

PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE MUNICIPAL DE ANÁPOLIS - GO: ANÁLISE DO PERÍODO DE 1999 A 2006

Marilza Vanessa Rosa Suanno - UFG

marilzasuanno@uol.com.br

Eliane Gonçalves Costa Anderi - UEG

elicostal@yahoo.com.br

Resumo: O presente artigo visa apresentar os resultados da pesquisa desenvolvida junto a Rede Municipal de Educação de Anápolis – GO no tocante a qualidade da educação básica municipal, considerando as dimensões: as condições de oferta da educação básica; a gestão e organização do sistema e da escola; formação e profissionalização dos trabalhadores em educação; acesso, permanência e desempenho escolar, no período de 1999 a 2006, período que coincide com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, bem como a Lei nº 9.424/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A presente pesquisa está vinculada a pesquisa interinstitucional “A qualidade da educação básica municipal: as escolas e os sistemas municipais do Estado de Goiás”.

Palavras-chave: qualidade da educação; municipalização; educação básica

Introdução

A educação básica em Anápolis-GO, em 2007, apresenta uma estrutura de ensino básico que conta com mais de 200 escolas, 57 das quais integram a rede municipal de ensino, com um total de 30.339 alunos matriculados nas unidades escolares, que oferecem educação infantil, ensino fundamental, ensino especial e educação de jovens e adultos (BRASIL, 2006).

Observa-se ligeiro aumento da matrícula na rede municipal de ensino entre os anos de 1999 a 2003. Em 1999, foram matriculados 21.729 alunos; em 2001, 22.590 e, em 2003, o número se elevou para 23.695 alunos. Tais dados revelam um aumento em torno de 10% na matrícula. Uma elevação inicia-se partir de 2004, quando são matriculados 25.934 alunos nas escolas de ensino fundamental mantidas pela municipalidade, quantidade que sobe, em 2006, para 26.479 alunos, representando um aumento acima de 13% em relação a 2003.

No tocante à rede estadual de ensino, os dados da Tabela 1 apresentam uma diminuição drástica da oferta de vagas no ensino fundamental entre 1999 e 2006, com queda de 55% para 26,8% no município de Anápolis, o que representa uma redução de mais de 20% tratando-se, em números absolutos, de uma perda de, aproximadamente, 20 mil matrículas. Focando a análise dos dados da matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental, de 1ª a 4ª

séries, a diminuição da matrícula nos estabelecimentos da rede estadual foi ainda maior, pois em 1999 as matrículas nas escolas estaduais representavam 44,2% das vagas, percentual que caiu para 4,6% em 2006.

Os dados sobre a evolução da matrícula no ensino fundamental em Anápolis nos últimos anos levam a supor que houve um processo crescente de municipalização do ensino. Todavia, analisando-se mais detalhadamente a evolução da matrícula na rede municipal de ensino, percebe-se que esta absorve somente parte dos alunos antes matriculados na rede estadual. Em 1999, a rede municipal detinha 34,3% das matrículas no ensino fundamental e em 2006 passou a contar com 49,4%, apresentando, portanto, um crescimento de 15,1%. Por outro lado, identifica-se uma redução no número total de crianças matriculadas em 1999 nos anos iniciais do ensino fundamental, que era 33.507 alunos, caindo, em 2006, para 26.479 alunos. Consta, conforme Tabela 2, que a matrícula de 1ª a 4ª séries apresentou um crescimento maior nos anos de 2004 e 2006, períodos em que houve a ampliação do ensino fundamental no município, de oito para nove anos, o que justificaria o aumento.

Algumas hipóteses podem explicar a evolução da matrícula no ensino fundamental no município entre 1999 e 2006. A primeira é que a rede estadual deixou de atender o ensino fundamental, principalmente de 1ª a 4ª séries, de maneira gradativa, sem uma contrapartida do aumento da matrícula na rede municipal. No período em análise, somente duas escolas estaduais foram municipalizadas, uma delas no perímetro urbano e a outra localizada em um distrito da zona rural da cidade. Assinale-se também que foi assinado convênio entre a Secretaria Estadual de Educação (SEE) e a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (Semect) para que esta assumisse a matrícula dos alunos anteriormente ligados às unidades escolares estaduais.

A segunda hipótese refere-se à localização geográfica das escolas da rede municipal. A maioria delas localiza-se em bairros periféricos, longe da região central da cidade, não atendendo à demanda dos bairros centrais, o que pode ter contribuído para a migração dos alunos oriundos dessas regiões para escolas particulares.

A terceira refere-se ao aumento da matrícula na rede particular e à manutenção do mesmo número de escolas na rede municipal. Em 1999, a rede municipal possuía 48 unidades escolares, número de estabelecimentos que permaneceu inalterado até 2002. Em 2003 e 2004, o número de escolas aumentou para 51 e somente no ano de 2006 é que ocorreu um aumento significativo no número de estabelecimentos, que passou para 57 escolas.

Também deve ser destacada, como motivo para arrefecimento da matrícula no ensino fundamental regular na rede municipal de ensino, a criação, tanto na rede estadual como na municipal, do Programa de Aceleração da Aprendizagem. Em 2001, o programa acelerou 743 alunos de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental na rede municipal de Anápolis.

A redução da matrícula no ensino fundamental na cidade também pode ser justificada pelo crescimento, a partir de 2002, da matrícula na educação de jovens e adultos (EJA), visto que os jovens com 15 anos ou mais que se encontravam matriculados no ensino fundamental regular foram, em parte, transferidos para a EJA. Em 1999, foram matriculados 733 alunos na EJA de 1º e 2º segmentos do ensino fundamental na rede municipal, chegando, em 2005, ao atendimento de 2.863 alunos nessa modalidade.

