

ROSILENE LAGARES

Educação Municipal, Descentralização Política
– a experiência de Ponte Alta do Tocantins

Universidade Federal de Goiás

Goiânia - GO

1998

ROSILENE LAGARES

Educação Municipal, Descentralização Política – a experiência de Ponte Alta do Tocantins

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação Escolar Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre, sob a orientação da Professora Doutora Maria Teresa Lousa da Fonseca.

Universidade Federal de Goiás

Goiânia - GO

1998

BANCA EXAMINADORA

Mauro Suen Loureiro

Adriana Brito

JM Coêlho

Meu pouco estudo,
Minha leitura fraca
Eu aprendi numa escola rural
Dessas pequeninhas
Que cabem no bolso.
Dessas que numa olhadela
Cabe a escola todinha
E agüenta ainda
litros de céu,
árvores e árvores,
cachorros e seus cocôs no corredor,
e um menino com a cara breada de terra
brincando com os números.

FRANCISCO MARQUES ROCHA

Agradecimentos

Dedico este trabalho ao meu companheiro, Artur, que compartilhou minhas angústias e conhece a sua importância para a educação escolar de seu município.

Dedico-o também aos meus pais, Romeu e Augusta, que com muito sacrifício me incentivaram a ser uma estudiosa.

Agradeço, antes de tudo, a Maria Teresa Lousa da Fonseca por ter trilhado comigo esse caminho até Ponte Alta do Tocantins. Sou grata por suas orientações científicas e por seus conselhos de amiga.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em investigar as implicações da estratégia de descentralização política, atualmente em curso no Brasil, no Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins e a possibilidade dessa estratégia ser ou não um instrumento democrático na gestão educacional.

Para alcançar este objetivo, analisa as mediações existentes entre o contexto histórico, a produção teórica, as discussões sobre a descentralização como uma proposta democrática e as possibilidades de se promover uma política municipal de educação de qualidade nos municípios brasileiros, em especial, aqueles chamados “emergentes”.

Nessa perspectiva, define-se a temática do trabalho: Descentralização Política, Educação Municipal – a experiência de Ponte Alta do Tocantins.

Em termos metodológicos, optou-se por uma investigação de cunho participativo, privilegiando como procedimentos investigatórios a observação local e imediata, entrevistas, histórias de vida e depoimentos. Ao mesmo tempo, considerou-se os dados estatísticos disponíveis no município, os discursos oficiais (União, Estado e Município) e a produção teórico acadêmica e de outras entidades ligadas a questão municipal.

A presente investigação mostra como a questão da descentralização apresenta-se como um instrumento não democrático nas políticas governamentais atuais.

Observou-se que a descentralização educacional em curso no município estudado não é a forma proposta pela vertente democrática mas, ao contrário e paradoxalmente, é um processo político que reforça a base oligárquica/clientelista pautado por intervenções externas neoliberais.

ABSTRACT

The objective of this work consists in investigating the implications of the political decentralization strategy, present in Brazil nowadays, in the Education Municipal System of Ponte Alta do Tocantins and the possibility of this strategy being or not a democratic instrument on the educational management.

To achieve this objective, this present work analyses the existing mediation between the historic context, theoretical production, the discussions about decentralization as a democratic proposal and the possibilities of promoting an educational municipal politics of quality in the Brazilian counties, in special, those called "emergent".

On this perspective, the work thematic is defined: Political Decentralization, Municipal Education – The experience of Ponte Alta do Tocantins.

In Methodological terms, a participative investigation was chosen, privileging as investigatory procedures the local and immediate observation, interviews, life stories and evidences. At the same time, the statistical data available in the county was considered, the formal speeches (The Federal Government, State and County) and the Academic theoretical production and from others entities connected to the municipal matter.

The present investigation shows how the decentralization matter presents itself as a no democratic instrument on the current government politics.

It was observed that the educational decentralization present in the studied county is not the manner proposed by the democratic slant but, opposite to that and paradoxically, it is a political process that reinforce the oligarchic / client base ruled by neoliberal external interventions.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

- TABELA I** – Finanças municipais – Arrecadação de ICMS por atividade econômica – 1995
- QUADRO I** – Transferências constitucionais para o Município – 1994-1995
- QUADRO II** – FPM do município de Ponte Alta do Tocantins – 1996
- QUADRO III** – Aspectos de infra-estrutura urbana e serviços públicos do município – 1996
- QUADRO IV** – Situação da saúde – 1996
- QUADRO V** – Estabelecimentos de ensino público em Ponte Alta do Tocantins – 1996
- QUADRO VI** – Expansão do sistema de ensino de Ponte Alta do Tocantins – 1991-1996
- QUADRO VII** – Matrículas iniciais na 1ª fase do ensino fundamental nos Sistemas Estadual e Municipal – 1996
- QUADRO VIII** – Formação dos professores do Sistema Municipal de Ensino – 1996
- QUADRO IX** – Distância aproximada das escolas rurais à sede do município – 1996
- QUADRO X** – Resultados finais de 1996 nas escolas da zona rural – 1997
- QUADRO XI** – Informações sobre a creche no Município de Ponte Alta do Tocantins – 1996
- QUADRO XII** – Informações sobre a pré-escola Municipal – 1996
- QUADRO XIII** – Curso de Magistério – matrículas iniciais desde sua implantação
- QUADRO XIV** – Curso de Magistério – número de docentes por grau de formação – 1996

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 – Estimativas da população residente, em 1º de julho de 1994, segundo a situação político-administrativa em 1º/07/1994 – Estado do Tocantins

ANEXO 2 – Programa de trabalho do candidato a Prefeito de Ponte Alta do Tocantins, da Coligação PMDB/PSDB, para a gestão 1997-2000

ANEXO 3 – Aspectos afetivos aluno-escola-professor

ANEXO 4 – A importância da escola para a vida

ANEXO 5 – Dificuldades objetivas

ANEXO 6 – Dificuldades pedagógicas

ANEXO 7 – Desenvolvimento dos alunos

ANEXO 8 – Relação professor-pais

ANEXO 9 – Escola como dever do professor

ANEXO 10 – Escola enquanto trabalho conjunto professor-aluno

ANEXO 11 – Relação escola-situação do país

ANEXO 12 – Escritos dos professores habilitados em Magistério de 2º Grau

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo I – DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E EDUCAÇÃO: TENDÊNCIAS ATUAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	18
1. A vertente neoliberal.....	25
2. A vertente democrática	33
3. Vertentes consensuais?	43
Capítulo II – O ESTADO DO TOCANTINS E O MUNICÍPIO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS, REFERÊNCIAS BÁSICAS	52
1. O Estado do Tocantins: entre o sonho e a realidade	52
2. O Município de Ponte Alta do Tocantins: a realidade	60
Capítulo III – A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS: O ANTIGO QUE PODE SER NOVO	73
1. A escola de classe multisseriada	84
2. A escola de classes seriadas	111
3. Algumas considerações a respeito do Curso de Magistério – Sistema Estadual de Ensino	116
Capítulo IV – A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS: UM INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO?	125
BIBLIOGRAFIA	144
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é analisar o Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins, no contexto do processo de descentralização política em curso e suas interferências na educação básica.

Verificamos como, nessa localidade, estão se organizando as questões que dizem respeito à administração do sistema de ensino, às propostas pedagógicas e à participação da população, no sentido de identificar como são tratadas pelo poder público municipal as demandas sociais, a autonomia municipal e o funcionamento das escolas.

Nesta perspectiva, o estudo da descentralização como política de gestão educacional¹ irá oferecer subsídios para discutir: o nível de articulação entre as instâncias administrativas, os procedimentos instituídos no nível técnico e financeiro, bem como as medidas para garantir a igualdade no acesso a escola e um processo educativo de qualidade no município investigado.

As primeiras idéias desse estudo encaminharam para a análise dos discursos construídos pelos intelectuais e pelos técnicos do governo, a respeito do processo político que orientava a definição das políticas educacionais para os municípios, ou seja, o processo de descentralização.

A definição dos objetivos específicos partiram da constatação de que a realidade educacional municipal deve ser vista à luz de um contexto maior, posto que o processo de descentralização em curso no Brasil possui características que só podem ser entendidas em suas múltiplas relações com o nacional e o internacional.

¹ Entendemos que a descentralização como política de gestão educacional necessita de ações efetivas que contemplem alguns aspectos essenciais como: o conhecimento da realidade efetiva; agir conforme as possibilidades latentes dessa realidade, aproveitando racionalmente os recursos técnicos, financeiros e humanos; ter criatividade na busca de novas alternativas de financiamento; aproveitar todas as situações que permitem uma intervenção qualitativa; estabelecer um processo de planejamento com flexibilidade e com acompanhamento e avaliação continuada.

O entendimento do tema descentralização, em sua atualidade, remeteu-nos à discussão acerca da política educacional neoliberal² que, por sua vez, nos municípios brasileiros, não pode ser analisada senão inserida no contexto característico do jeito tradicional de fazer política, que consegue conviver com algumas características da modernidade e manter-se forte.

Mediante este quadro e após definirmos o tema geral do trabalho, passamos a focalizar as intervenções dessa política em nível local. Para tanto, privilegamos a análise das políticas educacionais para o município de Ponte Alta do Tocantins, a partir de 1993, uma vez que é neste período que se acirra a política de descentralização.

O percurso da construção desse trabalho está dividido em dois momentos, devido as condições em que nos encontramos em relação ao nosso objeto de pesquisa. O primeiro, a partir de 1996, quando iniciamos a pesquisa somente na condição de pesquisadora e, o segundo, a partir de 1997, quando assumimos a direção do órgão municipal de educação de Ponte Alta do Tocantins.

No primeiro momento da pesquisa foram coletados praticamente todos os dados e informações, ficando a segunda etapa, como um processo de avaliação qualitativa do material coletado e como diálogo entre pesquisadora e população, considerando que cada lado possui sua densidade própria e, por isso, a manutenção do diálogo pode colaborar significativamente nesse processo (Demo, 1992: 244).

Nosso problema intelectual era, em primeiro lugar, um problema da vida prática (Minayo, 1996: 17). Significava estudar o caso³ – a política educacional – de um município, ligado a uma vontade político-pedagógica e a uma identificação com o tema a ser investigado. A área de interesse a ser investigada era a Educação Municipal, Descentralização Política, a experiência de Ponte Alta do Tocantins, a partir de 1993, uma vez que foi percebido que nesse período intensificaram-se as

² A descentralização em curso é uma das formas como o ideário neoliberal está impondo-se ao sistema educacional. As outras formas são: qualidade total, formação abstrata e polivalente, flexibilidade, participação e autonomia (Frigotto, 1995: 79).

³ O estudo de caso é uma caracterização abrangente para designar uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou de vários casos a fim de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliá-la analiticamente, objetivando tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora. O caso é tomado como uma unidade significativa do todo e, por isso, suficiente tanto para fundamentar um julgamento fidedigno quanto propor uma intervenção (Chizzotti, 1995: 102). Em nosso caso, a intenção é justamente para propor uma intervenção educacional no município de Ponte Alta do Tocantins.

transferências de responsabilidades nas áreas sociais para as municipalidades. Para tanto, nosso problema seria investigar as implicações da estratégia de descentralização política no Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins, no período 1993-1996.

Organizamos o trabalho de pesquisa passando por momentos definidos.

O processo de pesquisa começou com uma primeira etapa exploratória, na qual dedicamos tempo a interrogações preliminares a respeito do objeto, a uma pesquisa bibliográfica crítica e ampla, aos pressupostos, às teorias pertinentes, à metodologia apropriada e às questões técnicas do trabalho de campo. O fundamental desse momento foi a construção do processo de investigação, a partir de um caminho teórico sobre o tema.

Em primeiro lugar, procedemos à coleta de dados secundários de cunho teórico, através de pesquisa bibliográfica, participação em eventos, identificação e análise de documentos oficiais e entrevistas diretas com técnicos do governo federal e estadual.

No estudo das dissertações, teses e documentos oficiais e na participação de eventos acadêmicos e oficiais, percebemos que o discurso da descentralização encontra-se acirrado tanto nos debates e propostas pautados em concepções teóricas democráticas como naqueles embasados pela concepção teórica neoliberal. E que estas usam, em comum, muitos termos teóricos e técnicos, porém com significados, objetivos e propostas diferenciados no que se refere às ações concretas.

A reflexão sobre todo esse material surpreendeu-nos. Deparamos com uma acirrada discussão em nível nacional – no meio político e acadêmico – a respeito da questão descentralização e suas implicações. Mas, por outro lado, tais discussões não haviam chegado aos municípios, ou seja, a população que aí vive estava à margem dessas discussões.

A busca da compreensão de todo o material coletado suscitou questões que extrapolavam os limites do município, envolvendo também um verdadeiro encadeamento de questões, cujo ponto central era o entendimento dos motivos da “implantação” de um processo de descentralização, do qual a população não participava.

Nesse momento, começamos a buscar pistas para algumas questões. Como os discursos pós-80 têm explicitado a questão da descentralização na educação? No plano desses discursos, o que se entende por descentralização?

Que variáveis ou fatores da política nacional (e internacional) e do contexto social e econômico, poderiam se constituir em condicionantes da ênfase dos discursos favoráveis à descentralização, nesse período histórico da sociedade brasileira? Quem era na verdade o interlocutor desse discurso, uma vez que parecia não ser a população local?

A investigação desse problema passava pela definição das concepções teóricas de abordagem, uma vez que, os conceitos teóricos, como qualquer linguagem, devem ser construídos recuperando as dimensões históricas e até ideológicas de sua elaboração. Como cada corrente teórica tem seu próprio acervo de conceitos, para entendê-los, temos que nos apropriar do contexto em que foram gerados e das posições dos outros autores com quem o pesquisador dialoga ou a que se opõe (Minayo, 1996: 21).

Orientamo-nos basicamente, pela abordagem teórica de cunho político-social, expressa no pensamento de politicólogos e educadores que se posicionam como militantes da vertente democrática e, por conseguinte, críticos de ações políticas conservadoras da vertente neoliberal e de suas políticas, dentre eles: Nunes Leal, Bobbio, Casassus, Coraggio, Barreto, Daibem, Oliveira, Guimarães, Huet, Maia, Frigotto.

Definida a base teórica e conceitual, seguimos para o trabalho de realização da pesquisa, ou seja, o momento de campo, que se constituiu num recorte empírico a partir da construção teórica elaborada. Entendendo que o conjunto de dados quantitativos e qualitativos se complementam, uma vez que a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia (Minayo, 1996: 22), essa etapa combinou coleta quantitativa, através de questionários fechados e entrevistas e, ainda, pesquisas complementares de dados como consultas a material documental, bibliográfico, censitário. E ainda, pesquisa participante, através de depoimentos, vivências, narrações, análise de falas, diálogo, observação *in loco*.

O caminho deveria ser a compreensão das relações sociais, políticas e econômicas do município o que supunha, além dos procedimentos acima mencionados, a análise dos dados e estatísticas de seu sistema educacional. Tornou-se condição indispensável conhecer de perto os vários aspectos que, em conjunto, constituem o universo do município, uma vez que, de outro modo, não se poderia compreender a forma, o significado e as mudanças que a descentralização representa. Para tanto, tornava-se imprescindível uma maior

aproximação possível da população do município para conhecermos e, sobretudo, entendermos qual e como a concepção de descentralização está se materializando nesse município e se atende às demandas da população.

No decorrer do estudo pretendemos superar as impressões primeiras, desvendando o conflito das interpretações a respeito da descentralização e o conflito de interesses com a descentralização e suas possibilidades de mudança.

Para sua concretização seria necessário buscar na essência a realidade do município em seus múltiplos aspectos, ou seja, tornar evidente o que está implícito ou obscuro nas políticas para a educação do município, e nos discursos da prioridade da educação materializada nas falas oficiais.

Buscamos, por um lado, registrar de forma sistemática as informações colhidas no cotidiano, na realidade observada *in loco* e nas entrevistas, considerando paralelamente os dados referentes à política educacional municipal e, por outro, oferecer elementos para a discussão a respeito do desenvolvimento dos projetos específicos de descentralização do governo Federal, e de como isso vem se concretizando no município de Ponte Alta do Tocantins. Além disso, procuramos colher elementos para entender como as demandas da população estão sendo englobadas nos programas desencadeados pelo Governo Estadual e Federal, e como está se dando a participação da administração municipal e da população, no desenvolvimento desses programas.

No campo pesquisado, no momento das entrevistas, apresentamos a proposta de estudo às pessoas envolvidas, estabelecendo uma inter-relação e esclarecendo que nossa pretensão era investigar o real, e que havia possibilidade de uma repercussão desse processo investigatório em termos de buscar saídas para os problemas educacionais do município.

Em relação à problemática a ser estudada, o campo apresentou-se como confirmação do que havíamos apreendido teoricamente e, em vários momentos, como possibilidade de depararmos e entendermos novas revelações.

Nas entrevistas abertas, o informante abordava livremente o tema proposto e nas entrevistas estruturadas, com perguntas previamente formuladas a partir de nosso interesse teórico, e com propósitos bem delineados, pudemos obter dados objetivos e subjetivos, ou seja, os valores, as atitudes e as opiniões dos sujeitos entrevistados em relação às suas idéias de educação. A seleção dos participantes ocorreu a partir de moradores que mais se destacavam em situações de práticas e reivindicações voltadas para a educação escolar e para o processo político do município.

Utilizamos também, a técnica da história de vida individual (Neto, *apud* Minayo, 1996: 59), da qual foi possível apreender determinados aspectos da experiência pedagógica particular dos professores da zona rural.

