensino obrigatório ao menos para as séries iniciais.

Observando-se esse conjunto de dados verificou - se que a maioria dos municípios com administração descentralizada se concentra em municípios com menos de 50.000 habitantes, com predominância daqueles cuja população é menor que 11.000. No Paraná 19 (63%) municípios, com as características anteriormente apontadas, apresentavam uma população inferior a 50.000 habitantes e, tão só, 10 (33%) deles contavam com uma população inferior a 11.000 habitantes.

Quando focadas as faixas indicadoras de população superior a 50.000 habitantes, notou - se que o Paraná contava com uma participação de 11 (37%) dos 30 municípios considerados com administração descentralizada.

Também não foram observadas tendências diferenciadas quando colocados em tela os indicadores sociais, a saber: a maioria dos municípios paranaenses que se concentravam nas faixas inferiores dos indicadores sociais selecionados.

Quadro 2 - Situação dos municípios paranaenses quanto à existência de Sistema Municipal de Ensino e de Sistemas Municipais de Ensino Plenos (2007), ordenados pela população (Censo 2000); pelo IDHM (PNUD - 2000) e pelo IES (2003)

Categorias	Municípios paranaenses	%
NÚMERO DE HABITANTES		
100.000 ou mais	5	17%
50.000 até 99.999	6	20%
11.000 até 49.999	9	30%
10.999 ou menos	10	33%
TOTAL	30	100
IDHM/PNUD		
0,8 ou mais	7	23%
0,75 até 0,79	4	13%
0,70 até 0,74	9	30%
0,69 ou menos	10	34%
TOTAL	30	100
IES		
0,58 ou mais	5	16%
0,52 até 0,57	5	16%
0,46 até 0,51	10	34%
0,45 ou menos	10	34%
TOTAL	30	100

Fontes: Dados sobre os cadastros de Conselhos Municipais – SICME 2007.

Dados sobre população e IDHM – 2000 – site da FECAN e AMP.

Dados sobre IES – POCHMANN & AMORIN (2003)

DISCUTINDO OS RESULTADOS OBSERVADOS ACERCA DO PROCESSO DE RADICALIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA OFERTA DE ENSINO OBRIGATÓRIO

A primeira constatação que pode ser feita a partir dos dados apresentados anteriormente é a de que a descentralização da administração da oferta do ensino obrigatório, ao menos em suas quatro séries iniciais, também na sua fase atual, constitui-se numa ação induzida dado que decorre de iniciativas do governo federal. Assim, é possível afirmar que a fase de radicalização da descentralização da administração do ensino obrigatório, parece não ter sido produto de uma necessidade real advinda da comunidade local, ainda que muitas delas pudessem contar com órgãos como os Conselhos Municipais que viessem a operar como canais dessa demanda.

A corroborar com tal constatação estão não só as ações do governo federal articuladas a um conjunto de instituições internacionais como a atuação de entidades não propriamente governamentais. As últimas têm atuado de forma articulada ao governo federal, constituindo-se em “parcerias nacionais” de programas de alta capilaridade. Nesse sentido, tem sido expressiva a atuação da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME articulada à da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME.

Acerca da atuação da UNDIME no Paraná, Soares (2005, p. 251), destaca que a entidade, segundo as afirmações de dirigente em entrevista, “tem uma política para a implantação dos Sistemas Municipais de Ensino. Para tanto, a mesma vem utilizando o material do PRASEM na capacitação de dirigentes municipais” além de promover a “distribuição dos mesmos materiais em todos os municípios paranaenses”. Segundo o referido autor, afirmou-se, nessa mesma entrevista, que seria por meio “do Plano Municipal de Educação que se pretende instituir os Conselhos Municipais de Educação e os Sistemas Municipais de Ensino em todo o Paraná”.

Cabe ressaltar, no entanto, que segundo os dados do cadastro do SICME para 2007, o Paraná era o estado da Região Sul com menor participação no número de municípios com Planos Municipais de Educação (54). A Região Sul, no entanto, apresentou, no período de 2004 até 2007, uma variação de 338%, passando de 68 para 298 municípios que cadastram a existência de Planos Municipais de Educação aprovados por lei.