Fatores como diminuição do índice de abandono, aumento no percentual de aprovação e de transferências de alunos para o Programa de Aceleração da Aprendizagem, além do aumento das matrículas na educação de jovens e adultos, podem ter ajudado a reduzir a distorção série/idade no ensino fundamental da rede municipal de ensino.

Pode-se destacar que há, no município de Anápolis, uma ampliação da participação da rede privada na oferta do ensino fundamental, tanto no de 1ª a 4ª série como no de 5ª a 8ª. Enquanto a rede municipal cresceu de 23,9% para 28,9% no ensino fundamental de 5ª a 8ª série no período de 1999 a 2006, a rede particular, no mesmo período, cresceu de 8,2 % para 22,1% e a rede estadual apresentou uma redução de 82% na matrícula dos alunos de 1ª a 4ª série, o que representa uma cifra de 8.912 alunos que deixaram de se matricular na rede estadual.

A evolução da matrícula entre 1999 e 2006 mostra o predomínio da rede de ensino particular no oferecimento das vagas na educação infantil. Nesse período, com exceção do ano de 1999, a rede particular atendeu em torno de 40% dos alunos matriculados em creche. Na pré-escola, além da nítida predominância da rede particular houve um aumento significativo no número de matrículas nessa rede, que em 1999 atendeu 53,8% das crianças, passando, em 2006, para 83%.

No ano 2000, a rede municipal de ensino matriculou 453 alunos em creches e 428 na pré-escola e, em 2006, matriculou 531 e 403, respectivamente. Um dos grandes desafios para a rede municipal de ensino é aumentar substancialmente o número de vagas na educação infantil, principalmente na creche, de 0 a 3 anos. De acordo com o Plano Diretor da cidade (ANÁPOLIS, 2006b), com base nos dados do Censo Escolar de 2004, somando-se as matrículas da rede privada e da rede pública, o município de Anápolis não chegou a atender

4% das crianças em idade de freqüentar a creche. Há, na rede municipal, somente nove centros de educação infantil, em função do que a municipalidade deverá fazer enorme esforço para aumentar o número de matrículas nessa etapa. Esse esforço deve contar, necessariamente, com a assistência técnica e financeira da União e do Estado.

Há um predomínio da rede municipal no atendimento às classes de alfabetização, que, a partir de 2003, deixaram de ser oferecidas pela rede estadual. Na evolução das matrículas, percebe-se uma curva ascendente, partindo, em 1999, da matrícula de 2.011 alunos para 3.581 matrículas em 2003. A rede municipal sempre ofereceu a alfabetização, que, a partir de 2004, foi incorporada ao ensino fundamental, que passou de oito para nove anos, conforme resolução do Conselho Municipal de Educação.

Em 2005, na primeira etapa da EJA, de 1ª a 4ª série, 90,3% das matrículas foram efetuadas na rede municipal de ensino. Apesar do elevado percentual, a oferta em números absolutos é bastante insignificante, pois somente 224 alunos foram matriculados naquele ano. Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2001), em Anápolis a população de 15 anos de idade ou mais sem instrução ou com menos de um ano de estudo é de 11.339 habitantes. Observando-se os dados do MEC/INEP 2006 e IBGE, percebe-se que há, ainda, enorme contingente de jovens que necessitam ser atendidos nessa modalidade de ensino.

Na segunda etapa da EJA, de 5ª a 8ª série, a rede municipal efetuou 57,1% das matrículas em 2005 e a rede estadual foi responsável pelo restante, ou seja, 42,9%. A Tabela 6 não registra, na rede municipal, nos anos de 2000 e 2001, uma matrícula sequer nessa modalidade de ensino. É possível que o município não tenha ofertado vagas nesse período porque o número de alunos na EJA não integra a base de cálculo do Fundef nem o município recebe recursos desse fundo. Outro dado a ser observado é a total ausência da participação da rede particular na oferta de vagas nessa modalidade de ensino.

Funções docentes

Na rede municipal de ensino de Anápolis, 72,7% dos professores que lecionam no ensino fundamental de 1ª a 4ª série têm qualificação em nível superior. Em 2003, esse percentual era maior, atingindo 75,4%. Nos últimos anos, foram realizados concursos públicos para ingresso na carreira do magistério municipal, cuja ocorrência provavelmente se tenha dado não somente por causa do aumento na oferta de vagas nem devido à construção de novas escolas, mas também pelo alto índice de desistência ou abandono dos professores recém-concursados, em função dos baixos salários. Tal fato levou a Secretaria Municipal de

Educação, em um dos concursos, a exigir tão-somente a formação em nível médio, na modalidade magistério, para lecionar no ensino fundamental de 1ª a 4ª série, que, com salários ainda mais baixos, era a fase da qual os professores com curso superior desistiam logo no início.

No período de 1999 a 2005, o quadro de professores que leciona na educação básica municipal aumentou, nas creches, de 36 para 55 profissionais, enquanto na pré-escola reduziu de 49 para 31 profissionais; no ensino fundamental (1ª a 8ª série), cresceu de 608 para 905 profissionais e na EJA também aumentou, de 1 para 113 profissionais (MEC/INEP, 2006).

No ensino fundamental de 5ª a 8ª série, o percentual de professores com formação superior, licenciatura plena, atinge 99,4%. Esse alto percentual de professores com nível superior explica-se pela política de formação de professores adotada pela Semect, que, em 2000, celebrou dois convênios com a Universidade Estadual de Goiás (UEG), por meio dos quais foi oferecida a licenciatura plena parcelada em Pedagogia para 307 professores do município.