Na análise dos conteúdos dessas falas, foram considerados os conteúdos da prática, deixando em plano secundário a roupagem formal da elaboração discursiva. Foram então priorizadas as implicações históricas concretas e a vida das pessoas, os compromissos ideológicos em jogo, as lutas que envolvem o dia-a-dia, os fins perseguidos, os resultados obtidos.

O processo de campo levou-nos também à reformulação dos caminhos da pesquisa, através das correntes teóricas estudadas e de novas pistas e, mais importante, permitiu-nos perceber e concluir que os informantes não são ingênuos, meros espectadores, nem sujeitos do acaso ou atores não-críticos. E, é justamente por isso que pudemos concluir também, que há possibilidades de interferências democráticas naquele real investigado.

Outras estratégias de registro utilizadas foram a anotação simultânea e posterior das comunicações, o uso de gravações e fotografias. Entretanto, nada substituiu o nosso olhar atento a todos os dados que pudessem expor a realidade das relações sociais.

Por fim, elaboramos o tratamento do material recolhido no campo, primeiro ordenando-o e classificando-o para nos dirigirmos à análise propriamente dita, onde num mesmo movimento os analisamos e interpretamos, confrontando a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo trouxe de contribuição.

Na fase de interpretação dos dados e análise, pudemos compreender os dados coletados em suas mediações sócio-históricas, confirmar que a descentralização em curso no município não é a forma proposta pela concepção democrática e acreditar que algumas possibilidades de mudança estão postas na realidade investigada. E ainda, ampliar o conhecimento a respeito do processo de descentralização desencadeado pela concepção neoliberal, o enfrentamento com a realidade da escola rural, visualizando no seu interior possibilidades de qualidade no seu processo pedagógico.

Para sistematizar todas estas reflexões, dividimos o presente estudo em quatro capítulos que procuram dar uma compreensão geral sobre o processo de descentralização política e suas implicações no Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins, no período 1993-1996.

No capítulo I, buscamos o resgate crítico da produção teórica que discute a descentralização na educação, na qual identificamos duas principais perspectivas de análise. Centramo-nos na posição que ressalta a descentralização em processo como uma estratégia não democratizante e como um mecanismo da política neoliberal para sair da crise econômica. Isto, a despeito de utilizar termos comuns ao discurso da concepção teórica que enfoca a descentralização na educação como um processo possível para a viabilização de uma educação democrática e de qualidade.

No capítulo II, partindo do conhecimento existente, delineamos o perfil do município estudado, caracterizando a realidade social, política e econômica.

No capítulo III, traçamos a realidade da educação escolar municipal de Ponte Alta, em especial, das classes multisseriadas. E ainda, numa breve exposição, retratamos a situação do Curso de Magistério do Sistema Estadual de Ensino.

No capítulo IV, em um trabalho de análise, buscando as contradições dos fatos que constituem a problemática centralização-descentralização e da educação municipal, indicamos as conclusões fundamentais a que chegamos pelo conhecimento anterior e prospecções no sentido de buscar possibilidades de rupturas com as velhas formas de intervenção social e educacional que se reforçam, entendendo que a totalidade, uma vez contraditória, se transforma numa interação entre as partes.

Nossa trajetória caracteriza com detalhes os impasses a um projeto político-pedagógico democrático, em decorrência do “jeito tradicional do fazer político do interior do país” (Nunes Leal, 1978) e da forma como está se dando a descentralização, que reforça esse jeito clientelista.

Por fim, nosso trabalho tem ainda como objetivo lançar o desafio de pensar, de forma sistemática, cada realidade singularmente e aprofundar na busca de ações mais condizentes com a realidade detectada.

CAPÍTULO I

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E EDUCAÇÃO: TENDÊNCIAS ATUAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Atualmente, fica cada vez mais difícil mostrar que há dissenso na sociedade brasileira, ou seja, que há desacordo com relação ao sistema político adotado, sobretudo devido às inúmeras informações veiculadas nos meios de comunicação que dissimulam a existência de diferenciadas vertentes teóricas. Estudos mais sistemáticos, entretanto, permitem distinguir a existência de duas vertentes distintas que discutem a descentralização na educação⁴, sustentadas por racionalidades teóricas e políticas também distintas e, em conseqüência, com definições e práticas próprias. A primeira apresenta-se como uma política (neoliberal) para combater a crise na educação, nas modalidades de municipalização e até mesmo de escolarização. E, a segunda, como um processo para viabilizar uma educação democrática e de qualidade. Utilizando freqüentemente os mesmos termos, às vezes, ambas são compreendidas como se defendessem uma mesma proposta. Embora distintas, essas concepções teórico-políticas parecem ligadas a uma luta que pode ser percebida como idêntica.

A despeito da utilização de termos em comum, há que se compreender de onde partem as propostas que estão se materializando e quais as possibilidades reais de se construir um processo democrático de descentralização.

Assim, trabalharemos neste capítulo, a partir da seguinte hipótese: na realidade brasileira existem duas vertentes básicas que discutem e fazem propostas para a questão da descentralização no âmbito da educação escolar. Porém, nenhuma defende que a educação seja totalmente descentralizada, seja para a esfera municipal, seja para a própria escola. A primeira concepção,

⁴ Não queremos dizer com isso, que essa polêmica não esteja perpassada também por posições resistentes às possibilidades de um processo de descentralização.

orientada por princípios neoliberais⁵, e pretendendo não perder o controle efetivo da gestão da educação brasileira, vem organizando e avaliando essa área de acordo com as diretrizes mundializadas do capital. A segunda, orientada por princípios democráticos, por entender que o par centralização/descentralização é necessário ao desenvolvimento de uma educação mais qualitativa para as particularidades locais, vem se constituindo, contudo, ligada e orientada por eixos nacionais.

A trama histórica brasileira, conforme fica claro nas produções teóricas que tratam da descentralização, ainda não aponta para defesas e questionamentos extremados à descentralização. Limitam-se, no momento, a apresentar propostas de ações descentralizadas na educação.

Para a reconstrução racional dessa hipótese, usamos como pressupostos duas questões norteadoras:

– como os discursos pós-80 têm explicitado a questão da descentralização na educação? No plano desses discursos, o que se pode entender por descentralização?

– que variáveis ou fatores da política nacional (e internacional) e do contexto social e econômico, poderiam se constituir em condicionantes a ênfase nos discursos favoráveis à descentralização, nesse período histórico da sociedade brasileira?

Isto posto, cabe esclarecer que a síntese teórica, que propomos neste momento, tem como objetivo subsidiar nossa análise quanto ao processo de descentralização que se desencadeia da esfera administrativa federal para a esfera municipal. O limite deste capítulo e, por conseguinte, dessa dissertação é o entendimento da realidade desse processo no município de Ponte Alta do Tocantins.

Após a realização de pesquisas e estudo da produção teórica sobre o tema⁶, constatamos vários eixos pelos quais se poderia aprofundar a questão. Dado o objetivo de nosso trabalho, interessa-nos compreender a complexa lógica

⁵ Conforme Oliveira, João F., 1997, Texto de circulação interna para uso didático imediato. “Denominação de uma corrente doutrinária do liberalismo que se opõe ao social-liberalismo e/ou novo liberalismo (modelo econômico Keynesiano) e que retorna a algumas das posições do Liberalismo Clássico e do Liberalismo Conservador, preconizando a minimização do Estado, a economia de mercado com plena liberação das forças de mercado e a liberdade de iniciativa econômica.” Ver também Dissertação de Mestrado do mesmo autor: **Liberalismo, Educação e Vestibular**. Goiânia:1994. Faculdade de Educação/UFG.

⁶ Essa produção inclui basicamente textos publicados em periódicos, teses e dissertações, selecionados a partir do ano de 1986.

das dinâmicas da descentralização e da desconcentração municipal⁷ explicitada numa situação municipal concreta e localizada. Assim, é preciso situar a questão num contexto mais amplo, analisando-a para além das questões meramente educacionais e pedagógicas, e buscando compreender a razão de sua presença marcante na atualidade, tanto no discurso oficial, via políticas públicas, quanto nos embates teóricos acadêmicos e naqueles construídos a partir da militância de setores representativos da educação municipal.

Embora a descentralização na educação tenha aparecido a partir da década de 80 como uma **estratégia** da política neoliberal, esta polêmica vem sendo travada desde o Brasil monárquico, quando o Ato Adicional de 1834 transferiu para as províncias o encargo de administrar o ensino primário e secundário. O fenômeno da descentralização no ensino é discutido desde os primeiros momentos da postulação da necessidade de um sistema público de ensino e, atualmente, volta à cena como uma das grandes tendências da política educacional brasileira.

Nos anos 20 e 30, as disputas pela hegemonia no campo educacional, travadas nos debates da Associação Brasileira de Educação (ABE), deixaram transparecer a simpatia quanto à descentralização do ensino, na modalidade de municipalização.

Após o fim do Estado Novo voltam as discussões, quando da proposta de Anísio Teixeira, em 1957, que defendia a municipalização do ensino primário.

Comentando essa proposta, Elba Barreto informa:

a natureza conjugada e complementar das competências das três instâncias administrativas não recomendava a multiplicação desordenada dos serviços educacionais em todas as esferas. Antes, dava margem à implantação de um regime integrado de ensino em que a União se incumbiria da sua definição, os estados da sua organização, e os municípios se responsabilizariam pela gestão do ensino primário, mantido pelas três instâncias (1995 :73).

No início da década de 60, desenhou-se alguma perspectiva de fortalecimento do poder municipal e, na educação, a Lei de Diretrizes e Bases, nº

⁷ Entendemos desconcentração como a transferência de tarefas sem a capacidade da tomada de decisões finais.

4 024/61 – LDB trouxe como princípio a descentralização, consagrando os Sistemas Estaduais de Educação. Com os governos militares que se instalaram após 1964, as prefeituras se viram novamente esvaziadas de poder. Embora a Constituição de 1967 valorizasse o papel dos municípios referente à educação básica, essa valorização ficava apenas no papel.

Em 1971, a LDB é redefinida quanto aos níveis de primeiro e segundo graus, resultando na Lei nº 5 692/71. Esta determinou uma passagem progressiva dos encargos e serviços da educação para a responsabilidade municipal, especialmente do primeiro grau, pois poderiam ser atendidos com maior eficiência pelas administrações locais. Estabeleceu ainda, a criação dos Conselhos Municipais de Educação, aos quais foram delegados parte das atribuições dos Conselhos Estaduais. No entanto, essa lei foi editada sob a marca de um novo período autoritário, centralizador do poder político, repassando às instâncias locais a execução de tarefas previamente definidas.

Com o objetivo de promover a melhoria do ensino municipal, em 1975, o governo federal deflagra o Projeto Promunicípio, adotando a sistemática de convênios com os Estados e destes com os seus municípios, estabelecendo diretrizes, normas, competências e prevendo cooperação técnica e financeira.

Transcorrido este período sob o regime militar, a Constituição de 1988 define a descentralização tributária, em benefício dos municípios. Na educação, retoma o princípio da descentralização, atribuindo aos municípios competência para criar seus próprios sistemas de ensino, para atuar "*prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar*" (art. 21, § 2º).

Os argumentos utilizados para a defesa da municipalização dos serviços educacionais vieram do encontro das doutrinas neoliberais, que começavam a fazer ecos no país, com o fim do regime militar. Entre os ideais neoliberais, a defesa do "estado mínimo" sobressaía. Dessa forma, a descentralização do Estado poderia ser um mecanismo facilitador do processo de sua minimização.

Presentes nos documentos oficiais e no discurso de alguns intelectuais, os argumentos em defesa da descentralização, na modalidade da municipalização, podem ser assim sintetizados: os custos dos empreendimentos municipais, inferiores aos do Estado ou União; flexibilidade e autonomia curricular para o sistema de ensino municipal; maior proximidade da administração municipal em relação às reivindicações da população; maior racionalidade administrativa, o que dispensaria uma cara e muitas vezes incompetente burocracia; a carência

econômica e a falta de conhecimento das potencialidades e possibilidades culturais da população podendo ser supridas, em parte, por soluções locais; facilidade na criação de maiores condições de participação popular, inclusive na fiscalização; combate à parceria do Estado com interesses econômicos privados; revalorização do espaço ocupado pelos funcionários que atuam na periferia do sistema.

Também defenderam a municipalização do ensino fundamental, os privatistas, em especial os religiosos, por interesses econômicos e razões ideológicas.

Em 1986, é criada a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A plataforma de reivindicações da UNDIME incluía: a municipalização do ensino de primeiro grau e da merenda escolar; a defesa da “emenda Calmon”⁸; a participação dos municípios na distribuição dos recursos provenientes do salário-educação; a distribuição dos recursos públicos exclusivamente para o ensino público, com o controle público; a definição de uma política de educação de adultos.

A Constituição atual não deixa dúvidas quanto à competência municipal em relação à educação. Prevê, pela primeira vez na história da educação brasileira, a existência de sistemas municipais de educação, em seu artigo 211, § 2º.

Durante os anos 80, a tese da descentralização assumiu um novo caráter político, compreendido ao mesmo tempo enquanto conotações ideológicas ou associadas à forte inspiração nacional pela elevação do nível de participação nos processos decisórios e aos esforços pela redemocratização do país.

Em suma, a descentralização no ensino esteve presente nas diretrizes do governo da União nos mais variados períodos. No entanto, em virtude da centralização de poder que historicamente marca a política nacional, as instâncias mais próximas ao ensino não chegaram a ter sequer recursos suficientes para desenvolver integralmente a responsabilidade descentralizada pela esfera central.

Conforme Barreto, 1991: 217-218,

O movimento de rearticulação dos esquemas de poder, que já não têm condição de se sustentar nos moldes altamente concentradores, esgotados com o regime autoritário, desencadeia um processo de

⁸ Em 1982, foi aprovado o projeto de reforma constitucional do senador João Calmon. Neste, estava incluída a vinculação automática de verbas para o ensino público: a União gastaria no mínimo 13% e os estados e municípios, nunca menos que 25% de suas receitas de impostos.

descentralização que se instala na sociedade brasileira na década de 80 e corre **pari passu** com outras mudanças no sentido do restabelecimento da ordem institucional democrática.

Tal movimento conduz à proposição de novos marcos legais através da Constituição Federal de 1988, que alteram significativamente o quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais, ampliam os direitos sociais e abrem espaços à criação de canais mais institucionalizados de participação. Durante esse processo delinea-se como forte tendência nacional o envolvimento crescente das municipalidades no provimento do ensino fundamental.

Assim posto, entendemos que a descentralização econômica, administrativa e política e estimuladora da participação popular, poderá gerar um processo democrático, mas, se acontecer apenas uma desconcentração de tarefas e um discurso de participação popular sem a sua efetivação, sem dúvida, será um processo autoritário. É importante estarmos cientes de seus artifícios dissimuladores e resgatarmos suas possibilidades, com vistas ao desenvolvimento de um processo democrático de gestão educacional municipal.

A descentralização, seja como tema das Ciências Sociais ou como processo real de reorganização do Estado está presente nos compromissos de todos os países da América Latina. É um assunto presente também no interior de correntes político-ideológicas e teóricas contrapostas, cada qual com projetos sociais divergentes (Coraggio, 1992: 53).

O princípio da descentralização em todas as discussões parte da constatação de que tem havido uma excessiva e ilegítima centralização de poder no Estado, que deve ser devolvido à sociedade num processo de liberação política de descentralização.

Coraggio levanta questões sobre a descentralização:

Poderíamos então, dizer que há um consenso a respeito da necessidade e oportunidade de descentralizar as Nações? Este é um caso excepcional de realidade que se impõe para além de ideologias e interesses? Ou é mais um produto da ideologia antiestatista que caracteriza estes tempos? (1992: 53; tradução nossa).

Trata-se de uma questão extremamente complexa que só pode ser observada à luz das atuais transformações mundiais, não tendo o processo de descentralização importância em si mesmo. Precisamos resgatar o movimento do real e o caráter das transformações sócio-históricas para compreendermos os discursos atuais com suas propostas.

Na perspectiva de Bobbio, como a Descentralização pode identificar-se com várias ideologias,

é importante verificar quais são estas num determinado momento histórico, numa sociedade com um determinado desenvolvimento social, visto que somente deste modo será possível estabelecer se a Descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma Descentralização fictícia e aparente, **cujas motivações profundas devem ser pesquisadas** (apud Maia, 1989: 36; grifos nossos).

Escapa porém a este estudo a discussão sobre a neutralidade da educação como uma questão meramente técnica, ou sobre seu caráter revolucionário com valor em si mesma. Pretendemos abordar a emergência da descentralização na educação, a partir de sua complexidade, não separando os fatos e agentes econômicos daqueles políticos e sociais, reafirmando que

O fácil consenso acerca da descentralização da educação traduz tendência irreversível, mas oculta os jogos de interesses e do poder e a oposição entre a proposta neoliberal de consolidação da hegemonia e fragmentação da sociedade e as propostas democratizantes que buscam fortalecer a participação dos movimentos e organizações populares (Revista Contexto e Educação, 1992: contra capa).

Indagamos, então qual a razão da emergência dessa questão nesse momento histórico.