Considerando o número de municípios paranaenses que organizaram seus Conselhos Municipais de Educação, 102, e o dos que afirmam já terem instituído seus Sistemas de Ensino, 39, constata-se que tal diferença pode estar representando resistências à

política da UNDIME de radicalização da descentralização da administração do ensino por parte das administrações municipais. Segundo Soares (2005, p. 252), tal resistência pode decorrer das experiências anteriores voltadas a transferir responsabilidades pela oferta de ensino sem o correspondente suporte financeiro, humano, técnico ou material tal como ocorreu particularmente na primeira metade dos anos 90, no Paraná.

De outro lado, a atuação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME no Paraná tem sido efetiva pelo que se deduz do conteúdo da matéria publicada em 25/06/2007. Segundo essa matéria naquele mês seria organizado um encontro para o qual tinham sido convidados “os representantes dos 78 conselhos municipais de educação do Paraná”, tendo em vista “o debate e discussões para definir e encaminhar as metas a serem desenvolvidas pelos Conselhos Municipais de Educação do estado”.

Apesar dessa atuação das entidades “parceiras nacionais” das políticas indutivas da descentralização da administração da oferta do ensino obrigatório, o Paraná era, em 2007, o estado da Região Sul com menor número de municípios que cadastraram, no SICME, Conselhos Municipais de Educação 102, muito embora, tão só, 87 tenham afirmado contarem com Conselhos ativos. Além disso, constatou-se que 51 municípios paranaenses apresentam tão só Conselho Municipal de Educação e que a maioria deles se caracterizou por serem municípios com baixa densidade demográfica (55% com menos de 11.000 habitantes) e se localizarem nas faixas inferiores das escalas utilizadas para referência aos indicadores sociais considerados.

Essas mesmas características predominaram quando da análise dos 30 municípios paranaenses que cadastram a instituição de Sistemas Municipais de Ensino, independentemente da existência de Planos Municipais de Educação.

Muito embora não se conte com pesquisas mais abrangente em relação às razões que levaram essa quantidade de municípios a constituírem seus Sistemas de Ensino, destaca-se no estudo elaborado por Soares (2005, p.252) que a questão da autonomia municipal foi o argumento principal para justificar a implantação do Sistema Municipal de Ensino. Muito embora a pesquisa desenvolvida por Soares (2005) tenha abrangido 6 municípios, sendo 5 de alta densidade demográfica e apresentando melhores indicadores sociais a questão da autonomia foi o argumento apresentado tanto do ponto de vista da UNDIME quanto da perspectiva dos dirigentes municipais de educação e representantes sindicais entrevistados. No entanto, o autor ressalta a perspectiva restrita e “utilitarista” do significado dessa autonomia no discurso dos entrevistados:

No conjunto das respostas foi possível identificar que as razões que orientaram os Municípios a implantarem seus Sistemas Municipais de Ensino, da mesma forma que as determinações da sua implementação, giram em torno de um único objetivo: a possibilidade de não submissão às determinações e orientações legais do Sistema Estadual de Ensino, ora definido pelo seu órgão executivo, a Secretaria Estadual de Educação (em grande parte exercida pelo Núcleo Regional de Educação a que o Município está afeto), ora pelo seu órgão normativo, o Conselho Estadual de Educação. (SOARES, 2005, p. 263)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DÁRCANCHY, Heloína. *Pesquisa do MEC revela perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. 17/03/2005. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=com_content&task=view&id=1003&Itemid=119> . Acesso em : 12/01/2008.
- ARELARO, L. *FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. Caxambu, MG, 30ª Reunião Anual da ANPED, 07 até 11 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/30portal.hatm>> Acesso em: 15/11/2007.
- RELATÓRIO DE PESQUISA. *Implantação e impactos do FUNDEF no estado do Paraná*. Curitiba, Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação, Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, 2003.
- Bordignon, Genoíno. *Perfil dos Conselhos Municipais de ensino*. 2ª ed. Brasília: MEC. SEB, 2006
- SANTOS, Ana Lúcia Ribeiro dos. *Plano e gestão da educação municipal: relação entre proposta e efetivação*. Curitiba, 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Paraná.
- SANTOS, J. M. T. P. *As políticas de descentralização da administração do ensino obrigatório no Brasil no primeiro e segundo séculos republicanos e suas influências nos Estados do Paraná e Santa Catarina*. . Florianópolis, 2008. Relatório de Pesquisa desenvolvida no Estágio de Pós-Doutoramento realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina.
- SOARES, Marcos Aurélio da Silva. *A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações*. Curitiba, 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Paraná.