De 1999 a 2005, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o número médio de alunos por turma na rede municipal de educação de Anápolis demonstrou gradativa redução. As creches passaram de 17 para 15 crianças por turma, enquanto na pré-escola as turmas passaram de 29,2 para 23,9 alunos; no ensino fundamental, em ambas as fases a redução foi de 35,8 para 30 alunos.

Municipalização do ensino fundamental de 1ª a 4ª série

No Brasil, a municipalização, promovida e incentivada pelo governo federal e pelos governos estaduais ao longo dos anos 1990, contribuiu para que os municípios assumissem suas novas responsabilidades com parte da educação básica. Em Anápolis, a partir do Convênio nº 20674260, celebrado em 4 de julho de 2002 entre a Secretaria Estadual de Educação (SEE) e a prefeitura de Anápolis, ficou legalmente efetivado o processo de municipalização do ensino fundamental de 1ª à 4ª série. No momento inicial do convênio, firmado em 2002, a rede municipal de ensino assumiu a 1ª série do ensino fundamental e duas escolas da rede estadual. Para as etapas seguintes o município se comprometera em assumir, a cada ano, mais uma série inicial do ensino fundamental, até completar todo o processo de municipalização da primeira fase, o que não ocorreu no tempo previsto, pois somente em 2006 o município concretizou o processo de municipalização das referidas séries, momento

em que toda a demanda de pré-escola pública já era atendida em Anápolis pela rede municipal.

O governo estadual adotou o convênio de cooperação estado/município como forma primordial de induzir a municipalização do ensino no Estado, tendo estabelecido convênios com 37 municípios (FLORES, 2005). Estava prevista a transferência de recursos financeiros da SEE para a Semect, da ordem de R\$ 1.668.522,00, em 12 parcelas de R\$ 139.043,50, recursos que se destinariam à manutenção e desenvolvimento do ensino. Os recursos deveriam ter plano de aplicação estabelecido, no qual se previssem 60% de sua utilização para provimento ou reposição de pessoal nas escolas municipalizadas; 10% devendo ser usados na conservação, manutenção ou reposição de mobiliário, equipamentos e material didático-pedagógico; 10% em capacitação de pessoal posto à disposição do município e os restantes 20% para construção, reforma ou ampliação de prédios escolares.

Para a efetivação do convênio, a municipalidade deveria também colocar em prática um plano de trabalho com a finalidade de buscar melhor qualidade no atendimento do ensino fundamental, tal como instituído pelo Decreto Governamental nº. 5.035/99, que estabelece o Programa de Cooperação Estado-Município para a Educação de Qualidade.

Nesse sentido, a educação pública no município seria de responsabilidade tanto da Semect como da SEE, sendo esta última responsável pela segunda etapa do ensino fundamental e pelo ensino médio. Já o município se responsabilizaria pela totalidade da educação infantil, pela primeira etapa do ensino fundamental, dividindo com o Estado a incumbência da segunda.

Com enormes dificuldades, o município conseguiu efetivar o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental apenas em 2006, como já dito. Tendo em vista não ter conseguido absorver toda a demanda por vagas das primeiras séries do ensino fundamental, a Secretaria Municipal encaminhou à Secretaria Estadual o *Ofício nº 1.199*, de 11 de setembro de 2002, em que informava as dificuldades encontradas:

[...] este município tem encontrado dificuldades quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos, com elevação dos custos com pessoal, alimentação escolar, transporte, locação de salas, além de outras despesas acrescidas em virtude do aumento da rede. As mais de 50 salas de aulas por nós já construídas são insuficientes para atendimento à demanda, fazendo-se necessária, ainda, a construção, neste ano, de 45 salas de aulas e 6 unidades escolares, todas em regiões periféricas da cidade, a fim de que possamos abrigar, de forma adequada, a clientela hoje atendida. (ANÁPOLIS, 2002b)

Em vista do exposto, solicitava providências imediatas para a efetivação do repasse dos recursos acordados no convênio, a fim de que a Semect pudesse consumir o processo de municipalização. Da leitura do *Ofício nº 1.199* é possível depreender que, a partir de 2001, aumentou consideravelmente o número de matrículas na rede municipal:

[...] ocorre que este município assumiu, em janeiro deste ano, a primeira série do Ensino Fundamental, conforme definido no Convênio, sendo que, em razão disto, o Estado deixou de ofertar as 2.375 (duas mil, trezentos e setenta e cinco) vagas existentes na rede estadual em 2001, além de terem sido municipalizadas totalmente as Escolas Estaduais Jesus Duarte e Rotary Dona Sandita. Não obstante o aumento da rede municipal, em face da municipalização, deparamo-nos com um aumento considerável no número de alunos neste ano letivo, quando tivemos um acréscimo de 17% em relação ao ano anterior. Ainda, é importante ressaltar, em 2001 o Estado deixou de atender a Pré-Alfabetização, também assumida integralmente pelo município, o que acumula um aumento do número de alunos na nossa rede de 61% em relação ao ano letivo de 2000. (SEMECT, 2002b)

Para Castro (2007), o processo de transferência de recursos do Fundef e o aumento de matrículas no Brasil foram muito rápidos, não propiciando aos entes federados, nesse caso, os municípios, oportunidades de se organizarem adequadamente para assumir as responsabilidades que lhes foram sendo transferidas. O autor também aponta como limite desse processo acelerado de descentralização rumo ao município sua perda de capacidade de implementar políticas importantes para a melhoria da educação, como, por exemplo, a formação de professores.