Segundo Barreto (1991:10-15):

No processo de transição para as formas democrático-liberais a aspiração à descentralização assume um caráter político muito abrangente, sendo reclamado por amplos setores da sociedade e admitindo diferentes significados [...] a descentralização expressa, no plano político-ideológico, a aspiração nacional pela elevação do

nível de participação nos processos decisórios. Pode assim significar, conforme aponta Castro (1990), a democratização da administração pública e dos partidos políticos [...] comporta também, ainda no plano político-ideológico, a possibilidade de defesa do estado-mínimo, neoliberal, que, reduzido às suas funções imprescindíveis, abre caminho às propostas de privatização de vários dos serviços públicos. Nesse modelo, ao mesmo tempo em que o Estado se desobriga de oferecer respostas adequadas às demandas da população, as diferenças locais e regionais tendem a acentuar-se do mesmo modo em que aumentam os controles sociais e políticos [...] As previsões para essa transferência emergem das áreas políticas, tanto de tendência progressista quanto conservadora, como parte da revalorização dos poderes locais.

Ou em outros termos: no bojo da crise do Estado de bem-estar⁹, e no contexto da política neoliberal com seu projeto de estado mínimo, mas com poder de continuar decidindo a respeito das grandes questões econômicas e financeiras, a descentralização seria uma forma de aliviar as tarefas do Estado? Ou, realmente a estratégia de descentralização está associada a um amplo processo de democratização do Estado no qual a população se agrupe para participar ativamente?

Cabe, então, definir as singularidades de cada uma das vertentes básicas para uma resposta a estas indagações.

1. A vertente neoliberal

O novo modelo de desenvolvimento desejado não segue fórmulas rígidas. Estamos presenciando um processo amplo de redefinição global das esferas econômica, social, política e individual, na qual serão utilizadas as estratégias necessárias para criar e recriar um clima favorável às orientações da política liberal.

⁹ O Estado do bem-estar (*Welfare state*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político" (H. L. Wilensky, 1975) ... *A crise fiscal do Estado é tida como um indício da incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa, e o apoio á acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública. A particular relação que o Welfare state estabeleceu entre Estado e sociedade não é mais entendida em termos de equilíbrio, mas como o elemento de uma crise que levará à natural eliminação de um dos dois pólos* (Bobbio, 1995: 416-418).

É quase a criação de um espaço ilimitado em que se torne impossível pensar o econômico, o político e o social fora das categorias que justificam o arranjo sócio-cultural capitalista.

Casassus argumenta que, apesar das promessas da centralização,

produz-se uma mudança na atitude social diante dos sistemas centralizados. A conjunção de pelo menos três dimensões parece ter conduzido a uma ruptura quanto à apreciação do sistema.

A primeira delas, de substrato ideológico, se refere ao debate sobre o papel que cabe ao Estado. Nesse debate prevaleceu a perspectiva de origem neoliberal que tende a reduzir a esfera de competência do Estado [...] No terreno da educação, essa [...] dimensão se vê fortalecida no discurso público pela revitalização da teoria do capital humano [...] a segunda tem uma dimensão política e sua origem se encontra na crise da educação [...] Enfatizou-se que tal substituição (dos sistemas educacionais que haviam se esgotado) se realizaria por meio de uma mudança da gestão desses sistemas [...] A terceira tem a ver com a aspiração à modernidade [...] produz-se aqui um vínculo [...] entre modernidade e descentralização (1995: 41).

No fim da década de 70, o projeto neoliberal ganha substância com a ascensão ao poder de Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Inglaterra. As formulações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos órgãos de origem norte-americana, desde meados da década ganham poder de teoria oficial – o Consenso de Washington – das agências multilaterais, do governo dos Estados Unidos e das grandes empresas transnacionais. Essa teoria oficial divulga suas idéias básicas – Estado mínimo, desestatização, desregulamentação, descentralização, abertura oficial – que se tornam verdadeiros dogmas da modernidade primeiro-mundista, validados pelas políticas econômicas e sociais praticadas pelos países citados.

No entender de Garcia (1995:6-7)

Tais concepções ajustam-se como uma luva aos interesses dominantes dos países centrais. Afinal, fragilizar os estados nacionais periféricos, retirando-lhes capacidade de organizar e defender projetos estratégicos, é fazê-los presa fácil dos processos de reestruturação tecno-produtiva e de globalização, liderados pelos

países hegemônicos e operados pelo grande capital internacionalizado. Estes processos, ao contrário do proposto – integração e interdependência – excluem e marginalizam países e regiões inteiras do mundo subdesenvolvido. Some-se a isto os projetos de estabilização e de ajuste estrutural desenhados sob o mesmo enfoque e “exportados” às economias periféricas, cujo objetivo maior é torná-las abertas ao investimento financeiro externo e importadoras líquidas de bens e serviços.

Com vistas à reorganização do todo social, é importante nesse processo de construção da hegemonia do discurso liberal-empresarial-capitalista a criação de novas expressões e termos e a redefinição de velhos *slogans* e palavras. Assim, no Brasil, basicamente na década de 90, a ideologia neoliberal conquista seus espaços, orientando as políticas governamentais e introduzindo profundas mudanças na economia. Nessa totalidade, é fortalecida a discussão sobre a descentralização, que, para Garcia, deixa de ser

um meio para democratizar e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, como foi a tônica das discussões durante a Assembléia Constituinte e, em alguma medida, consagrado na Constituição, em enunciados genéricos. Descentralização passa a ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando-se em direção a um Estado mínimo (1995: 7).

Os partidários das doutrinas neoliberais receitam estratégias de modernização, derivadas dessa proposta, através da privatização e descentralização. Defendem o “Estado mínimo”, quer dizer, sua retirada do campo econômico e até social, como pré-condição para o funcionamento livre do mercado que seria o grande regulador de tudo, e

a concepção liberal, numa perspectiva funcionalista, considera o sistema político como equilibrado, tendo na mera descentralização a garantia de participação dos indivíduos a nível local, garantindo assim a eficiência e a eficácia do sistema ou dos serviços. Nesta concepção, a descentralização é identificada com democracia (Huet, 1992: 221).

A descentralização passa a ser difundida em primeiro lugar, pelo poder público. Suas justificativas privilegiam uma discussão sobre os modelos organizativos da administração. A proximidade geográfica garantirá melhores condições para a exploração das potencialidades dos serviços das instâncias locais. E também, a base para o sucesso dessa estratégia decorrerá, automaticamente, da descentralização dos recursos tributários. Dessa forma, sua motivação maior parece centrar na questão administrativa.

No Brasil, assistimos o governo federal deixando cada vez mais de atender questões básicas demandadas pela sociedade, obrigando as esferas municipais a tarefas que não lhe são próprias. Assim, o mérito de alguns municípios na questão da descentralização é resultado de esforços sazonais, específicos, definidos por circunstâncias especiais.

Em outras palavras, a conjuntura favorável não elimina o fato de que, mesmo existindo um processo de descentralização, inexistente uma política de descentralização verdadeiramente democrática.

Talvez essa distância entre o proclamado e o realizado deva-se ao fato de uma verdadeira proposta de descentralização supor como pré-requisito uma situação de democracia.

Na área da educação, de acordo com Casassus,

na última parte dos (anos) 80 [...] acontece um movimento de recuperação que progressivamente se transforma num profundo processo de reforma educativa [...] Este processo não é só profundo, mas também expansivo, já que tem lugar em numerosos países [...] A idéia subjacente a esta transformação é a de uma modernização dos sistemas educativos [...] Mas a idéia de modernização não é própria unicamente dos sistemas educativos; vai além do âmbito setorial, onde de fato se observa que o governo dos Estados da América Latina manifestam hoje explicitamente uma aspiração comum: a de se transformar em nações modernas [...] estamos em presença de um processo cuja intenção principal é a de uma transformação global das sociedades, nas suas dimensões econômicas, técnicas, sociais e culturais (1995: 5-6).

Mesmo inexistindo uma política oficial/central de descentralização democrática no campo da educação, as políticas públicas estão cada vez mais

locais, com programas, na verdade, assistencialistas¹⁰, incluindo aí a instância da escola.

Cassasus mostra que as promessas da descentralização têm a ver com acréscimos:

mais democracia [...] pelas possibilidades de maior participação e maiores espaços para a representação da diversidade; **mais eficiência** no serviço educativo graças a um maior controle social de seu funcionamento; **mais recursos**, porque ao ter maiores possibilidades de participação nos assuntos educativos os setores da sociedade civil podem fazer com que suas demandas sejam satisfeitas [...] Espera-se, por esse meio, que sejam gerados aportes adicionais pelo setor privado, pela comunidade e pelos pais; **mais eficiência** [...] desburocratização dos sistemas centralizados [...] possibilidade de aumentar a eficiência no uso dos recursos, no nível local, graças a um maior controle por parte da comunidade; **maior qualidade na educação** em virtude de um relacionamento mais próximo com os pais e de uma **maior adequação às condições locais**, por meio do que se obteria maior significação, relevância e pertinência dos conteúdos, assim como **maiores espaços de liberdade** nas escolas e salas de aula para desenvolver a criatividade (1995: 41; grifos nossos).

Portanto, parece-nos que a concepção neoliberal desconsidera que suas propostas de acréscimos via descentralização, possam encontrar obstáculos histórico-sociais no país, em decorrência de grandes impasses que são mais estruturais que conjunturais.

De um modo geral, o movimento e a direção do desenvolvimento da educação pública de boa qualidade tornam-se uma exigência do desenvolvimento das forças produtivas e da legitimação e regulação dos dinamismos da sociedade política. Isto significa mudanças na função social dos sistemas educacionais, em decorrência das mudanças qualitativas ocorridas na fase monopolista do capitalismo, por causa da organização da produção, das estruturas jurídico-políticas e das relações sociais globais, ao mesmo tempo em que identificam

¹⁰ Entendemos que sejam assistencialistas por pretenderem apenas a equidade e não a igualdade, quando afirmam que pretendem assistir os mais pobres dos pobres. Dentre estes programas podemos citar: as Cestas Básicas Professor/Aluno/Escola/Saúde, os programas da merenda escolar, do transporte escolar, da distribuição de livros didáticos e do repasse de recursos diretamente para as escolas.

uma demanda popular efetiva de acesso ao saber produzido socialmente, ou seja, o desenvolvimento dos níveis de participação popular alcançados.

De acordo com Neves (1994: 16-17):

Ainda que essas determinações sejam válidas para explicar o desenvolvimento das políticas sociais em seu conjunto, e da educação em particular, não dão conta de explicar a especificidade do desenvolvimento dos sistemas educacionais na atualidade. Tal especificidade deve ser buscada nas repercussões econômicas e político-sociais das aplicações diretamente produtivas da ciência no processo de trabalho sob o sistema de máquinas.

Essas mudanças na organização da produção criam um outro tipo de trabalho e delimitam novas relações sociais, ou seja, uma produção mecanizada e uma relação social trabalho-ciência. O processo de produção torna-se uma aplicação tecnológica da ciência, isto é, a fundamentação das transformações dos recursos materiais, dos meios de produção e da organização dos processos de trabalho, é objetivamente, efetivado pela ciência.

Ainda, segundo Neves (1994: 23):

Essas mudanças no cenário mundial levaram o elemento humano a ser considerado o diferencial competitivo que permite a uma empresa ou a um país conquistar e manter mercado. Esse diferencial competitivo não se traduz por mão-de-obra abundante, barata, com baixo nível de qualificação e alocada ao cumprimento de tarefas simples, padronizadas e repetitivas.

Em meio a todas essas transformações, a educação escolar não passa despercebida, pelo contrário, torna-se fator fundamental para a continuidade dessa engrenagem. A escola com novas funções passa a ser o novo espaço de aprendizagem profissional e cultural para [con] formar esse outro “homem” sendo, esse novo perfil, imposto, de acordo com Neves, pelas grandes empresas que não se interessam por

aquele intelectual contemplativo das elites ou mesmo o artífice já mutilado pela manufatura. A sua atenção volta-se agora para um novo tipo de intelectual, ligado diretamente ao processo produtivo de base científica [...] exige-se a organização de um sistema educacional

unitário que possa preparar [...] homens capazes de difundir e produzir o conhecimento científico e tecnológico necessário à nova relação social do trabalho. É inerente, pois, à organização científica do trabalho a socialização progressiva da escola [...] (1994: 18-21).

Nesse contexto, a refuncionalização da escola significa a propalada modernização educativa, entendida como reestruturação das estruturas burocráticas que sustentam a atividade educacional, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência do sistema. O proposto para o sistema educacional inspira-se, pois, nos padrões organizacionais vigentes no âmbito produtivo.

Nas palavras de Cassasus,

Dois são os fatos principais que caracterizam a modernização educativa em curso [...] a abertura institucional (a educação se faz às necessidades e demandas de seus beneficiários) [...] a introdução do critério de qualidade na educação [...] Estes dois fatos principais estão sustentados num conjunto de medidas importantes e comuns aos processos de modernização educativa [...] a principal se relaciona com as formas de descentralização do sistema, que se caracterizam por uma tendência à questão descentralizada da administração de estabelecimento [...] a introdução de tecnologias na gestão do sistema, mediante a montagem de sistemas de informação [...] na área de financiamento implementam-se medidas destinadas à redistribuição do gasto entre os níveis educativos e a tendência à privatização [...] a redistribuição de funções e responsabilidades entre os níveis dos sistemas, acompanhada de uma política de especialização e racionalização dos recursos humanos em cada nível [...] a desregulamentação do sistema... (1995: 15).

Segundo essas propostas, os sistemas educativos atuais, com seus órgãos centralizados, homogêneos e normativos, já não são representantes da modernidade, mas constituem entraves a seus novos significados. A descentralização, enquanto estratégia das políticas públicas em educação (Vieira, 1992: 57), parece tentar responder ao objetivo de uma educação que garanta a presença e a permanência do país na competitividade global, ajustando-as ao mercado como uma mercadoria a mais. Em termos muito gerais, os principais objetivos das políticas da Nova Direita¹¹, em educação consistem

¹¹ Utilizamos o termo Nova Direita como sinônimo do termo Neoliberal.

em retirar custos e responsabilidades do Estado e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência e capacidade de resposta – e conseqüentemente a qualidade, mesmo que para poucos – do sistema educacional. Isto para atender ao projeto do capital.

Tentando identificar, de acordo com o alerta de Bobbio, as ideologias determinantes neste momento histórico, para verificar se a descentralização se efetua ou torna-se fictícia, Coraggio pode nos ajudar quando afirma que

a prática neoliberal para o mundo contemporâneo, é a força fundamental que impulsiona a descentralização na América Latina. Por dois motivos básicos, esta vertente impõe seu ritmo e condiciona as políticas nacionais: porque conta com a força que dá o poder de condicionar créditos ou ajudas internacionais em uma época de crise e erosão das escassas bases de autonomia e de estabilidade social de nossos países e, mais recentemente, porque opera no espaço da chantagem, aberto pela dívida externa e suas receitas: as políticas de “ajuste e a reforma do Estado (1992: 53; tradução nossa).

Essa vertente minimiza a existência de obstáculos ao processo de descentralização e tenta encobrir a questão de poder que a perpassa e define, divulgando-a como uma questão meramente administrativa-técnica. Sem dúvida, o fato do neoliberalismo camuflar a natureza essencialmente política de suas propostas de descentralização, tentando transformá-las em questões meramente técnicas, pode ser um sinal da dissimulação de suas intenções reais quanto a esse processo.

Nesse sentido, a descentralização não é vista como um dos possíveis instrumentos para a democracia (Casassus, 1995), mas sim, com um fim em si mesma e, por si só, poderá democratizar a sociedade.

Numa perspectiva crítica, Coraggio informa que:

Por trás dos princípios de liberdade, a descentralização, termo que pode ser trocado por desestatização, esconde um projeto de gigantesca centralização capitalista do poder econômico em escala mundial e se executa desde os Estados, apoiando-se nas interpretações mais centralistas do poder político (as mesmas que se pretenderam superar) (1992: 53-54; tradução nossa).

Por isso, torna-se imprescindível estarmos atentos aos sentidos ideológicos possíveis das ações no contexto da descentralização preconizada como inevitável nos dias de hoje.

2. A vertente democrática

Para captar melhor a emergência de uma outra vertente teórica que trata da descentralização na educação, é fundamental esclarecer, em primeiro plano, que esta vertente está inserida, mesmo que implicitamente, em uma luta maior, considerando o contexto histórico de lutas dos educadores e outros segmentos, para o desenvolvimento de uma escola democrática de qualidade.

Na sombra do projeto neoliberal, nos interstícios do Estado, das ONGs, das redes de comunicação, e ação popular, pode ver-se como possibilidade em gestação outro projeto para a descentralização. Este projeto caracteriza-se por assumir os três eixos da descentralização (o econômico, o administrativo e o político), promovendo suas próprias ações, porém, sobretudo, disputando o sentido das ações de descentralização que promovem as forças neoliberais. Ao estilo de certas formas de luta, deve usar a força do inimigo para vencê-lo. As forças centrífugas do Estado devem ser convertidas em forças próprias (Coraggio, 1992: 56; tradução nossa).

Essa estratégia de intervenção social revela alguns princípios reclamados pela sociedade há tempos e que foram incorporados ao discurso oficial. Daí a necessidade de desmistificar alguns conceitos usados, ao mesmo tempo, pela vertente democrática e pelos neoliberais e conservadores. Isso, na tentativa de apontar que há dissenso nas relações sociais. E ainda, aprofundar o entendimento a respeito das origens dos dois discursos básicos de descentralização na educação – leia-se: exame das possíveis incoerências do neoliberalismo, o qual utiliza termos de origem democrática e práticas conservadoras. E, por fim, uma análise necessária para a defesa da democracia na educação.

Vários representantes da vertente democrática produziram estudos sobre os diversos aspectos que integram a questão. A base dos argumentos utilizados por esses pesquisadores não se restringe a uma discussão sobre modelos organizativos de gestão educacional. A questão central é política, e consiste em

investigar estratégias que gerem e desenvolvam uma política educacional que garanta a universalização, a qualidade, a democratização, a inovação e o fortalecimento dos poderes civis locais (Vargas, 1992: 17).

Para a concepção democrática não importa tanto a modernização do Estado, pela via da descentralização administrativa. Sua proposta implica uma reorganização democrática do Estado, juntamente com uma profunda transformação política, garantindo a organização e participação popular democrática e uma gestão coerente com esses processos.

Em certas produções teóricas, podemos destacar o árduo trabalho de explicitar, com o máximo de clareza possível, os objetivos dessa concepção, via definição do que entendem por descentralização. Várias dessas produções discutem a questão como uma *dimensão instrumental, um dos possíveis mecanismos para a efetivação de uma educação democrática, sem um significado finalista.*

Casassus afirma que, a complexidade do tema radica antes na sua dimensão instrumental. E continua:

Neste sentido, me sinto interpretado por duas proposições de Sônia Barros (Cf. Senén Ganzáles, Sílvia), as que contemplam que: "a) o par centralizado/descentralização esta constituído por categorias instrumentais cujo conteúdo progressista ou conservador não é intrínseco a elas, mas vêm dados pelas circunstâncias históricas que rodeiam sua implementação e b) "[...] ambos esquemas têm suas virtudes e limitações. Daí se depreende que a consecução de determinados objetivos sociais requererá sempre alcançar um certo equilíbrio entre centralização e descentralização [...] parece-me que pode-se avançar algo mais na precisão dos conceitos de descentralização e desconcentração, e em particular segundo a orientação de alguns autores (Caetano e outros, 1982), que indicam que a diferença essencial entre ambos conceitos radica em que um deles, a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central, ao tempo que o outro, a descentralização, é um processo que tende a assegurar a eficácia do poder local [...] Segundo esta perspectiva, com algumas exceções, no seu início, praticamente todos os processos de descentralização educativas na América Latina foram processos de desconcentração aos que se acrescentaram [...] processos de centralização (1995: 83-84).

No trabalho de Arelaro, que consideramos como básico para o aprofundamento do tema, podemos encontrar outro entendimento:

A descentralização política expressa uma disposição em dividir poder. E em educação ela se concretiza, não nas pequenas concessões administrativas que permitem que neste ou naquele momento os participantes da comunidade educacional opinem sobre uma ou outra prioridade, sobre esta ou aquela forma de organizar a escola ou sobre estilos de relacionamento com os alunos. Descentralização em educação significa a opção por um projeto político que implante o direito de educação a todos (1980: 195).

Assim sendo, dois possíveis caminhos historicamente vêm se delineando: o da construção de um projeto nacional democrático, em contraposição às políticas públicas que se prestam apenas a anestesiar as dores das mazelas criadas pelo capital; e o de forjar a geração de uma demanda social de qualidade, consciente das tramas sociais e da existência de possibilidades, sendo uma delas a escola de qualidade.

Enquanto o projeto neoliberal hierarquiza sua proposta, desde o eixo econômico da privatização e desregulação, o projeto democratizante deve articular sua proposta centrado-a no eixo político, delineando um redefinição explícita de Estado e suas funções, numa reforma profunda, porém, também, uma profunda reforma da sociedade política e uma luta no campo dos valores. Isto implica pôr o clientelismo na mira, lutando no próprio campo popular contra o imperativo da necessidade imediata e a mercantilização da política (Coraggio, 1992: 56; tradução nossa).

Considerando que os embates e decisões no âmbito da descentralização são, em primeiro lugar, políticos, a vertente democrática pretende ultrapassar o nível do senso comum das justificativas ideológicas elaboradas pelo estado neoliberal, para a execução de suas estratégias políticas, entendidas como os momentos tanto de intervenção quanto de omissão do Estado, sob a justificativa de que as decisões são pautadas por aspectos técnicos.

Casassus enfatiza que, apesar de diferentes enfoques, a questão do poder é básico na centralização/descentralização:

O tema da descentralização pode ser enfocado a partir de distintos e variados pontos de vista, tais como: o enfoque técnico [...] o enfoque financeiro [...] o enfoque da eficiência [...] a perspectiva da qualidade [...] ou outras facetas e matizes.

No entanto, na base de todos se encontra a questão do poder na sociedade. A centralização ou descentralização tratam da forma pela qual se encontra organizada uma sociedade, como se assegura a coesão social e como se dá o fluxo de poder na sociedade civil, na sociedade militar e no Estado, explorando aspectos como partidos políticos e a administração.

Os processos de descentralização ou centralização são processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade [...] a forma pela qual a descentralização se realiza é reflexo do tipo de diálogo social que prevalece.

Ignorar a dimensão do poder nesses processos leva a desconhecer, por um lado, a necessidade de negociação, e por outro, a necessidade de mobilizar o conjunto de forças ativas na sociedade para conseguir sua adesão e fazer com que o processo obtenha resultado (1995: 38-39).

Além de observar e compreender como a sociedade brasileira foi formada e como se desenvolve, mais do que em qualquer outro momento histórico, temos que apreender agora o movimento do contexto internacional. Nesse sentido, surgem outros elementos que também parecem constituir obstáculos a um processo democrático de descentralização na educação. Será possível vislumbrar algum significado da descentralização na educação, diante do processo de expansão ampliada do capital, na etapa de crescimento dos conglomerados transnacionais que têm necessidade de acumulação estimuladora e impulsivadora de uma alta taxa de lucro sobre os investimentos que, por sua vez, cria e perpetua diferenças sociais, setoriais regionais, responsáveis pelo agravamento da problemática social nos países dependentes? Em outros termos, que papel fica reservado à descentralização na educação em meio ao capital transnacional que parece não ter compromisso com as questões sociais?

Na concepção de Barreto (1991: 50):

a descentralização pode implicar apenas em um novo arranjo das forças hegemônicas entre as várias esferas de poder, feito a partir de políticas patrimonialistas que procuram barganhar a assunção de

novas responsabilidades pelo poder local em troca de concessões a interesses de alcance reduzido. Corre-se também, como aponta Borja, o risco do incrementalismo, ou seja, da duplicação de instituições e órgãos já existentes em outras esferas, sem que haja efetiva melhoria da qualidade dos serviços, comprometendo até mesmo as condições de manutenção do padrão já alcançado. Não obstante, como a descentralização reflete também uma vontade política mais ampla de participação, a própria dinâmica do processo, independentemente das eventuais posturas dos grupos dirigentes, pode gerar a busca de modalidades mais democráticas de gestão dos interesses dos mais variados segmentos sociais.

Essa definição/postura confirma a concepção crítica da vertente democrática, uma vez que nega terminantemente qualquer determinismo e aponta possibilidades em meio às grandes contradições detectadas nas experiências de descentralização desenvolvidas, e em desenvolvimento, em nossa realidade.

Enquanto referencial teórico visando concretizar a universalização da educação, um dos parâmetros a ser considerado é o modelo da organização funcional descentralizada que permite a coexistência da delegação de autoridade e a centralização de diretrizes, num modelo que sintetiza vantagens da centralização e da descentralização.

Torna-se o grande desafio da vertente democrática “operacionalizar esta proposta, resguardando os princípios verdadeiramente democráticos, cuja essência está em contradição com o modelo capitalista vigente” (Daibem, 1991: 104).

Ainda que as medidas de desconcentração que têm feito parte com freqüência das pautas dos governos estaduais e municipais possam e devam ser incentivadas, inclusive pela legislação, elas não substituem o complexo processo de negociação política que passa pelos meandros e fragilidades do pacto federativo, que continua a menosprezar as esferas locais, e do regime político-partidário, com seus acordos casuísticos no âmbito restrito de interesses particularistas, e ainda,

os perigos dos imediatismos descentralizadores, voltados para o atendimento de interesses menores, sem o necessário aprofundamento do levantamento e da análise de dados conjunturais e estruturais, bem como do processo prévio e ampliado de discussão

e decisão. E os equívocos, intencionais ou não, de um programa descentralizante, por mais virtualidades que contenha, podem pôr a perder [...] uma boa idéia (Romão *apud* Guimarães, 1995: 13).

Ainda, conforme Oliveira, na educação,

Os programas de descentralização devem ser elaborados **não visando a descentralização por si mesma**, porém tendo como objetivo a criação das condições necessárias para a melhoria da qualidade do ensino e sua democratização, visando a incorporação à escola dos que dela se acham afastados, possibilitando a todos o acesso e a permanência com aproveitamento (1992: 317; grifos nossos).

Essa afirmação enfatiza que o processo de descentralização tem objetivos para além de sua simples operacionalização, ou seja, **ele é o começo** de uma luta, de um processo de conquistas, como Coraggio bem o declara:

Quanto aos eixos administrativo e econômico, o projeto democratizante aposta na descentralização territorial do estado, confiando que a multiplicação de gestores nas localidades abram espaço favorável para a luta cultural. Deve-se, porém, lutar contra suas próprias tendências da idealização de um determinado âmbito (o local), ou instância (o município), ou da vida cotidiana, como falsas respostas a perguntas mal estabelecidas (1992: 56; tradução nossa).

Os militantes da vertente democrática consideram que para o desencadeamento de um processo de descentralização democrática são imprescindíveis algumas precondições e princípios. Dentre eles, citam como básicos: a flexibilidade, o gradualismo, a transparência no processo decisório, a criação de mecanismos de participação social efetiva e o controle mesmo da gestão da coisa pública.

Cabe inicialmente explicitar que, com uma perspectiva de efetiva democratização da escola básica, a flexibilidade deve ser situada no âmbito de todos os níveis de poder, e não exclusiva à administração municipal. Assim, a descentralização na educação somente tem sentido quando se tem certeza de sua contribuição para a democratização de um ensino de qualidade formando em um só homem, o homem produtivo, criativo e consciente.

Estatísticas evidenciam disparidades violentas entre as unidades federativas, e mais ainda, uma heterogeneidade inter-regional, fato que deixa claro que tomar o nacional sem os devidos ajustes às realidades locais, como referência para o planejamento de toda e qualquer política, torna-se uma abstração. Então, parece evidente que políticas que levem em conta a média nacional tendem ao equívoco, uma vez que vão incidir sobre realidades estaduais e municipais muito díspares. Logo, medidas idealizadas para o todo podem ser dispensáveis ou contraproducentes para determinadas partes. Resta buscar que partes ficariam prejudicadas!

Contudo, dadas as competentes organizações transnacionais, a desconsideração de aspectos imprescindíveis a uma descentralização democrática pode ser mais uma estratégia, em decorrência do objetivo de conservar um processo que beneficie exclusivamente o capital, e não de fato uma educação universal e de qualidade. E mais: do ponto de vista da vertente democrática, as políticas neoliberais dissimulam as disparidades regionais construídas e mantidas conforme a necessidade da expansão ampliada do capital. Por isso, suas propostas vêm acompanhadas de justificativas do tipo “equilibrar regiões”¹².

O liberalismo econômico e político, gerando o liberalismo educacional, desencadeou uma falsa democratização escolar quando permitiu que a prática educacional se desencadeasse sem considerar os diferentes contextos sócio-econômicos e culturais que caracterizam as regiões brasileiras (Daibem, 1991).

A descentralização sem critérios políticos e técnicos bem definidos poderá provocar tanto a restrição do atendimento quanto uma maior desqualificação do já existente, devido às condições de despreparo da maioria dos municípios de pequeno porte e às situações de determinados municípios de grande porte que enfrentam problemas decorrentes da extrema desigualdade social da população.

Com relação aos elementos de transparência no processo decisório e criação de mecanismos de participação e controle social, o simples fato da gestão do ensino ser deslocada de um âmbito central para um local, seja o município ou

¹² De acordo com Francisco de Oliveira, em *Elegia para uma Re(li)gião*, a “região” é definida por questões econômicas e políticas. O autor não fala de uma perspectiva de “desequilíbrios” regionais. Enfoca sim, que as desigualdades regionais ocorrem em decorrência das diferenças na divisão regional do trabalho nacional. Ou seja, resultam do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico e do desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil. (Conferir especialmente as páginas 24 a 32).

a própria escola, não garante sua efetiva democratização. Pode, até pelo contrário, a descentralização ser mais coercitiva.

A questão da proximidade com a população deve ser buscada em termos políticos e não apenas geográficos. A proximidade revela-se pelo compromisso político com o ponto de vista de determinada classe social.

A questão do município se coloca, não como mero espaço geográfico, mas como uma instância de um poder constituído, que não se esgota nele. Portanto, a realização da cidadania dá-se obrigatoriamente nesta instância mas, igualmente, não se esgota nela, englobando também o poder constituído em suas manifestações nas esferas estaduais e federais (Huet, 1992: 34).

O poder de uma classe depende do poder do seu adversário e a representatividade e a força crescentes das camadas sociais tendem a comprometer o poder daqueles que representam interesses limitados. Para tanto, é necessário revitalizar a política de base social no cotidiano da esfera do trabalho, via sindicatos e associações. Os movimentos sociais são tão importantes quanto o governo e os partidos políticos (Daibem, 1991). A população precisa estar organizada em várias modalidades de associações, para que possa influir continuamente sobre a gestão administrativa do município.

O projeto de descentralização democrática delinea-se em uma conjuntura generalizada de crise econômica, de perda de legitimidade do sistema político e em meio ao avanço da falta de escrúpulos, do acirramento do clientelismo e do pragmatismo imediatista. Esse pode ser visto como um momento altamente desfavorável para promover a descentralização democrática. Porém, pode também, ser visto como contrário.

O projeto neoliberal confia tanto em sua força que deixará explícito sua impossibilidade de resolver os problemas sociais e de propiciar um melhor cumprimento dos direitos humanos. De alguma maneira, o choque brutal que isso tem possibilidade de causar em relação às velhas seguridades sociais e expectativas será propício para delinear novos valores e para impulsionar novas práticas (Coraggio, 1992: 58; tradução nossa).

Fundamentados nesta vertente muitos educadores e pesquisadores comprometidos com uma educação democrática¹³ debruçam-se sobre a questão educacional e pensam propostas que fazem contraponto às propostas fictícias de descentralização.

Como enfrentar o projeto neoliberal com seus aspectos fragmentados de democracia? Procurando impedir que se converta em estratégia alternativa, tratando de considerá-lo como recurso ideológico, ao dar-lhe o sentido de que divulga a existência de um consenso para a descentralização em geral, como cortina de fundo para o avanço da privatização e da redefinição de estruturas sociais, políticas e culturais efetivamente concentradoras de poder [...] Por isso, é necessário esclarecer os sentidos possíveis das ações particulares que vão sendo geradas no contexto do processo inevitável de descentralização (Coraggio, 1992: 59; tradução nossa).

Então, a defesa que se faz da descentralização na educação, como uma das possibilidades da política educacional, vem acompanhada da consciência de seus riscos e dificuldades e da necessidade de estar em constante avaliação e discussão, uma vez que é um processo ainda em início, portanto, não se encerrando em si mesmo.

Partindo do pressuposto fundamental dessa vertente, que é a efetivação de uma descentralização democrática, é imprescindível a união de esforços e recursos das três esferas de poder para sua efetivação *“uma vez que se trata de uma questão nacional, e não de âmbito estadual ou local apenas”* (Barreto, 1991: 230), permitindo uma atuação integrada e contínua das instâncias, evitando-se as duplicações e superposições de ações ou instituições.

É fundamental também que, na elaboração dos programas de descentralização, sejam consideradas as diferentes realidades, com medidas propostas especificamente para a diversidade dos municípios, conforme suas necessidades e possibilidades concretas e apontando para as áreas onde se torna indispensável a complementação da esfera federal (seja em pequenos municípios ou nas áreas metropolitanas) (Barreto, 1991 e Huet, 1992).

Em conformidade com o princípio da flexibilidade, deve-se adotar um processo de descentralização que ofereça indicações para distintas modalidades de interação entre município e Estado e viabilize espaços para uma variedade de

¹³ Podemos citar dentre eles: Barreto, Daibem, Oliveira, Guimarães, Huet, Casassus, Coraggio, Maia.

arranjos que atendam à diversidade de situações encontradas e traduzam a flexibilidade reclamada pela gestão com autonomia (Barreto, 1991 e 1995).

Seria então, “Um processo de descentralização que exige, *a priori* a seguinte pergunta: Quais setores comportam mais descentralização e quais necessitam ainda de certo nível de centralização?” (Daibem, 1991: 4).

O Estado estaria assim, assumindo a função na redistribuição das tarefas da educação pública entre as esferas da administração. Função que pressupõe de mudanças radicais, como a superação dos vícios da tradição centralizadora dentre eles, os programas lançados por decretos e os que têm como base operacional a forma de convênios; o desencadeamento de novas atitudes, através do acompanhamento e avaliação dos programas, para sua continuidade ou extinção (Oliveira, 1992), bem como a redistribuição de recursos e encargos entre os níveis de governo, com vistas a modelos mais eqüitativos que contribuam para reduzir as discrepâncias quanto à capacidade física, técnica e de gerenciamento das instâncias (Barreto, 1995).

Ainda, um plano de educação com diretrizes explícitas, que informem a atuação das diferentes instâncias com vistas à sua articulação e fortalecimento; que consolide um processo de discussão e negociação entre as várias instâncias de poder; que seja capaz de incorporar as aspirações dos numerosos segmentos usuários dos serviços educacionais e os do Magistério. A implementação de uma Proposta de Política Educacional para o país, com coordenação das instâncias centrais e, mais ainda, com a necessidade de cautelas diante da controversa questão da descentralização na educação.