Segundo a Secretaria de Educação, com a municipalização da primeira série do ensino fundamental e das duas escolas transferidas para a rede o município aumentou em muito seus encargos com a educação, dentre os quais destacam-se: a transferência, em 2001, de 2.375 vagas da rede estadual para a rede municipal; a municipalização total de duas escolas; a contratação, por meio de concurso público, de 230 professores e, em regime de contrato especial, de 125 professores e 435 servidores administrativos; a improvisação de 29 salas de aula para funcionar em pátios de escolas; o atendimento, em turno intermediário, em 10 salas de aula de escolas estaduais e em uma unidade escolar, perfazendo, portanto, 4 turnos.

Além da exposição das dificuldades acima enumeradas, a Secretaria Municipal de Educação solicita no mesmo ofício providências pelo atraso no repasse das parcelas dos recursos financeiros, conforme previsto no convênio de cooperação: oito parcelas no valor de R\$ de 139.043,50 cada.

Para Pinto (2007) o processo de municipalização induzido pelo Fundef levou em consideração somente a possibilidade de recebimento de novos recursos financeiros por parte dos municípios e a redução do número de matrículas no Estado. Não houve preocupação, por parte dos entes federados, com a melhoria da qualidade do ensino.

Esta mudança desencadeada pelo Fundef no padrão de divisão de responsabilidades [...], no nosso entendimento, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. A maneira apressada com se deu o processo gerou um grande desperdício na alocação dos profissionais do magistério. (PINTO, 2007, p. 880)

Apesar das dificuldades enfrentadas pela Semect para municipalizar a primeira fase do ensino fundamental e da impossibilidade imediata de assumir as segundas séries em 2003, o município solicitou à SEE, no final do ano de 2002, a municipalização de mais quatro escolas estaduais. Contudo, a SEE, por meio da Superintendência Executiva, informou que não seria possível a municipalização das escolas solicitadas (GOIÁS, 2004).

Para Flores (2005), a municipalização do ensino tanto foi induzida pelo governo estadual como motivada pelo interesse do município em assumir novas matrículas.

Foi importante observar que ocorreu um movimento de mão dupla pela descentralização no Estado de Goiás, a partir da década de [19]90. Tanto o governo do Estado procurou realizar convênios para repassar alunos para os municípios, como os municípios buscaram em certos momentos acolher estes alunos, por causa da verba do Fundef. Houve, assim, na história de cada município, momentos em que a realização do convênio Estado/Município avançou e outros momentos em que o processo de municipalização retrocedeu. (FLORES, 2005, p. 271)

O aumento da matrícula na rede municipal sem a contrapartida do aumento no número de escolas provocou, em vários casos, a superlotação das escolas existentes. Houve casos de ampliação do número de turnos de aula oferecidos pela escola.

De acordo com o convênio assinado entre a prefeitura de Anápolis e a SEE, a partir de 2002 seriam transferidas gradativamente, da rede estadual para a rede municipal de educação, as séries iniciais do ensino fundamental. Em 2002, o município foi responsável por 75,8% das

matrículas da primeira série do ensino fundamental no município e somente em 2004 conseguiu praticamente a totalidade das matrículas na rede pública.

Em 2003, a Semect deveria assumir a totalidade dos alunos da 2ª série da rede pública, mas somente conseguiu matricular 74,9% deles, abarcando a totalidade da matrícula da rede pública em 2006.

Estava prevista para 2004 a transferência dos alunos da 3ª série da rede estadual para a municipalidade; de acordo com os dados do Inep, no entanto, em 2005 a Semect conseguiu matricular apenas 76%.

Para o ano de 2005, de acordo com o convênio, deveria estar concluído o processo de transferência de alunos da rede estadual para o município, mas, devido às dificuldades apontadas pela Secretaria Municipal de Educação, esse processo foi postergado: naquele ano, a rede estadual de ensino ainda foi responsável, respectivamente, por 24% e 32,6% das matrículas na 3ª e na 4ª séries do ensino fundamental na rede pública.

Outro aspecto importante a ser ressaltado sobre o processo de municipalização das primeiras séries do ensino fundamental é o crescimento gradativo e consistente das matrículas na rede particular de ensino. A rede privada assegurava, em média, 11% das matrículas do ensino fundamental em 1999, mas, à medida em que se iniciou a transferência de alunos da rede estadual para a rede municipal, houve também uma migração de alunos para escolas particulares; em 2006, a rede privada detinha quase 25,4% das matrículas, ou seja, mais do que o dobro do que em 1999.

A constituição do Sistema Municipal de Ensino de Anápolis

O Sistema Municipal de Ensino de Anápolis (Smea) compreende as seguintes instituições e órgãos: a Semect; o Conselho Municipal de Educação (CME); os órgãos municipais de educação; as instituições de ensino fundamental e educação infantil, criadas ou incorporadas, mantidas e/ou administradas pelo Poder Público municipal e as instituições de educação infantil, criadas, mantidas e/ou administradas pela iniciativa privada.

A Lei Orgânica (LO) do município de Anápolis, promulgada em 5 de abril de 1990, contém 317 artigos divididos em 10 capítulos, que dispõem sobre a organização política do município. Há nela, na primeira parte do capítulo VII, uma seção específica dedicada à educação e cultura, no qual estão dispostos 29 artigos sobre a organização da educação no âmbito municipal.