Há propostas de se desenvolver gradualmente esse processo resgatando a escola como unidade planejadora, administrativa, pedagógica e financeira do processo de ensino no país. Isso, visando uma escola menos burocratizada, mais criativa e mais crítica. Em suma, estabelecer bases mais concretas para um processo tão complexo quanto o da descentralização e, sobretudo, no sentido de buscar formas de superação das desigualdades educacionais no tocante às ofertas do ensino fundamental.

Considerando as disparidades regionais e intra-regionais e a necessidade fundamental de se manter interações entre as instâncias, para se evitar a fragmentação de uma proposta de educação pública, gratuita, universal, de qualidade e com efetiva participação da população, há também propostas no sentido de se desenvolver sistemas flexíveis e mistos

Sistemas flexíveis, com capacidade de adaptação e mudança [...] sistema misto, relacionando aspectos de centralização com outros de descentralização, com facetas de concentração e outras de desconcentração podem encontrar uma combinação adequada em função de um ótimo conhecimento do país, de um melhor conhecimento sobre como se operam os sistemas educativos, de como se realizam os processos de aprendizagem e de uma capacidade para entender os sinais dos tempos (Casassus, 1995: 42).

No sentido da garantia de mecanismos de participação social, vários educadores propõem a criação de canais sistemáticos, principalmente de comissões de educação, articuladas com outros movimentos sociais dotados de autonomia frente ao poder público.

Trata-se de uma luta cultural orientada para uma hegemonia popular, capaz de administrar democraticamente ou de propor alternativas para superar a crise e ir traçando formas alternativas de organizar a convivência social (Coraggio, 1992: 57-58). Finalmente, há que enfatizar que, um processo inverso ao da corrente neoliberal não minimiza a existência de obstáculos para um processo democrático de descentralização. Porém, coloca-os em estudo para possíveis soluções, propondo a coerência entre as propostas e as ações.

3. Vertentes consensuais?

Na verdade, ninguém se define contrário à descentralização na educação, uma vez que ela representa um dos signos da modernidade e é propagada como o caminho para maior eficiência e um dos importantes fatores na democratização da sociedade. Porém, não se pode considerar que exista a defesa de uma descentralização total¹⁴ na área da educação nem que não haja dissenso entre

¹⁴ Mesmo considerando que ambas correntes tenham diferentes definições de descentralização. E ainda, "O termo consenso denota a existência de um acordo entre os membros de uma determinada unidade social em relação a princípios, valores, normas, bem como quanto aos objetivos almejados pela comunidade e aos meios para os alcançar. O consenso **se expressa** portanto, **na existência de crenças que são mais ou menos partilhadas pelos membros de uma sociedade** [...] um Consenso total é tanto improvável mesmo em pequenas unidades sociais, sendo totalmente impensável em sociedades complexas. Portanto, o termo Consenso tem um sentido relativo, mais que de existência ou falta de existência, **dever-se-ia falar de graus de Consenso** existentes em uma determinada sociedade ou subunidades. É evidente, além disso, que se deveria atender principalmente às questões relativamente mais importantes e não a aspectos de pormenores [...]. Nas sociedades democráticas, que permitem, de maneira mais ou menos ampla, a expressão de opiniões e pontos de vista, o Consenso aflora bem menos que os elementos de discrepância [...]. **O Consenso pode ser considerado como fator de cooperação e como elemento fortalecedor do sistema político;** ajudará uma sociedade a superar momentos de dificuldade como, por exemplo, casos de guerra ou de crise econômica (Norberto Bobbio e *alii*, 1995: 240-242; grifos nossos).

as vertentes que a assumem.

Creio que, longe de haver consenso, reafirmo que existem duas grandes correntes contrapostas que propõem alguma descentralização, e que dão às suas respectivas propostas, sobre os três eixos (econômico, administrativo e político), conteúdos muito diversos, que podem ficar ocultos no excessivo uso comum de alguns termos (descentralização, participação local, eficiência etc.). Estas são: a proposta neoliberal e a proposta democratizante (Coraggio, 1992: 53; tradução nossa).

Ambas as correntes partem do princípio de que tem havido uma excessiva centralização na administração da coisa pública. Contudo, a partir daí, caminham com valores, normas, objetivos, formas e meios distintos.

A controvérsia é marcada pela visão da sociedade de cada concepção, com preocupações e prioridades diferentes e, dentro de cada uma delas, pelos seus autores e pela visão de como a descentralização se relaciona com o contexto político e social e com outros temas associados a ela, como federalismo, participação popular, eficiência administrativa. Dependendo da perspectiva de cada vertente teórica, a descentralização reveste-se de um significado diferente, podendo ser um problema, um fim ou um meio.

Resgataremos da afirmação de Coraggio alguns elementos que consideramos fundamentais para a desmistificação do suposto consenso, mencionado na nota anterior, com relação a uma proposta de descentralização na educação: a) existem duas correntes contrapostas que propõem algumas estratégias de descentralização na educação; b) essas correntes orientam propostas conforme os eixos econômico, administrativo e político, com conteúdos muito diferentes; c) esses conteúdos diferentes podem ficar disfarçados sob o uso comum de alguns termos.

No embate entre grupos antagônicos, um deles sobressai, obtendo a dominação e a coordenação das tomadas de decisão e das ações relacionadas com o setor educacional, tentando ajustá-lo, na medida do possível, às exigências da política mundial.

Do ponto de vista oficial, embasados nas concepções neoliberais e conservadoras, a observação da maioria das experiências desenvolvidas e em desenvolvimento, deixa transparecer a ausência da pretensão de uma descentralização política, econômica e pedagógica.

A despeito das inúmeras propagandas e reportagens de chamamento à participação popular nas decisões educacionais, fica explícito que o objetivo maior é uma descentralização administrativa, e que a “ideologia participativa” ignora a fragilidade histórica dos canais de organização e participação social, em especial, no que se refere às decisões sobre o uso dos recursos e dos aspectos pedagógicos¹⁵.

Além disso, esses canais institucionais também não estão constituídos na sociedade como um todo, na grande maioria dos municípios. E, quando existem, no geral, não têm servido aos interesses da população.

Na prática, tem ocorrido a descentralização de poder, enquanto ato político, ficando inalteradas a estrutura e as relações de poder. Apenas parcelas do poder decisório mudam de esfera, mas o poder continua no executivo (Daibem, 1991: 38-39).

Isto quer dizer que no processo de descentralização prevalecem os critérios políticos de mediação político-partidária, de cooptação e de fisiologismo nas relações entre as diferentes esferas de governo.

E este é justamente um dos pontos divergentes entre as duas posições básicas que discutem a descentralização na educação. A vertente democrática, que a discute como um processo, argumenta que é imprescindível uma seleção de critérios embasada em estudos sistemáticos que consideram as necessidades e a capacidade técnico-financeira das diferentes instâncias envolvidas na transferência de encargos, evitando assim uma flexibilização desses critérios. A partir dessa posição já estão definidos também os critérios políticos dessa corrente de flexibilidade, gradualismo, transparência no processo de descentralização.

A determinação de classe não pode ser negada, quando se pretende analisar políticas implementadas pelo Estado, no contexto de uma sociedade capitalista. Entretanto, parece insuficiente que a análise se restrinja a esse âmbito [...] há que captar alianças, conflitos e contradições no processo de definição e de implementação da política. É preciso ampliar a análise para limites que **ultrapassam a base estrutural da sociedade** [...] o que se pretende, nesse caso é

¹⁵ Exemplo disso são as propostas via TV e Cartilhas do MEC, orientando a composição das associações de apoio às escolas. É bom lembrar que estas associações são uma exigência dos órgãos federais para que escolas e municípios recebam recursos.

ter presente que o Estado não é tão homogêneo como parece e que a heterogeneidade que pode apresentar, fundamenta-se no plano político-econômico e social (Silva, 1989: 24-25; grifos nossos).

Esta afirmação decorre da constatação de contradições no próprio discurso oficial estatal¹⁶. O poder central manifesta-se repetidas vezes acerca das atribuições do município e de sua melhor competência para assumir as responsabilidades referentes ao ensino fundamental tentando, com isso, fazer crer que tem a pretensão de estimular a autonomia municipal. Contudo, no momento em que se refere à capacidade financeira e gerencial da maioria dos municípios brasileiros, estas são reconhecidas como frágeis e colocadas como um dos entraves dos municípios.

Assim sendo,

parece conveniente que se examinem as alianças, conflitos e oposições, não só entre classes sociais, mas também esse mesmo processo, no interior do próprio grupo dirigente [...] em lugar de uma oposição linear entre o Estado [...] poder-se-iam focalizar os diferentes setores do Estado, nem sempre homogêneo, forças políticas que em determinados momentos se contrapõem entre si e lutam pelo poder (Silva, 1989: 27-28).

Não podemos nos esquecer ainda que as relações entre o governo federal e o municipal nem sempre são tranqüilas, uma vez que em sua maioria pautam-se por critérios clientelistas, recebendo maior apoio os municípios cujas orientações políticas alinham-se às do governo central e/ou governo estadual.

Nesse sentido, e de acordo com a definição de Bobbio sobre o "consenso", podemos dizer que ele é relativo, tanto em comparação às duas vertentes que se debatem a respeito da descentralização na educação quanto em referência às próprias relações entre os grupos que compõem cada vertente.

Então confirma-se a posição de Casassus (1995) quando afirma que a questão descentralização em educação por si só não é boa nem ruim, mas é um instrumento. E que a observação de como esse instrumento poderá ser utilizado, passa pela observação das relações políticas estabelecidas na sociedade, o que implica em observar como está organizada a sociedade, como é assegurada a

¹⁶ Vivenciamos essa situação no trabalho cotidiano no município de Ponte Alta do Tocantins.

coesão social, como se dá o fluxo de poder entre sociedade civil, Estado e sociedade militar. Em outras palavras, como se dá a distribuição e redistribuição de poder numa determinada sociedade.

E então perguntamos quais as possibilidades reais de um processo de descentralização democrática na educação, numa sociedade como a nossa, na qual

A atribuição de responsabilidades e recursos para o provimento dos serviços educacionais na área do poder público tem sido [...] historicamente marcada por uma estratégia diferencial de atendimento dos grupos sociais a que se dirigem tais serviços (Machado, 1993 in Barreto, 1991 [...]. À medida que se reduzem o prestígio e o nível de renda da população a ser atendida, também os serviços educacionais a ela destinados passam a ser alocados a instâncias com menor poder e prestígio [...] O ensino fundamental, mais popular por sua própria natureza, tem sido atribuição dos estados e municípios, assim como o foi das províncias e municipalidades desde o Império, embora caiba ao poder central determinar as coordenadas gerais de seu funcionamento [...] Os municípios, acabam por se ocupar como podem e com suas poucas possibilidades, do suprimento escolar das áreas rurais, servindo às populações mais empobrecidas e com menos poder reivindicatório através de escolas que oferecem até a 3ª ou 4ª série apenas (Barreto, 1991: 2-4).

Assim posto, parece-nos que cada sistema de ensino teria sua direção estabelecida para um determinado segmento social, ou seja,

O critério das necessidades públicas é mais flexível. Em alguns casos, a obrigatoriedade tem a ver com as necessidades básicas do Estado, que segundo os níveis de desenvolvimento, se satisfazem em alguns casos com graus mínimos de escolaridade e em outros, abrangem estágios superiores. O Estado se encontra obrigado a oferecer uma educação gratuita em níveis baixos ou altos de escolaridade segundo perceba quais são suas necessidades, e a garantir aí sua presença embora tal escolaridade seja reduzida. Mas sua presença não é total. Quando se formulam demandas que vão além dos requerimentos do Estado [...] a educação começa a ser percebida como oferecendo também um benefício privado, e como tal se lhe reconhece um valor de mercado, um valor de rivalidade e

exclusão no seu consumo. Assim, o mercado adquire dinamismo quando as demandas básicas do Estado, de regulação e de legitimação estão satisfeitas (Casassus, 1995 : 63).

Em meio a essa situação, onde tudo é distribuído e redistribuído conforme os interesses dos segmentos sociais que têm capital, é preciso pensar se o pressuposto a partir do qual é definida a descentralização terá condições de realizar-se na prática.

Confundir conceitos e aceitar a descentralização, implica encobrir as dificuldades de encaminhamento concreto desta última que, em seu sentido e práxis real, encontrará enormes resistências [...] na distribuição do poder, o que, obviamente, encontrará enormes resistências dentro do próprio sistema que estiver patrocinando a descentralização. (Lobo, *apud* Guimarães, 1995 : 24)

Casassus (1995) aponta, ainda, duas pistas para abordar esse aparente paradoxo. Uma de natureza semântica, em que uma diversidade de significados, ações e efeitos são atribuídos ao mesmo termo. Alguns autores, como Winkler (*apud* Casassus, 1995), para os quais predominaria a perspectiva econômica, afirmam que o objetivo final dos processo de descentralização seria a individualização e a privatização, tendo como principal instrumento a descentralização mercado.

Noutra perspectiva, defendida por Sander (*apud* Casassus, 1995), o significado e a lógica da descentralização refletiriam um processo de socialização e participação popular.

A segunda pista estaria na internacionalização dos processos. Essa tendência acentuou-se a partir dos anos 70, quando a crise econômica generalizada obrigou os países a reconsiderarem criticamente as suas estratégias de desenvolvimento. Os organismos de fomento internacionais, como o Banco Mundial e o FMI passaram a exigir novos procedimentos e maiores garantias para continuarem investindo nos diversos países de economias dependentes de recursos externos.

Desse modo, as políticas do Estado, particularmente as do setor social que incluem as de descentralização, resultam de complicadas combinações e articulações, com decisões estrategicamente definidas, no nível político e técnico, contemplando interesses do próprio Estado (Guimarães, 1995: 25-26).

Compreende-se então porque a vertente neoliberal “propõe” algumas formas de descentralização, em “alguns” aspectos, em “determinados” momentos. Porém, também, sem certezas de efetivação nas ações. Se esta é uma luta por hegemonia, a necessidade de mostrar consenso se faz presente na concepção neoliberal. Então, são válidas todas as armas... até mesmo a de se proclamar contra a centralização do poder.

Embora o neoliberalismo tenha como proposta “a desburocratização, a privatização e a descentralização” (Mattos, 1988: 28), esta não deve ser considerada como seu produto exclusivo. O neoliberalismo, na prática, examinando as experiências de países europeus e americanos, tem evidenciado que, em última instância, não descentraliza, uma vez que não só “diminui os recursos e as competências reais dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos que realizam atividades sociais”, aumentando o “caráter tecnocrático-centralizador do Estado”, bem como “a distância das classes populares em relação às instituições políticas com poder decisório” (Borja, 1987: 25-26). Portanto, apoiar a descentralização [...] não significa que se tenha optado pelo modelo neoliberal (Oliveira, 1992: 302).

Quanto ao ponto de vista de professores e pesquisadores (e de alguns políticos), também não há propostas de uma descentralização total, vez que é unânime entre eles a necessidade de uma coordenação em nível central, a fim de garantir as interações e vínculos necessários a uma escola democrática e evitar uma fragmentação social, uma vez que a globalização do capital parece necessitar de novas “regiões” para sobreviver.

Pergunta-se, então: existe um consenso quanto à descentralização na educação?

Embasados nos estudos, não há como acreditar na existência de crenças partilhadas comumente por ambas correntes, vez que partem de projetos políticos singulares. Mas, também não poderíamos dizer que os conteúdos materializados nas diferentes propostas, a despeito de estarem sendo utilizados em comum, provocando uma confusão semântica intencional denunciada por alguns pesquisadores, (Casassus, 1995 e Lobo, 1990), são totalmente contraditórios.

Casassus faz quatro importantes considerações sobre a descentralização, que sintetizam a postura da vertente democrática

Os processos de descentralização ou centralização estão emoldurados em e dependem das formas históricas de organização do Estado [...] uma trajetória que está condicionada pelo passado, respondendo a ele, e projetando-se no futuro como um processo de criação. O conceito de trajetória faz referência ao contexto determinado pela forma na qual se plasma o passado na sociedade e à sua influência na presente. **O sentido da trajetória para o futuro pode ser ou não o mesmo da do passado. Isso não depende do passado, mas está condicionado pela configuração desta trajetória, perante à qual deve-se reagir em termos de criação, embora não necessariamente de invenção.** Os processos de descentralização não devem ser vistos como fluxos que vão em um só sentido, senão que geram movimentos que vão em sentidos contrários. Isto pode se verificar em pelo menos três processos. O mais claro, é aquele referido processo o mesmo de descentralização... Hoje, é difícil pensar na descentralização como uma figura desvinculada da centralização [...] Outro âmbito onde isto acontece é nos processos de desburocratização. A descentralização como processo de desburocratização teve como efeito não uma racionalização e diminuição do pessoal, senão todo o contrário: multiplicação das burocracias, devido à necessidade de multiplicar as administrações [...] Este movimento, no entanto, poderia talvez se resolver com um melhor uso das tecnologias de informações modernas.

Um terceiro âmbito onde isto ocorre é nos custos [...] De fato, a descentralização implica, pelo menos no começo, custos maiores [...]

A descentralização administrativa obedece a uma lógica diferente à da descentralização das funções curriculares [...] não há uma seqüência lógica entre ambas, e é possível implementá-las conjunta ou separadamente, sem que uma siga necessariamente à outra.

A estrutura não determina necessariamente o resultado [...] em relação à dimensão instrumental das políticas de descentralização, no estado atual do nosso conhecimento, a solução aos problemas de deficiência dos sistemas [...] pode ser disposta com níveis de qualidade aceitáveis tanto por sistemas descentralizados [...] quanto por sistemas centralizados (1995:101-3; grifos nossos).

Negamos a centralização, mas negamos também a descentralização pela descentralização. Cada realidade deve ser vista singularmente, na sua articulação

histórica aos contextos nacionais e internacionais, contando com respostas mais adequadas a esta singularidade.

Partindo porém, do pressuposto de que queremos uma sociedade e uma educação a serviço do homem [...] ousamos buscar nas tendências latentes e nas condições objetivas as mudanças que permitam viabilizar uma realidade qualitativamente melhor (Daibem, 1991: 87).

O caminho a seguir é o caminho da descentralização não independente, isto é, vinculada às necessidades das maiorias, com vistas a uma escola democrática para a grande luta que é a democratização efetiva da sociedade.

Embora a **ampliação da participação e o restabelecimento do jogo institucional que admite a pluralidade de interesses** constituam uma face essencial da democracia, nem sempre se estabelece uma correspondência necessária entre a descentralização e a democratização. Isso porque o outro componente essencial à sua definição, o que diz respeito ao **atendimento do interesse geral**, entendido como aquele que contemple o da maioria da população pode não estar sendo devidamente levado em conta (Reis *apud* Barreto, 1991: 17).

E, em vez de finalizarmos, lembramos que o começo é aqui: a vertente democratizante tem como um de seus desafios

contribuir para lançar evidências sobre a noção de equidade social que os cálculos políticos, sobre as vantagens da transferência das responsabilidades aos municípios sobre o ensino fundamental, têm usualmente deixado de lado (Barreto, 1991: 20).

Isto posto, um estudo centrado na realidade de Ponte Alta do Tocantins nos leva à necessidade de caracterizar, via diagnóstico, como vem se constituindo e se construindo a historicidade desse município e compreender como tal historicidade se põe ou se contrapõe frente a essa nova realidade política de centralização/descentralização no âmbito da política educacional.

CAPÍTULO II

O ESTADO DO TOCANTINS E O MUNICÍPIO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS, REFERÊNCIAS BÁSICAS

Uma compreensão das relações políticas, econômicas, sociais e culturais do município de Ponte Alta do Tocantins e, por conseguinte, de seu Sistema de Ensino passa, necessariamente, pelo estudo da realidade na qual ele se situa, da história da constituição do estado do Tocantins, de sua trajetória, desafios e de como tudo isso vem sendo construído, enfrentado e superado, ou não, nos processos concretos de produção da história.

1. O Estado do Tocantins: entre o sonho e a realidade

A unidade federativa – Estado do Tocantins – situa-se no norte do país, como um dos estados pertencentes à Amazônia Legal. Sua localização geográfica centralizada lhe confere uma homogeneidade de distâncias referentes a todas as unidades da federação, com a exceção dos estados do Rio Grande do Sul e Acre.

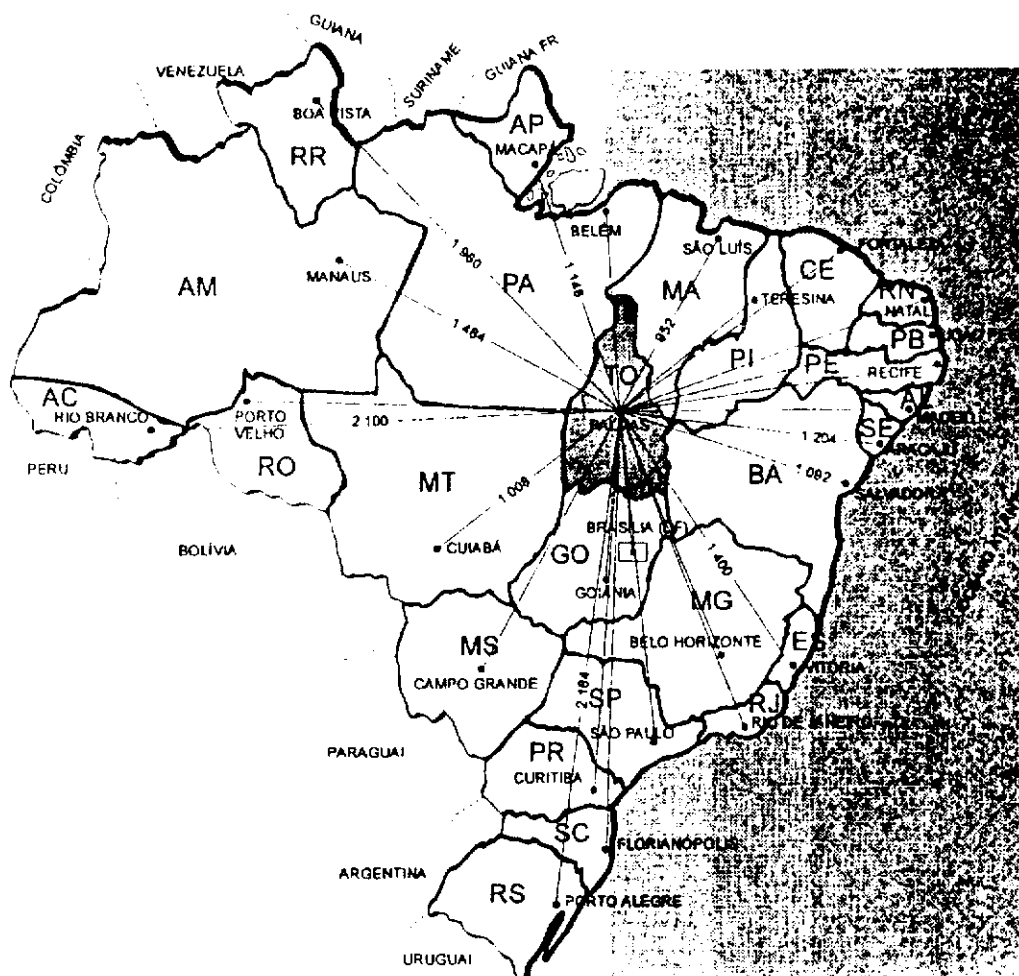
Limita-se ao norte, com o estado do Maranhão; ao sul, com o estado de Goiás; a leste, com os estados do Maranhão, Piauí e Bahia e a oeste, com os estados de Mato Grosso e Pará.

O Tocantins está dividido em quinze regiões administrativas, 139 municípios, sendo Araguaína, Gurupi, Palmas, Paraíso e Porto Nacional os mais populosos.

A criação do estado foi marcada por avanços e recuos que podem ser identificados e localizados em períodos distintos ao longo do desenvolvimento da luta separatista (Aires, 1996).

Após seu desbravamento, o extremo norte de Goiás foi sendo ocupado por migrantes vindos do norte e nordeste do país. Goiás experimentava assim duas subculturas e costumes diferentes. De um lado os sulistas, mais precisamente os paulistas, e de outro, os nortistas e nordestinos.

O TOCANTINS NO BRASIL



Distância em linha reta (km) de Palmas para:

Brasília	616	Natal	1.512
São Paulo	1.484	Fortaleza	1.288
Rio de Janeiro	1.512	São Luís	952
Belo Horizonte	1.175	Teresina	812
Curitiba	1.680	Belém	980
Florianópolis	1.904	Macapá	1.148
Porto Alegre	2.184	Manaus	1.484
Goiânia	700	Boa Vista	1.960
Vitória	1.400	Porto Velho	1.680
Salvador	1.092	Rio Branco	2.100
Maceió	1.372	Cuiabá	1.008
Recife	1.456	Campo Grande	1.316
João Pessoa	1.484	Aracajú	1.204

O isolamento levou esse espaço a desligar-se gradativamente do sul, firmando maiores vínculos comerciais com os estados do Maranhão e Pará¹⁷.

As origens remotas da cisão do estado de Goiás podem ser encontradas na primeira metade do século XVIII, no contexto da economia de mineração. Nesse período da história do Brasil surgiu a primeira manifestação de natureza concreta, sinalizando a existência de oposição do norte ao centro-sul do estado de Goiás (Aires, 1996: 5).

Após vários momentos de explosão separatista, em 1956 o norte goiano retomou essa luta com a bandeira de que a única forma desse espaço integrar-se à marcha desenvolvimentista seria pela criação de uma nova unidade federativa.

Ainda nesse ano, foram expostas algumas razões em defesa da criação do estado do Tocantins, acusando as discrepâncias do norte em relação ao sul de Goiás e argumentando pela necessidade de integração desse espaço à economia nacional.

Era uma reivindicação antiga, com respaldo no art. 2º da Constituição de 1946, uma maneira de a região adquirir mais escolas, escoar com mais facilidade sua produção e desenvolver a indústria e o comércio. A região era carente de escolas, hospitais, estradas e todas as formas de assistência. Além disso, a região norte de estado de Goiás pertencia à baixa Amazônia, o que concorreria para que fôssemos sentinelas daquela reserva nacional (Aires, 1996: 12).

A campanha separatista continuou na década de 60, tendo por um bom tempo o entusiasmo e idealismo dos estudantes do norte de Goiás como um de seus maiores sustentáculos e como opositores, os governantes de Goiás. O período de regime autoritário causou um certo esmorecimento do fervor separatista, em decorrência do centralismo político e de sua ideologia de segurança nacional.

O processo de redemocratização nacional, deflagrado nos fins dos anos 70 e início da década de 80, permitiu a retomada da bandeira pró-criação do estado do Tocantins. Em 1981, é criada em Goiânia, a Comissão de Estudos do Norte

¹⁷ Os dados referentes ao estado do Tocantins foram retirados das revistas: "Tocantins – Potencialidades do Ecoturismo" e "Tocantins em dados", 1995, ambas do Sistema Estadual de Planejamento e Meio Ambiente – SEPLAN-TO.

Goiano – CONORTE, com o objetivo primeiro de promover o estudo e divulgação das potencialidades e necessidades do norte goiano. No início de 1982, foi realizado um congresso para discutir a problemática e apresentar propostas para a exploração de seu potencial. O Congresso deu origem a uma campanha em favor da eleição do maior número possível de representantes políticos do norte goiano, fenômeno que se materializou no pleito eleitoral do mesmo ano, com a eleição de dois representantes para o Congresso Nacional: José dos Santos Freire e José Wilson Siqueira Campos e três representantes para a Assembléia Legislativa Estadual: Hagus Araújo, Brito Miranda e Totó Cavalcante, tendo este fato importância fundamental na criação do estado.

A partir daí, a luta ganhou um número crescente de adesões, tanto de políticos, quanto da população nortense. Por outro lado, os opositores às idéias separatistas, paralelamente divulgavam estudos considerando inviável, por razões econômicas, a criação do estado do Tocantins no norte de Goiás.

A oportunidade efetiva rumo à criação do estado nasceu junto aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1987. Nesse momento, vários debates ressaltaram a viabilidade econômica do novo estado e as vantagens da divisão:

A viabilidade econômica do novo Estado parecia estatisticamente garantida graças à agropecuária, ao extrativismo minero-vegetal (babaçu, carvão mineral e calcário), às terras férteis e abundantes e a produção de arroz, banana e mandioca. A região contaria ainda com os recursos do FPM e do ICM e os investimentos do governo federal, provenientes da SUDAM e Projeto Carajás (Aires, 1996: 24).

Com a promulgação da Carta Constitucional, em 5 de outubro de 1988, é consolidada a criação da nova unidade federativa. Em 1º de janeiro de 1989 é instalada sua capital provisória, na cidade de Miracema do Tocantins. Em 1º de janeiro de 1990, Palmas tornou-se a capital definitiva do estado.

Estando consolidado o objeto de tantas lutas, pergunta-se: os objetivos pró-criação do Tocantins estão consolidando-se efetivamente? Isto é, aqueles discursos efetivam-se em benefícios político-administrativo, econômico, educacional, cultural e ecológico para a totalidade do novo espaço federativo?

Sem dúvida, para a população local o novo estado significaria o resgate da dívida econômica e social para com o norte goiano, traduzido em estradas,

escolas, hospitais, mais oportunidades para os pequenos investidores. Provavelmente a força que empreenderam na luta tenha se concretizado pela consciência das mazelas causadas pelo capital naquele espaço, isto é, pelo fato do norte goiano ter sido pouco beneficiado, uma vez que não acreditavam em possibilidades de expansão do capital naqueles espaços.

Concretamente, a agricultura é a atividade econômica mais representativa do Tocantins. Sua produção, no entanto, ainda não dispõe de técnicas apuradas e diversificadas, sendo destaque as culturas temporárias – arroz, feijão, milho, mandioca – e, em escala menor, a soja, o arroz irrigado e a cana-de-açúcar. Quanto às culturas permanentes, destacam-se o extrativismo vegetal, representado pelo coco babaçu, seringueira e castanheira, sendo este mais expressivo na forma de exploração de madeira em tora, lenha e carvão.

Outra atividade econômica de importância é a pecuária, sobretudo no tocante ao gado de corte, praticada por grandes produtores que trabalham com rebanho selecionado geneticamente e em pastagens adequadas e tecnicamente mais desenvolvidas. Faz contraponto a isso a pecuária de leite, praticada por médios e pequenos produtores, com baixa produção, insuficiente ao abastecimento do Estado.

O extrativismo mineral também tem importância econômica, destacando-se o ouro, a prata, o chumbo, o cobre, o zinco, o amianto, o manganês, o diamante, a turmalina e o calcário dolomítico, este já explorado em processo industrial.

A industrialização é setor pouco representativo na economia do estado, na qual prevalece o setor agroindustrial. As cidades líderes no setor industrial são Araguaína, Gurupi, Guaraí, Paraíso e Porto Nacional.

Apesar de ainda em fase inicial, cabe pontuar que há um incentivo para expandir e melhorar a rede hoteleira, em função das várias áreas de turismo no estado. Sua hidrografia, fauna e flora, bem como elementos de interesse histórico e cultural, estimulam o turismo. Neste aspecto, destacam-se Palmas, Porto Nacional, Peixe e o espaço norte por suas praias fluviais, as aldeias indígenas, os balneários, a Ilha do Bananal, a Lagoa da Confusão e outros¹⁸.

Quanto ao setor terciário, este se encontra pouco organizado e ainda com forte dependência de Brasília, Goiânia e Belém.

Quanto aos meios de transporte, prevalece o rodoviário, com as rodovias estaduais ainda em processo de implantação e modernização.

¹⁸ "Tocantins – Potencialidades do Ecoturismo", 1995.

De acordo com Aires, podemos concluir que o estado possui inúmeras fragilidades do ponto de vista econômico:

a economia tocantinense é a economia de contracheque, ou seja, a população do Tocantins é massivamente formada de funcionários públicos e poucos patrões. Nesse contexto, o estado é o maior empregador (1996: 30).

A Educação Escolar é administrada pela Secretaria de Estado da Educação juntamente com as Secretarias Municipais de Educação, existindo ainda a Universidade do Tocantins (UNITINS) e algumas Faculdades Isoladas em Gurupi, Paraíso e Palmas que, em conjunto, atendem à clientela de primeiro, segundo e terceiro grau. Apresenta o Estado uma taxa de 30% de analfabetos¹⁹ que varia negativamente de acordo com a região e um elevado índice de leigos²⁰ no exercício da função docente (Leal, 1995). Vários professores não possuem sequer a primeira fase do ensino fundamental ou apenas a concluíram; outros poucos possuem o segundo grau, a maioria fora da área do magistério, e pouquíssimos possuem curso superior. A concentração de professores se dá em classes de primeira à quarta série do ensino fundamental, sendo que, a maior parte das escolas rurais dispõe de apenas um professor trabalhando com classes multisseriadas²¹.

No Estado do Tocantins, como, em outras regiões do Brasil, o professor leigo da zona rural se encontra quase que na sua totalidade ligado à esfera municipal onde as políticas sociais parecem ser meras ações paliativas o que indica, que possivelmente as decisões educacionais em muitos destes municípios estão vinculadas à política local, e os recursos destinados à educação possivelmente atendem a interesses específicos, como rendimentos eleitorais e prestígio político, traduzidos na nomeação de professores e na criação de escolas em redutos políticos (Leal, 1995: 77).

¹⁹ Dados obtidos na Secretária da Educação do Estado do Tocantins – SEDUC-TO.

²⁰ Professores leigos são aqueles que atuam no ensino fundamental, cuja escolaridade máxima é o 1º grau completo ou incompleto. No município de Ponte Alta do Tocantins, estes professores, por não terem passado por uma formação inicial específica nem terem acesso à formação continuada, desconhecem quase por completo a profissão, a despeito de vários exercerem a função docente há muitos anos. Isso ficou constatado nas visitas às escolas, onde os professores não sabiam sequer o significado de expressões como, avaliação do ensino, livro didático, planejamento.

²¹ Relatório da Secretaria da Educação do Estado do Tocantins – SEDUC-TO

As informações acima ficam mais claras com os números que indicam o quantitativo de docentes e sua respectiva formação no estado: a pré-escola possui um total de 1 614 professores, dos quais 797 são leigos, representando 49,4%; destes, 29% concentram-se na zona rural. O ensino fundamental possui um quadro de 13 238 professores, dos quais 4 368 (33%) são leigos; destes, 19,7% estão concentrados na zona rural. O ensino médio soma um total de 2 368 professores, dos quais 1 571 (66%) sem habilitação específica para o exercício do magistério²².

A despeito da descentralização político-administrativa, a quase totalidade dos municípios do Estado continua com renda mínima, população diminuta e baixa capacidade financeira (ver anexo 1).

Esmiuçando os dados referentes ao estado do Tocantins, verificamos que a região Leste²³, onde se localiza Ponte Alta do Tocantins, apresenta uma situação mais adversa que as demais regiões do Estado.