Os artigos 274 e 278 versam sobre a possibilidade de o município estabelecer sistema próprio de ensino. No artigo 278, a lei prevê que “o município se organizará e manterá sistema de ensino próprio, com extensão correspondente às necessidades locais de educação geral e qualificação para o trabalho, respeitadas as diretrizes da legislação estadual” (ANÁPOLIS, 1990). Já o artigo 274 estabelece que “deverá ser organizado, como órgão normativo, consultivo e deliberativo, o CME, composto por um terço de representantes da administração municipal e dois terços de representantes dos trabalhadores da educação, usuários das instituições oficiais de ensino e outras entidades da sociedade civil vinculadas às questões educacionais” (ANÁPOLIS, 1990).

O Conselho Municipal de Educação

O CME foi criado pela Lei nº 2.699, de 1º de setembro de 2000; já a lei que instituiu o Smea é de 28 de dezembro de 2001. O incoerente é a ordem dessas duas leis, ou seja, seria adequada a criação, em primeira instância, da lei maior, que nesse caso seria a lei do sistema, e somente depois deveria ser elaborada a lei do CME. Como é perceptível, no município de Anápolis primeiro foi criada, em setembro de 2000, no final do mandato de Adhemar Santillo, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (1997/2000), a lei que versa sobre o CME e, só em seguida, já sob nova administração municipal, Ernani de Paula, do Partido Popular Socialista (PPS) (2001/2003), foi elaborada a lei que rege o Smea. Em virtude desse fato, parte da lei do Smea teve de se adaptar à do CME. O projeto de lei que criou o CME foi enviado em 12 de abril de 2000, em caráter de urgência, à Câmara Municipal e aprovado sem grandes dificuldades. Dos autos do processo e das atas de tramitação da lei não constam audiências públicas, debates com entidades classistas nem debates entre os próprios parlamentares.

Ao ser indagada sobre o motivo central da criação do CME, a coordenadora de programas do MEC na Semect à época justifica:

[...] por volta de 1998, o FNDE, para liberar recursos para os municípios nos seus projetos de solicitação, exigia a criação dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios. Quem não tinha o número da lei de criação tinha que fazer uma justificativa. Em 1999, ainda conseguimos aprovar alguns projetos sem a criação do conselho. No ano 2000, a exigência já se tornou mais rigorosa e o município que não tinha, ou ele tinha que fazer uma parceria com o Conselho Estadual, mas tinha o aspecto formal que tinha que ser cumprido, ou então criar uma espécie de consórcio com outros municípios e criar seu conselho (Entrevista cedida no dia 10/06/2007).

A partir dessa justificativa, é possível perceber que não era uma necessidade do município a criação do CME como forma de gestão autônoma da educação municipal, e sim uma exigência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a liberação de recursos financeiros.

Apenas o vereador Antônio Roberto Gomide, do Partido dos Trabalhadores (PT), propôs emendas ao projeto porque, após discussão na qual houve participação de trabalhadores, decidiu manifestar-se favoravelmente ao projeto da rede municipal de educação, desde que se fizessem algumas emendas. As alterações diziam respeito à quantidade de membros do CME, que deveria ser elevada de 9 para 11 conselheiros. Os dois conselheiros propostos seriam um representante da União dos Estudantes Secundaristas de Anápolis (Uesa) e um representante de entidades empresariais que mantêm cursos de educação profissional. Também foi proposta mudança no art. 3º, que versa sobre a nomeação dos membros do CME, especificamente no sentido de qualificar melhor a escolha dos componentes do CME a ser feita pelo prefeito municipal, alterando, assim, a alínea “a” do art. 3º, substituindo a expressão “com escolaridade superior” por “de notório saber e com experiência comprovada em matéria de educação e com escolaridade de nível superior”; outra modificação proposta pelo vereador foi a inclusão, na alínea “c” do art. 3º, da exigência de que o perfil do representante eleito em assembléia pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego) fosse o de um representante do quadro efetivo de professores da rede estadual de ensino, portador de notório saber, com experiência comprovada em educação e com escolaridade de nível superior; no art. 4º, foi acrescentado um quinto parágrafo, com a seguinte redação: “as sessões plenárias do CME serão abertas aos pais, às pessoas e entidades que dele não fizerem parte com direito a voz, mediante solicitação prévia”; foi acrescentado um parágrafo no art. 5º da seguinte forma: “o CME se constituirá num prazo máximo de 30 (trinta) dias após a promulgação da lei”, o que, na prática, não foi efetivado.

No dia 21 de agosto de 2000, com todas as emendas propostas pelo vereador Antônio Roberto Gomide, o projeto foi aprovado em primeira votação pelo plenário da Câmara Municipal, com oito votos favoráveis, quatro contra e seis ausências, tendo a segunda votação ocorrido no dia 22 de agosto de 2000, quando foi aprovado por votação simbólica, com 14 vereadores favoráveis, nenhum contrário e 6 ausências ao plenário; após, seguindo os trâmites legais, foi sancionado pelo prefeito.

O CME é um ente política, financeira e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes à educação municipal. É composto por 11 membros nomeados pelo chefe do Poder Executivo municipal e presidido por um deles, eleito pelos pares. Parte desses membros é escolhida pelos poderes instituídos e outra por instituições ligadas à educação municipal. O presidente, o vice-presidente e o secretário-geral do conselho são eleitos para um mandato de dois anos, mediante voto secreto, por maioria absoluta de seus membros em efetivo exercício. Os membros do conselho têm mandato de quatro anos e podem ser reconduzidos ao cargo uma única vez, devendo residir no município de Anápolis. A função de conselheiro é considerada de relevante interesse público, sendo seu exercício prioritário ao de qualquer outro cargo da administração do município do qual o conselheiro seja ocupante. Em fevereiro de 2001, foram nomeados os primeiros 11 membros do conselho² e, em outubro do mesmo ano, quando foi homologado seu regimento interno, o conselho passou a existir de fato.