Com uma extensão territorial de 34 113 km², a Região Leste abrange 12,2% da área total do Estado, a qual faz divisa com os estados do Piauí e Bahia. Pertencem a essa região os municípios de Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, **Ponte Alta do Tocantins**, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins (SEPLAN - TO: Fundamentos e Diretrizes para o desenvolvimento Regional - Região Leste, 1996).

De acordo com o Diretor de Planejamento do SEPLAN

a terra é plana, o solo, para os padrões que nós sabemos e que nós conhecemos, é relativamente pobre mas que pode ser muito rico... as veredas são incomensuráveis... tem apenas 2,5% da população. É realmente a região menos habitada do Tocantins... Na parte da saúde há um déficit de 54 leitos... É insignificante, mas é grande demais para a região, uma região carente como a de vocês... O saneamento, apenas 32% dessa região, infelizmente, tem água. E a água é fator essencial pra saúde das pessoas. Não só pra manter a vida, mas principalmente para a saúde. O índice de pobreza da

²² Dados preliminares, obtidos em 20/01/97, na Secretaria de Educação do Estado do Tocantins.

²³ O Tocantins está dividido em dez áreas programa: Extremo Norte (Bico do Papagaio), Norte, Nordeste, Noroeste, Central, Sul, Centro-Oeste, Sudeste, Sudoeste (Ilha dom Bananal) e Leste (Jalapão), da qual Ponte Alta do Tocantins faz parte.

região... nós temos aqui na região, nos municípios por ordem de mais pobres... aqui nós temos o 14º, o 16º, o 17º, o 21º e o 42º municípios mais pobres do Estado do Tocantins. Aqui, praticamente só perde pro Bico do Papagaio²⁴. Da arrecadação, 20% representa a parte da agropecuária... A situação fundiária, em decorrência de ser uma planície, também se concentra em grandes propriedades, 49% são propriedades de 100 a 1 000 hectares e 41% de 1 000 a 10 000 hectares. A produção agrícola também é pequena. Nesses pequenos bolsões, provavelmente a tecnologia, o pessoal da agricultura, o pessoal de ciências e as pesquisas vão encontrar as soluções para o aproveitamento de áreas mais amplas para a produção. Aqui o que mais se produz é arroz... O comércio e a indústria também são precários porque é uma decorrência do próprio sistema de produção. Falta na parte da infra-estrutura, dadas as distâncias e dado principalmente as características do solo, faltam as estradas. É muito difícil fazer estrada aqui no Jalapão²⁵... É difícil e é oneroso... Aqui no Jalapão, a pessoa tem que transportar terra de 40 a 60 km e até transportar água de 40 km para fazer compactação. (Fala do diretor de Planejamento do Sistema Estadual de Planejamento e Meio Ambiente-SEPLAN-TO).

É importante perceber, do depoimento de um dos planejadores do governo estadual, que os dirigentes políticos sabem da pobreza desse espaço e, também de suas possibilidades, se houvesse investimentos para os estudos de suas potencialidades produtivas. Mas, talvez os problemas sociais sejam maiores e, na atual política de investimento em setores não essenciais, as possibilidades de avanço da região Leste estejam comprometidas.

Em relação à infraestrutura básica, essa região mostra inúmeras lacunas que possivelmente interferem na vinda de imigrantes para esse espaço do Tocantins. A falta de estradas é tida como a primeira e maior das dificuldades para seu desenvolvimento. Quanto aos aspectos físicos, as carências e as possibilidades latentes a serem exploradas são igualmente incomensuráveis.

E é nessa região, pouco significativa do ponto de vista demográfico, com a menor densidade populacional do estado do Tocantins, em decorrência das difíceis condições de vida que oferece às pessoas, que se localiza o município objeto de nosso estudo.

²⁴ Região do extremo norte do Estado do Tocantins.

²⁵ Outra denominação da Região Leste do Estado do Tocantins

2. O Município de Ponte Alta do Tocantins: a realidade

As informações referentes às condições econômicas e ao movimento demográfico do município têm uma importância significativa quando pretendemos discutir a possibilidade de reorganização de seu sistema de ensino, guiada pelo objetivo da melhoria do processo ensino-aprendizagem. A importância dos dados apresentados é a de permitir que tenhamos uma visão das mudanças forjadas em nível municipal, especialmente no período 1993-1996, com o processo de descentralização político-administrativa, ou seja, com a divisão de poderes ocasionada pela divisão do estado de Goiás, e com o processo de descentralização desencadeado pelo governo federal.

Ponte Alta do Tocantins está localizado na região Leste do Estado e limita-se ao norte com os municípios de Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins, Lagoa do Tocantins e Mateiros; ao sul com os municípios de Silvanópolis, Pindorama do Tocantins e Almas; a leste com o município de Mateiros; e a oeste com o município de Monte do Carmo.

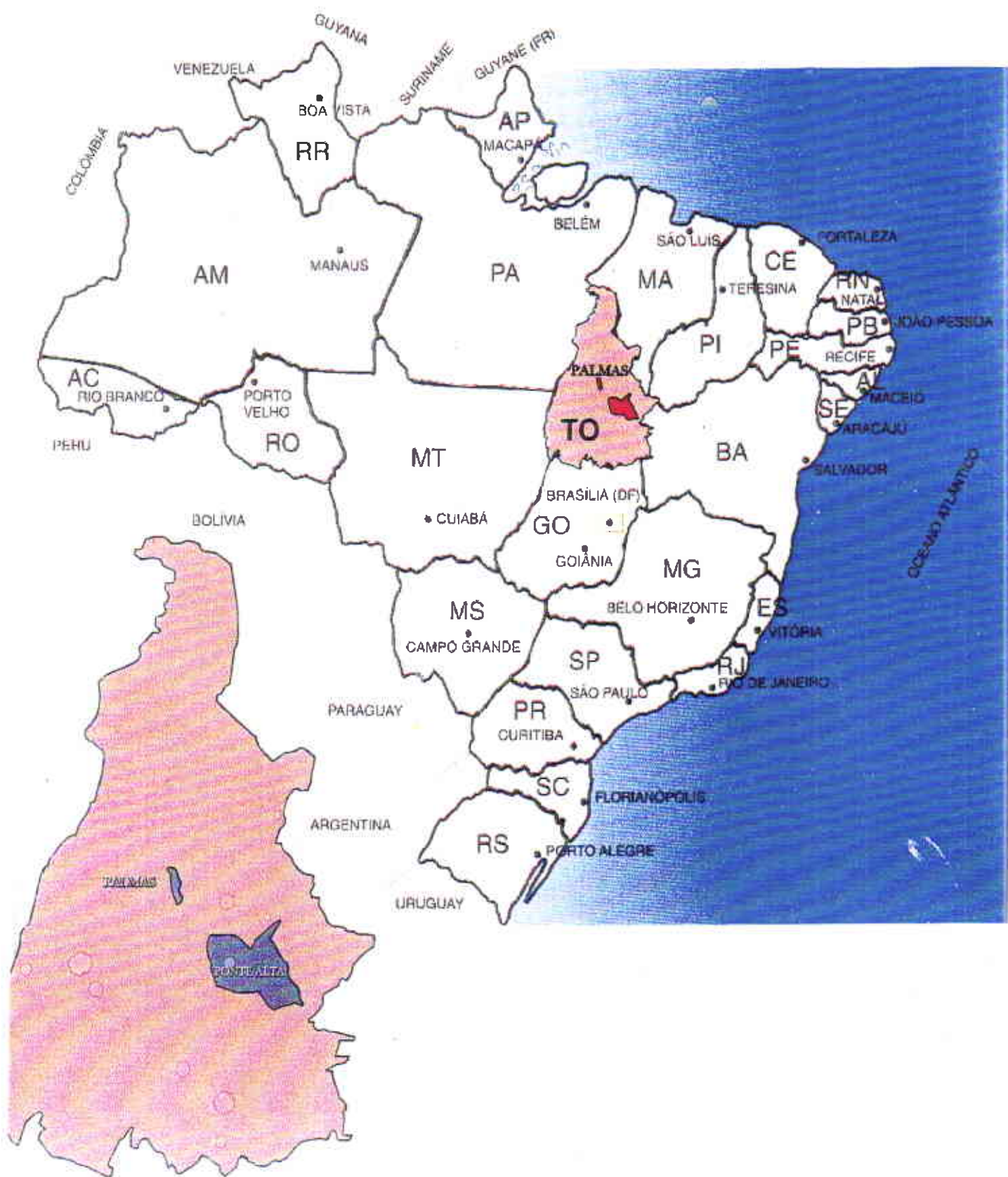
Segundo dados preliminares do Censo de 1996, no município existem 6 560 habitantes, sendo 3 585 na zona rural e 2 975 na zona urbana, ocupando uma área de 10 082,1 km², (densidade demográfica de apenas 0,65 hab/km²)²⁶. O município está dividido em sete distritos: Água Suja, Extrema, Gato, Palmeiras, Paraná, Sumidor e Barreiro. A formação dos distritos parece se dar tanto em função da resistência da população rural ao êxodo para a cidade, quanto como um mecanismo de carrear serviços públicos para a zona rural. Vale ressaltar que em alguns destes distritos, apesar do baixo índice populacional, estão sendo criados escola pública, igreja e posto de saúde pública.

Outro dado importante quanto ao movimento demográfico é a mudança dos jovens para a zona urbana. Os pais fazem acordo com famílias na cidade para que seus filhos e filhas morem em suas casas para estudarem e, como pagamento pela estada, prestam serviços sem por eles receberem remuneração mensal. Em raros casos tais jovens retornam às suas residências.

A partir do patamar da concentração inter-regional do capital e dos serviços e da pouca procura de mão-de-obra, Ponte Alta adquire uma feição demográfica diminuta. Faz parte de sua história a saída dos jovens para outras cidades em

²⁶ Dados obtidos no IBGE – Palmas-TO.

LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS E PALMAS NO ESTADO DO TOCANTINS E NO BRASIL



busca de estudo já em nível médio. Além disso, é comum chefes de família deixarem o município à procura de emprego. No primeiro caso o índice de retornos é reduzido.

No tocante às suas relações internas e externas a distância rodoviária do município à capital tocaninense (Palmas) é de 189 km, dos quais 125 sem pavimentação e de difícil acesso, em decorrência da não conservação sistemática de sua principal via de circulação. Além disso, as demais vias de acesso em todo o município dificilmente podem ser consideradas como estradas. Configuram-se mais como trilhos, forjados por alguns poucos carros que aí circulam. Encontram-se nessa situação em decorrência da não conservação e também das dificuldades provocadas pela alta arenosidade do solo em boa parte do território pontealtense. A circulação nesse espaço torna-se difícil, tanto pelo exposto quanto pela inexistência de transporte coletivo em boa parte do município. Há linhas de transporte oferecidas pela prefeitura – algumas semanais e outras quinzenais – apenas para os quatro distritos mais isolados. Os demais são servidos por ônibus pertencentes à empresa privada.

Tal fato é agravado pela pobreza da maioria de seus habitantes que, na ausência de animais, dependem de caronas nas caminhonetas, *pik-ups* e caminhões de particulares que ali conseguem circular. Os carros pequenos circulam, basicamente, apenas pelas vias que servem de portas de entrada para o município e em algumas estradas mais próximas à sede. As dificuldades enfrentadas pela população local para se locomoverem são muito grandes, o que faz as distâncias parecerem maiores do que em outras localidades²⁷.

Quanto ao transporte intermunicipal, Ponte Alta do Tocantins é servido por uma empresa particular (Viação Ponte Alta) que possui duas linhas para Palmas, a capital do estado, uma diária e outra em dias alternados, ambas tendo como trajetória a cidade de Porto Nacional. O município abriga também os serviços de um aeroporto público, cuja utilização se faz, predominantemente, pelos políticos do Tocantins.

Do ponto de vista das atividades produtivas há um predomínio da pecuária de corte e da agricultura de subsistência, sendo as principais culturas

²⁷ O espaço, portanto é um testemunho; ele testemunha um momento de um modo de produção pela memória do espaço construído, das coisas fixadas na paisagem criada. Assim o espaço é uma forma [...] durável, que não se desfaz paralelamente à mudança de processos; ao contrário, alguns processos se adaptam às formas preexistentes enquanto que outros criam novas formas para se inserir dentro delas (Santos, 1990:138).

o arroz de sequeiro, o milho, o feijão, a banana, a cana-de-açúcar e a mandioca. Outros efetivos da pecuária são: asininos, suínos, ovinos, caprinos, muares e eqüinos.

Em Ponte Alta, não há uma distribuição racional da propriedade fundiária, mas uma concentração fundiária. Muitas das grandes propriedades são de fazendeiros do sul e leste do país, regiões mais avançadas onde, com a colonização, as grandes concentrações não ocorreram com tanta freqüência. Sua população então migra e concentra as terras em outras regiões como forma de investimentos. Na forma de exploração de madeira, também figura com certa importância o extrativismo vegetal.

No espaço urbano encontram-se micro e pequenos comércios de produtos variados, empregando diretamente uma reduzidíssima força de trabalho²⁸. Representam a maior fonte de emprego nesse município os órgãos públicos municipais e estaduais: escolas, colégio, hospital, Companhia de Abastecimento de Água do Tocantins (SANEATINS), Companhia de Energia Elétrica do Tocantins (CELTINS), Fórum, Prefeitura Municipal, Biblioteca Municipal, Posto Telefônico da TELEGÓIAS, Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS), Coletoria Estadual.

Os serviços de comunicações também são reduzidos. Não há emissora de rádio. Os serviços de telefone, que possuem DDD e DDI, atendem a uma minoria da população. O município mantém ligação com apenas um canal de televisão – Organização Jaime Câmara/Sistema Rede Globo. É servido por uma agência de correios. Não possui agência bancária, ficando dependente dos serviços de Porto Nacional e Palmas²⁹.

Ponte Alta do Tocantins tem certo destaque no estado por suas manifestações culturais, na forma de festejos religiosos no mês de agosto³⁰, e por seus vários pontos turísticos: a Praia do Rio Balsas, o Rio de Ponte Alta – localizado no Bairro Boa Esperança – Morro Solto e Cachoeira de Sussuapara.

A Tabela I e o Quadro I apresentam os recursos mais gerais do município.

²⁸ Conforme dados do SEPLAN-TO, em 1995 haviam 18 estabelecimentos comerciais, gerando 15 empregos.

²⁹ É interessante enfatizar que o município já foi servido por uma agência bancária, que encerrou seu funcionamento no ano de 1985 por falta de movimentação.

³⁰ No momento destes festejos, em que referendam o Santo Padroeiro da cidade – Bom Jesus de Ponte Alta – a cidade recebe turistas de várias localidades do Estado, fato que provoca uma mudança em seu ritmo e acaba trazendo algumas divisas para o município.

Tabela I
Finanças Municipais - 1995
Arrecadação de ICMS por atividade econômica

Atividades	Valor Líquido (R\$)	%
Comércio	27.514,11	34,45
Indústria	3.950,66	4,95
Comunicação	17.968,71	22,50
Pecuária	10.039,95	12,57
Energia Elétrica	18.063,98	22,62
Agricultura	61,98	0,08
Minério	0,00	0,00
Transporte	251,24	0,31
Combustível	2.005,67	2,51
TOTAL	79.856,30	100,00

Quadro I
Transferências Constitucionais para o Município - 1994-1995

Conceitos	1994	1995 (R\$)
FPM	273.162,09	562.974,13
PASEP*	2.793,46	5.629,65
ITR	1.251,69	8.681,22
IOF OURO	0,00	0,00
INSS*	0,00	0,00
FGTS*	0,00	0,00
TOTAL	274.413,78	571.655,35

* As transferências por conceito do INSS, PASEP e FGTS não estão incluídas no total, pois não fazem parte da receita municipal.

FPM - Fundo de Participação do Município

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

ITR - Imposto Territorial Rural

IOF OURO - Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Fonte: Sistema Estadual de Planejamento e Meio Ambiente - SEPLAN-TO

Quadro II
FPM do município de Ponte Alta do Tocantins - 1996

Meses	1ª decênio	2ª decênio	3ª decênio	TOTAL
Janeiro	27.664,98	16.459,86	7.353,34	51.478,18
Fevereiro	26.870,08	15.434,67	10.012,23	52.316,98
Março	21.135,66	21.135,66	11.159,17	45.459,02
Abril	53.643,29	18.042,16	8.403,15	80.088,60
Maiο	24.794,12	18.234,49	8.492,47	51.521,08
Junho	27.083,24	15.261,97	6.889,06	49.234,27
Julho	25.313,08	16.283,43	9.168,51	50.765,02
Agosto	25.866,30	11.620,03	9.175,17	46.661,50
Setembro	27.609,73	8.777,02	12.882,42	49.269,17
Outubro	25.650,54	11.590,08	8.541,21	45.781,83
Novembro	25.626,64	11.957,03	11.229,73	48.831,30

Fonte: Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM

O município sobrevive basicamente dos recursos transferidos pela instância federal, uma vez que seu sistema produtivo se apresenta com características tecnológicas e organizacionais pouco avançadas, o qual gera a baixa capacidade econômica do município, dando origem a uma arrecadação mínima. Em conseqüência, sua infra-estrutura urbana e de serviços públicos apresenta-se também precária, conforme indicam os Quadros III e IV.

Quadro III
Aspectos de infra-estrutura urbana e serviços públicos do município - 1996

nº de ligações elétricas cadastradas	nº de ligações de água cadastradas	nº de linhas telefônicas instaladas	nº de ligações de esgoto	tratamento de lixo
560 urbanas	578	103	inexiste ligação de esgoto sanitário (fossas particulares)	coletado por caminhões e depositado a céu aberto
02 rurais	-	-	-	-

Fontes: Cia. de Energia Elétrica do Tocantins, Cia. de Saneamento do Tocantins, Cia. Telefônica de Goiás e Prefeitura Municipal de Ponte Alta-TO.