Dentre as várias atribuições do CME, uma merece destaque especial: a que versa sobre a competência do conselho para subsidiar a elaboração, execução e atualização do PME, pois é por meio desse plano que o município terá condições de planejar as metas e ações para toda a educação municipal.

Em 26 de novembro de 2001, a Câmara Municipal aprovou a Lei n° 2.794, encaminhada pelo Executivo, que alterou substancialmente as prerrogativas do CME, diminuindo sua autonomia na aprovação das suas resoluções. O parágrafo segundo do artigo 6° diz o seguinte: “todas as Resoluções do Conselho que normatizam o Sistema Municipal de Ensino deverão ser homologadas pelo Titular da Secretaria Municipal de Educação e publicadas de acordo com a Lei Orgânica do Município” (ANÁPOLIS, 2001c). Com a inclusão desse artigo, as decisões ou resoluções que não forem de interesse da secretaria ou do secretário de Educação podem, na prática, ser vetadas.

Durante a gestão da diretoria com mandato de 2001 a 2004, o CME funcionou em quatro locais diferentes, não dispunha de local próprio e definitivo para o funcionamento, o que, ao lado de recursos mínimos estabelecidos em dotação orçamentária própria garantida pelo tesouro municipal e de um número de funcionários, de preferência concursados, constituiria condição necessária para dar suporte aos conselheiros no exercício de suas atribuições. O CME de Anápolis não contava com recursos financeiros para despesas cotidianas, definidos em lei; não dispunha de sede própria e muito menos de funcionários específicos tais como recepcionista, arquivistas, assessores e digitadores, para exercerem as

funções de suporte aos conselheiros. Nesse sentido, dependia administrativa e financeiramente da Secretaria Municipal de Educação para o seu bom funcionamento. Segundo seu presidente no período em análise, essa dependência em relação à Semect dificultou a autonomia do conselho. Para Lagares (2007, p. 164), o CME, com tem sido normalmente concebido, “trata-se de órgão instável do ponto de vista de sua permanência no sistema, e inviável, pela falta de condições adequadas para sua atuação. Nesse sentido, parece não haver a devida clareza para alguns municípios quanto às possibilidades que se abrem para a gestão educacional com a instalação de seus conselhos de educação propositivos, deliberativos e normativos.”

O CME de Anápolis tornar-se-á inviável e inócuo se ficar na dependência de dotações e repasses da Semect. A dotação de recursos próprios é fundamental para sua autonomia e independência com relação à estrutura burocrática da administração municipal, cujas influências são, normalmente, nefastas à existência de um conselho autônomo.

No período de fevereiro de 2001 a abril de 2005 foram elaborados 60 pareceres, 37 resoluções, 2 instruções normativas, 3 informações técnicas e 3 indicações. Durante a gestão dessa diretoria, todos eles foram homologados pela Semect, exceto a Resolução nº 003/03, que institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização do conselho escolar pelas unidades da rede municipal de ensino, justamente a resolução que trata da gestão democrática do ensino público, vetada pelo então secretário de Educação.

A lei do sistema municipal de ensino

A elaboração da Lei do Smea (ANÁPOLIS, 2001d) foi iniciativa do Executivo e contou com a adesão da Câmara Municipal de Vereadores, tendo tramitado sem grandes discussões. O projeto de lei que cria o conselho foi enviado à Câmara Municipal em 11 de dezembro de 2001 e, dois dias depois, o relator deu o parecer de que o projeto era legal, regimental e constitucional; em 20 de dezembro do mesmo ano, o projeto foi aprovado em sessão extraordinária por todos os vereadores presentes àquela casa legislativa. Dos autos de tramitação e das atas não consta qualquer emenda ao projeto, nem há qualquer referência a debates, audiências públicas ou discussões entre os vereadores acerca desse importante projeto.

A Lei do Smea reafirma os princípios dispostos no artigo 14 da LDB 96; sem grandes avanços, há repetição dos princípios norteadores da gestão democrática do ensino público, quais sejam: participação dos profissionais trabalhadores na educação, dos alunos e de seus

pais e/ou responsáveis na elaboração e aprovação da proposta político-pedagógica da escola; participação da comunidade escolar e local em órgãos colegiados; autonomia progressiva das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira.

A inovação contida na Lei do Smea ficou por conta da explicitação da possibilidade de escolha dos diretores dos estabelecimentos de ensino das escolas públicas municipais por eleição direta e secreta. Foi evocado o artigo 45 da Lei Municipal nº 1.339 – Estatuto do magistério público do município de Anápolis (ANÁPOLIS, 1985), para fundamentar a proposta de escolha dos diretores por meio de eleições diretas.

Porém, o artigo 20, § 1º, da lei que cria o sistema municipal de ensino determina que “a eleição ocorrerá conforme critérios estabelecidos em regimento próprio, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação” (ANÁPOLIS, 2001d). Na prática, no entanto, os diretores de escolas públicas municipais são escolhidos sem que se respeitem os critérios estabelecidos em lei. Na maioria das vezes, traduzindo velhas práticas clientelísticas, são indicados por vereadores governistas ou por outro político ligado à base de sustentação do prefeito, processo em que predomina a troca de favores entre políticos e possíveis professores que almejam a administração das escolas.

Outro avanço em direção a uma gestão democrática constante da Lei do Smea é a possibilidade de criação, em cada unidade escolar pública municipal, do conselho escolar, integrado por representantes da comunidade escolar e local, que deverá também ser regulamentado em lei própria. O CME aprovou, em maio de 2003, resolução da qual constam as diretrizes a serem observadas na criação e organização do conselho escolar pelas unidades escolares da rede municipal de ensino.

Plano Municipal de Educação (PME)

A Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam, com base no PNE, elaborar seus planos decenais. O município de Anápolis só conseguiu aprovar seu plano no final de 2006.

Em setembro de 2002, tiveram início os trabalhos para elaboração do PME, com a criação de uma comissão central, composta por 12 representantes: do CME, da Semect, da Subsecretaria Regional de Educação (SER) e de outras secretarias da administração municipal. No dia 19 de setembro foi realizada audiência pública com o objetivo de iniciar a discussão sobre o PME, a qual contou com a participação de vários segmentos organizados da sociedade civil. Nesse mesmo mês, segundo a Semect, foram organizados nas escolas da rede

municipal debates com o intuito de se levantarem os pontos positivos e negativos da educação municipal e as possibilidades concretas de sua superação e, em seguida, foram definidas as 11 subcomissões para elaboração do plano.

Entre novembro de 2002 e maio de 2003 foram realizadas inúmeras reuniões de trabalho para elaboração da versão preliminar do PME, apresentada em 8 de maio. De julho de 2003 a março de 2006 – período em que o município passou por prolongada crise política, conforme já descrito neste trabalho –, o PME caiu no esquecimento, deixando de ser objeto de discussão por parte da municipalidade. Em maio de 2006 foram retomados os trabalhos para finalização do PME, mediante a realização do Fórum Municipal sobre Políticas Educacionais, com a participação da Semect, da Universidade Estadual de Goiás, da UniEvangélica e da Faculdade Latino-Americana.

Em agosto de 2006 foi criada pela Semect uma comissão para revisão completa do plano, comissão que, entre agosto e dezembro de 2006, realizou vários encontros para sua finalização. Em dezembro do mesmo ano, o PME foi enviado para apreciação e votação à Câmara Municipal de Vereadores, onde não sofreu qualquer modificação e, também sem o registro de debates, audiências públicas e discussões, foi aprovado em 29 daquele mês.

O PME de Anápolis está dividido em cinco grandes seções: níveis de ensino, modalidades de ensino, formação dos professores e valorização do magistério, financiamento e gestão, acompanhamento e avaliação.

Para a educação infantil, um dos principais objetivos é ampliar gradativamente o atendimento nas creches e pré-escolas bem como à demanda da população infantil de 0 a 5 anos de idade. A meta é assegurar, em três anos, a oferta de educação infantil a 30% das crianças de 0 a 3 anos; até o final da década, a 60% das crianças de 4 a 5 anos e a 90% de todas as crianças, mediante o aumento do número de creches, de salas de aula e de professores. De acordo com dados constantes do diagnóstico sobre educação infantil do PME (2005), o município de Anápolis teria, em 2006, em torno de 35 mil crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. No mesmo ano, a rede municipal de ensino matriculou 531 crianças em creches e 403 nas pré-escolas e, na educação infantil, as escolas privadas matricularam 2.228. O município deveria, nos próximos dois anos, segundo o PME, triplicar esse atendimento, ou seja, para cumprir essa meta teria de construir inúmeros centros de educação infantil e contratar, em grande quantidade, professores e funcionários qualificados.

Para a devida implantação de duas dentre as metas previstas no PME para o ensino fundamental, seriam necessários mais recursos financeiros. A primeira é a universalização da

oferta do ensino fundamental no prazo de três anos a partir de 2006, garantindo o acesso de todas as crianças à escola bem como sua permanência e avanços progressivos dentro dela; a segunda, ampliar progressivamente, até o final do plano, a jornada escolar, de modo a implantar a escola de tempo integral, com duração de sete horas diárias.

A primeira meta, de concretização possível – já que o município atingiu a taxa de 92,2 de escolarização líquida –, exigiria, no entanto, extensão do acesso a mais de 4 mil crianças que se encontram fora da escola. Com relação à segunda meta, a ampliação da jornada escolar com implantação da escola de tempo integral, seriam necessários investimentos mais vultosos, para, por exemplo, contratação de professores, construção de novas escolas, aumento do número de refeições, o que exigiria, enfim, um esforço muito maior da municipalidade para sua concretização nos próximos anos, esforço esse não claramente traduzido no PME.

Na parte do plano que trata especificamente da educação a distância e das tecnologias educacionais, está prevista a instalação de laboratórios de informática em todas as escolas públicas. Essa meta, de envergadura, contempla ações necessárias, mas de concretização extremamente difícil para uma década, pois somente algumas escolas municipais contam atualmente com esse tipo de laboratório. O município teria de instalar mais de 50 laboratórios de informática nos próximos anos, o que parece impossível, a não ser que a União financie e colabore com a iniciativa.

Na seção “formação dos professores e valorização do magistério” estão previstas inúmeras metas para melhorar as condições de trabalho dos professores do município, tais como: garantir a reformulação, já a partir do primeiro ano, do plano de carreira dos professores; implantar, gradativamente, a jornada de trabalho de tempo integral; destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões.

No PME não há qualquer meta ou objetivo específico relativo à gestão da educação, nem no que se refere à gestão do Smea nem propriamente à gestão da escola. Também da seção “financiamento e gestão” não constam metas a serem cumpridas nos próximos anos, havendo somente uma descrição sumária do funcionamento do sistema de financiamento da educação municipal e a relação dos programas especiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que o município executa.

Da leitura e análise do PME, é possível depreender que ele tem metas importantes para a melhoria da qualidade de ensino no município de Anápolis, mas falta descrever e indicar como seria financiada a concretização dessas metas. Os atuais patamares de financiamento,

25% dos impostos e as cotas do salário-educação, são insuficientes para sua efetivação, principalmente levando-se em conta que o Estado de Goiás não receberá recursos do Fundeb, a título de complementação da União. Resta indagar se o município tem, realmente, um Plano Municipal de Educação ou uma simples “carta de intenções” ou, ainda, simplesmente um documento construído para cumprir a legislação e ser, em seguida, arquivado.

Considerações finais

A educação municipal da cidade de Anápolis atravessa sérios problemas, provocados tanto pelo processo de indução à municipalização quanto pela crise política vivida pelo município. Pode-se inferir que o processo de municipalização realizado em Anápolis nos últimos anos, principalmente a partir da assinatura do convênio, não foi um procedimento planejado e discutido com a sociedade anapolina, e sim, ao que parece, um processo apressado, levado a cabo somente com interesse de atrair os recursos do Fundef.

Na ânsia de conseguir mais recursos do Fundef, o município resolveu assumir os alunos até então matriculados na rede estadual, mas parece que a Semect não previu o aumento dos encargos que daí adviriam para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Um processo de municipalização eficiente e devidamente planejado depende de um amplo processo de discussão, que envolva professores, pais, funcionários, sindicatos, universidades e a Câmara Municipal. Depende, também, de um mapeamento da cidade no qual se verifique a real demanda por escolas nas regiões mais carentes, para um reordenamento das escolas públicas existentes, a fim de se evitar ou minimizar a ociosidade de várias escolas estaduais, principalmente no turno vespertino e noturno, e a superlotação de algumas escolas municipais.

A ausência de um planejamento devidamente elaborado pela Secretaria Municipal, com a participação da Câmara dos Vereadores, do Sindicato dos Professores e do Conselho Municipal de Educação, e de um real comprometimento dessas entidades com as ações que estavam sendo assumidas foi, sem dúvida, elemento importante para retardar a solução dos entraves que se colocam à concretização das referidas metas.

A atuação da Câmara Municipal no processo de criação do Smea foi pífia, pois os projetos de lei que criaram o CME, a Lei do Smea e o PME sequer mereceram discussões em plenário, em comissões e muito menos em audiências públicas⁴. A Câmara Municipal não tem a função de executar as leis, mas deve ser um colaborador na sua criação; na qualidade de

Poder Legislativo, por meio de seu plenário e de suas comissões permanentes, é essencial na decisão política.

Ao não propiciar o debate com os segmentos organizados da sociedade anapolina sobre a formulação das políticas educacionais de interesse do município, o Poder Legislativo municipal não demonstrou seu caráter democrático e abdicou de sua competência de legislar com autonomia, sem a interferência do Executivo.

Se, do ponto de vista da regulamentação, o município conseguiu avançar para a constituição de um Smea, do ponto de vista da participação ainda tem muito a caminhar, pois se encontra muito longe do mínimo necessário a uma gestão democrática, uma vez que nas mãos do prefeito e do secretário de Educação ainda se concentram, em larga medida, as decisões relativas ao destino da educação no município.

¹ Pesquisadores responsáveis pela investigação do município de Anápolis-GO: Eliane Gonçalves Costa Anderi; Marilza Luzia Montagnini; Marilza Vanessa Rosa Suanno e Renato Ribeiro Leite.

Referências

ANÁPOLIS (GO). **Lei n° 1.339**, de 11 de novembro de 1985. Dispõe sobre o estatuto do magistério público do município de Anápolis. Anápolis, 1985.

_____. **Lei n° 2.507/97**, de 18 de julho de 1997. Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Anápolis, 1997.

_____. **Lei n° 2.699/2000**, de 1 de setembro de 2000. Institui o Conselho Municipal de Educação. Anápolis, 2000.

_____. **Lei n° 2.822**, de 28 de dezembro de 2001. Institui o sistema municipal de ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para seu funcionamento. Anápolis, 2001d.

_____. **Lei n° 3.218**, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação. Anápolis, 2006a.

_____. **Lei orgânica do município de Anápolis**. Anápolis, 1990.

_____. Prefeitura Municipal de Anápolis. Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo. **Plano diretor participativo de Anápolis**. Anápolis, 2006b.

_____. **Regimento interno do Conselho Municipal de Educação**, de 16 de abril de 2001. Anápolis, 2001e.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Ofício nº 1.199**, de 11 de setembro de 2002. Anápolis, 2002b.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Brasília, DF, 1996c.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **EdudataBrasil: Sistema de Estatística Educacional**. Brasília, DF, [2006]. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: mar.; jun. 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30, 2007, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2007.

FLORES, Maria M. Lopes. **Municipalização do ensino em Goiás**. 2005. Tese de Doutorado em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2005.

GOIÁS. **Decreto nº 5.035/99**, 20 de abril de 1999. Programa de cooperação estado-município para educação de qualidade. Goiânia, 1999.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Despacho nº 00117**, de 9 de junho de 2004. Goiânia: SEE, 2004.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo de institucionalização efetiva de sistemas**. 2007. Tese (Doutorado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

PINTO, José M. de Rezende. A política de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, 2007.

POLONIAL, Juscelino. **Introdução da história política de Anápolis (1819 – 2007)**. Goiânia: Kelps, 2007.

SEPLAN. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás. **Produto Interno Bruto dos municípios goianos**. [Goiânia, 2006]. **Estatísticas Municipais**. [Goiânia, 2007]. Disponível em: <<http://www.portalsepin.seplan.go.gov.br/pibmun>>. Acesso em: 23 out. 2006.