Quadro IV
Situação da Saúde - 1996

Nº de leitos hospitalares	Nº de profissionais
14	médico - 02 odontólogo - 01 bioquímico - 01 enfermeiro - 01 técnico em enfermagem - 03

Fonte: Hospital de Ponte Alta do Tocantins

Na área da assistência médico – sanitária, o município destaca-se dos demais da região Leste, no sentido de contar com considerável quadro profissional, sendo todos credenciados no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Instituto de Previdência do Tocantins (IPETINS). E, ainda, com uma estrutura física em condições médias de conservação. Essa situação existe em decorrência de Ponte Alta ser a cidade maior e com melhor estrutura urbana das demais da região. Assim, recebeu uma unidade hospitalar estadual, com um número considerável de atendimentos, fato que permite receber um pequeno repasse de orçamento mensal do governo federal. Dessa forma os atendimentos mais simples são realizados no próprio município. Contudo, parte da população urbana tem um atendimento de melhor qualidade, devido às condições financeiras para se deslocar aos centros mais desenvolvidos. O município também é beneficiado por várias ações do Programa Comunidade Solidária, que atende mais diretamente a população rural e da periferia urbana, como o Programa dos Agentes Comunitários, de imunização infantil, de atendimento às nutrízes e crianças em risco nutricional.

Em Ponte Alta do Tocantins, os produtos mais básicos da ciência e da tecnologia como energia elétrica, transporte, habitação, saneamento, telefone ainda não foram socializados nem para a população urbana como um todo – existem famílias que residem no centro da cidade e não possuem sequer energia elétrica, água encanada, sanitários internos. As conseqüências desta (des) organização social excludente são ainda mais cruéis para as populações que residem na zona rural. Em conjunto tais condições com certeza aumentam as possibilidades não só do êxodo rural, como também do urbano.

No município, grande parte da população é constituída de trabalhadores braçais analfabetos absolutos, aqueles que não dominam quaisquer códigos sistematizados de leitura e escrita, ou analfabetos funcionais, aqueles que detêm

apenas formalmente alguns conteúdos escolares sem, contudo, a capacidade de interpretá-los. Esta situação é facilmente identificada nas falas de vários moradores do município, quando questionados sobre o grau de escolaridade da maioria da população.

A maioria da população reside em precárias condições habitacionais. Um exemplo é a professora que responde da seguinte forma à indagação a respeito das questões de moradia no município.

Muito fraca né. Porque a maioria da população num tem nem mesmo nem a própria casa pra morá. Igual eu mesmo, que sô professora, num tenho uma casa pra mim morá. Quê se vié uma chuva eu tenho que ir pra dentro do colégio que dou aula (Professora de escola rural municipal).

Quanto às condições de alimentação e de saúde, a situação também é precária. Em sua maioria, a população alimenta-se mal e tem que disputar vagas no atendimento de sua saúde.

A situação da alimentação das pessoas que moram na zona rural não é boa. Eles produzem alimentos que dizem respeito ao básico, que seja, arroz, farinha, feijão. Mas isso em quantidades que dá só quase pra subsistência. Então não é boa... Agora, hoje o pessoal da zona rural, uma grande parte das famílias da zona rural está com a sua alimentação complementada com as cestas básicas do Programa Comunidade Solidária. O que a gente tem a retratar é que, a principio está ajudando, mas a intenção da complementação tá levando essas próprias famílias a deixarem de produzir até alguma coisa... algum alimento básico que vinha sendo produzido. O que nós consideramos que é um prejuízo, no que diz respeito ao desenvolvimento desse mesmo povo, porque onde deveria ser investido... seria nos meios de produção e não na distribuição direta de alimentos (Morador do Município).

Uma parcela da população tem consciência da possibilidade de acomodação que programas desta natureza podem causar, mesmo sendo atendida pelo Programa das Cestas Básicas.

Verificamos a importância do rádio, único meio de informação da população rural, por ocasião de uma estada em uma fazenda quando o agricultor

comentava a respeito de programas que ouvira pelo rádio, e que tratam dos municípios. Pudemos ver a clareza de sua percepção quanto a necessidade de se manter informado e a importância de tal meio de comunicação, já em desuso nas cidades maiores, para municípios mais distantes.

Com relação à comunicação para com as pessoas que moram na zona rural, o que nós podemos confirmar é a existência de um meio de comunicação que é o rádio. Por sinal, o rádio a pilha, que pra nós urbanos que convivemos numa sociedade às vezes mais desenvolvida sabemos que já é de pouco uso nos centros, principalmente nos grandes centros, mas é o meio de comunicação do cidadão da zona rural. Por sinal... os programas de rádio... podemos presenciar que vêm colaborando com a informação e até na aquisição de conhecimentos de muitos, de muitas pessoas que vivem na zona rural (Morador do Município).

Esse fato contribui para que essas pessoas apresentem um grau relevante de informações a respeito dos acontecimentos contemporâneos, fenômeno que revela a necessidade de uma política de expansão dos meios de comunicação para uma possível intervenção democrática no município.

As precárias condições de trabalho, a parca alimentação, as dificuldades de acesso, a dependência de transportes particulares, as limitações de lazer e as dificuldades de atendimento médico fazem do cotidiano das famílias uma incessante luta pela sobrevivência. A população, vivendo em sua maioria dispersa, quando se encontra, não o faz com finalidade de organização conjunta em torno de demandas que possam reverter em proveito próprio. Cada família procura dar solução a seus problemas de maneira isolada, muitas vezes através da busca de amizades e da benevolência daqueles que detêm o poder local, e de seus patrões. O período de eleições é encarado com naturalidade como uma oportunidade para se criar e/ou reforçar alianças que possam implicar em benefícios particulares imediatos.

Em época de eleições, a rotina do dia-a-dia é quebrada pela movimentação em busca de votos para todos os candidatos, fato que provoca comícios, reuniões e favores para as regiões e famílias do município. Nas disputas eleitorais, em qualquer partido, as famílias no geral ainda acompanham seus líderes. Embora prevaleça esse acordo tácito, há sempre a possibilidade de que os votos sejam divididos. A vinculação política da população dá-se por pequenos agrados, tais

como transporte, passagens para as cidades circunvizinhas, consultas, cirurgias e receitas médicas, promessas de melhorias na área rural, como a construção ou conserto de estradas, empregos, construção de escolas ou, em caso de vitória, demissão de determinados funcionários, pertencentes ao grupo que perdeu a eleição. Ameaças de represálias entram no rol das promessas de doação de bens como forma de assegurar a filiação partidária dos munícipes. Assim, o contraponto político não se pauta pela análise das propostas partidárias, quando existem, e suas conseqüências. O voto é norteado pela busca de pequenas vantagens e melhorias.

Esse comportamento permeia todo o cotidiano e está presente no período de eleições, ocasião certa para sua plena manifestação. Embora existam várias pessoas que procuram deliberadamente vários candidatos no sentido de extrair de cada um deles alguma vantagem pessoal, existem também aquelas que se acanham de fazê-lo abertamente. No entanto, percebemos que esse comportamento distinto dá-se apenas na forma. Em essência, a regra é a mesma.

Nesse momento, é necessário esclarecer que o partido político do chefe do executivo municipal é o mesmo do governo estadual, o Partido Progressista Brasileiro (PPB), coligado com o Partido da Frente Liberal (PFL). E o partido vitorioso nas eleições municipais de 1996, em Ponte Alta do Tocantins foi o PMDB, coligado com o PSDB. Esta coligação, em nível de Estado do Tocantins, representa a oposição à política tradicional do governo de estado.

Tivemos a oportunidade de analisar essa diferença no momento da campanha eleitoral, quando a forma de fazer política se mostrou bastante diferenciada entre os dois partidos que disputavam as eleições. A máquina administrativa municipal e estadual – e por vezes a federal com as cestas básicas do Programa Comunidade Solidária – ficaram à disposição do candidato da situação (PPB/PFL), em especial os recursos e cestas básicas de alimentos. Esse candidato não apresentou qualquer programa oral e/ou escrito à população. Nos momentos de seus comícios, seus partidários aproveitavam exclusivamente para falar contra a pessoa do candidato da oposição. No dia da eleição, usou-se como estratégia política não a tradicional compra de votos, mas o pagamento dos eleitores para que não comparecessem às urnas para votarem. Tal fato causou um número de abstenções jamais visto na história eleitoral do município.

Quanto ao candidato da oposição (PMDB/PSDB), sua forma de fazer política mostrou características mais democráticas, uma vez que apresentou plano

de programa por escrito (ver anexo 2); nos comícios, que eram realizados nos distritos, apresentava amplo conhecimento quanto às dificuldades de cada região do município e algumas soluções para seus problemas específicos. Contudo, não aboliu por completo as características tradicionais de se fazer política, como o paternalismo. Até mesmo, porque a própria população parece cobrar ainda atitudes nesse sentido, devido o alto grau de miséria presente nesse espaço.

A alternativa de organização política, principalmente, via atividades sindicais ou associações parece remota. A título de exemplo, no município existem apenas três associações de pequenos produtores rurais, uma associação urbana e nenhum sindicato rural ou de professores, sendo que a associação urbana é controlada por políticos ligados ao governo do Estado.

No tocante aos Conselhos Municipais, atualmente exigidos pelos órgãos estaduais e federais – em Ponte Alta existem quatro Conselhos constituídos formalmente – a população rural e urbana sequer tem informações de sua existência. Conseqüentemente, são marginalizadas de sua gestão.

Assim posto, podemos concluir que determinados espaços do norte do Estado de Goiás parecem não ter se moldado ao capital nem mesmo enquanto produtores de artigos primários, acentuando mais ainda as disparidades inter-regionais, uma vez que sua especialização produtiva era apenas de subsistência, o que causou por vezes até um certo esquecimento desses espaços³¹. Ponte Alta pode ser utilizada como um bom exemplo desse fenômeno de acumulação. Até 1958 o seu território fazia parte do município de Porto Nacional. Contudo, as dificuldades de acesso fizeram com que esta parte do município não se desenvolvesse tanto quanto a que hoje pertence a Porto Nacional. O município sofreu, juntamente com todo o norte do Estado de Goiás, as conseqüências da concentração do capital em apenas algumas regiões do país, e ainda hoje, fazendo parte do novo Estado, parece continuar sofrendo tais conseqüências, por prevalecer a mesma tendência de acumulação do capital em apenas algumas regiões do Tocantins³².

Atualmente, essa concentração de “benefícios” unicamente em determinadas localidades está presente também no espaço do próprio município,

³¹ Conforme Campos “Muito embora tenha sido uma constante, o peso da influência dos Estados na política brasileira não foi o mesmo para todos eles. Tanto havia aqueles que praticamente dominavam, como aqueles de pouca ou nenhuma importância política” (1983: 83). Cf. também Góí, 1995 e Aires, 1996.

³² O próprio coordenador do SEPLAN-TO afirma que as dez regiões do estado são distintas e que a Leste, provavelmente, é a que está em piores condições de avanço.

no qual alguns recebem mais bens e serviços da administração municipal. Os motivos parecem ser, não as possibilidades latentes destes, e sim questões político-clientelistas³³, como a sua densidade eleitoral. Significa que haverá trabalho onde houve voto e onde há apoio eleitoral ao administrador local.

Um bom exemplo de uma das características do “estilo de fazer política no interior do país”³⁴, marcante em Ponte Alta, fica explícito na fala abaixo:

As regiões que recebe... os serviços da prefeitura, são aquelas regiões que dá apoio ao prefeito. No nosso caso, do Gato... a nossa região num recebe apoio porque nós num apoiamos o prefeito. Agora, recentemente... ele mandou a patrola beneficia lá, as estradas. Mas, aquele pessoal que não... apóia ele, ele não mandou a patrola naquelas regiões (Fazendeiro do município).

³³ De acordo com Bobbio “não seria difícil definir as relações de clientela como fenômenos típicos de uma sociedade tradicional como era a romana [...] De fato, embora o impacto com as estruturas do mundo moderno provoque rupturas na rede de vínculos da clientela, embora as relações de dependência pessoal sejam formalmente excluídas, tudo isso tende, contudo, a sobreviver e a adaptar-se, seja em face de uma administração centralizada, seja em face das estruturas da sociedade política (eleições, parlamento, partidos) [...] no sistema político moderno, eles tendem a coligar-se e a integrar-se numa posição subordinada ao sistema político (um estilo de clientelismo que coloca os políticos de profissão acima dos cidadãos) [...] os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.)” (1995: 177-178).

³⁴ Essas características são aquelas, ainda descritas pelo clássico “Coronelismo, enxada e voto” de Victor Nunes Leal, no final da década de 40, que podem auxiliar na compreensão dos dados aqui expostos. O coronelismo é entendido como um sistema político marcado pela relação de compromisso entre o poder privado que entra em decadência e o poder público que se fortalece, o qual assume características mais fortes com a extensão do sufrágio, momento em que os proprietários de terras passaram a controlar substancial parcela do eleitorado. Este modo de incursão do poder privado no âmbito público ganha força e relevância nos municípios brasileiros rurais ou predominantemente rurais. Assim, o regime representativo vinculou os fazendeiros, detentores de votos, aos detentores do poder público, fenômeno que gerou: o indevido uso da máquina pública, a submissão do município ao Estado, acirrada perseguição aos inimigos políticos e exacerbado favoritismo em relação aos aliados. Iniciada a decadência da estrutura agrária no país, o poder dos coronéis não ficou diminuído. Ao contrário, o fenômeno do coronelismo acirrou-se com o apoio oficial para a manutenção no poder, de determinada facção política local.

Algumas de suas características mais marcantes são: a desorganização dos serviços públicos; o paternalismo, via filhotismo – favores pessoais de toda ordem, como arranjar emprego, emprestar dinheiro, providenciar médico ou hospitalização nas situações urgentes, ceder transportes para viagens, receber correspondências – ou via mandonismo – perseguições aos adversários, sistemática recusa de favores, preterições nos serviços públicos e rigor fiscal para os inimigos políticos, o chefe político como dono de tudo; utilização do público como privado; a organização agrária do município mantém a dependência do elemento rural ao fazendeiro, impedindo o contato direto dos partidos com essa parcela do eleitorado; influência dos chefes locais na nomeação para cargos estaduais e até federais; uso do dinheiro público para negociatas particulares e/ou para o caixa do partido oficial para os períodos eleitorais; a autonomia legal dos municípios é cerceada por diversas variáveis, como intromissão do poder estadual, frágil base financeira, principalmente se o prefeito for oposição ao governo estadual (aqui, as atribuições do Estado para com o município passarão a ser exercidas de acordo com as indicações da oposição municipal governista); um sistema rural decadente, baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça; utilização do dinheiro, dos serviços e dos cargos públicos como processo de ação partidária. Em resumo, as raízes dessa estrutura política, ou seja, seu lado político: via força dos coronéis, atualmente substituída pelo “doutor” que vem para salvar o município e acredita que sua população não pensa podendo, portanto, definir tudo. E seu lado social o predomínio da vida rural sobre a vida urbana, a grande propriedade territorial, dificuldades de comunicação (transportes e meios de comunicação) e a desorganização dos serviços públicos.

Como se percebe, o discurso fala por si mesmo, podendo ser confirmado até via relatos de vereadores da situação:

É... tudo é questão política. Onde a região tem mais pessoas que tá a seu favor, na política é mais beneficiada... (Vereador do Município de Ponte Alta).

Palacín, que fez um estudo a respeito do coronelismo no extremo norte goiano, hoje Estado do Tocantins, diz que “*em Goiás o partido significava uma mediação obrigatória entre o poder local dos coronéis e a ordem mais ampla representada pelo Estado*” (1990: 6).

Desta forma, “esse modo de fazer política no interior” mantém-se como traço significativo nas relações econômicas, políticas e sociais do município, mostrando também sua capacidade de adaptação face aos novos mecanismos de descentralização, estando subordinado ao sistema político, característica da adaptação do clientelismo às estruturas do mundo moderno.

A descentralização não é politicamente “inocente”, e realizada sem critérios técnicos bem definidos, pautando-se mais por parâmetros político-partidários, pode ser um projeto desastroso para a maioria dos municípios brasileiros que são pobres e dependentes politicamente da esfera estadual. Ela pode exercer um papel político fundamental na estruturação de uma sociedade, desencadeando um processo democrático, ou colaborando na reprodução das relações sociais. Assim, entendemos que é preciso observar os efeitos deste processo no espaço em análise. O modelo econômico implantado e as políticas governamentais centralizadas reproduziam e aprofundaram uma forma perversa de distribuição das riquezas, associando crescimento econômico e social para poucas regiões, com acentuada pauperização econômica e social dos demais espaços e de seus habitantes, portanto, garantindo cidadania a poucos.

No caso em estudo, nota-se que o processo de descentralização, embora necessário, parece não ter provocado uma mudança na qualidade das relações políticas desta localidade. E mais, que a ruptura com a estagnação econômica e o refluxo da população só se fará em função de investimentos que criem condições de infra-estrutura, em especial para a modernização dos setores produtivos.

CAPÍTULO III

A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS: O ANTIGO QUE PODE SER NOVO

Na análise da situação educacional, as variáveis detectadas no capítulo anterior não podem ser desconsideradas: o baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico, o desconhecimento das potencialidades culturais que envolvem todas as faixas etárias e o município como um todo, dada suas potencialidades e limitações. Diante das características sociais, econômicas e políticas perpassadas por traços ainda muito tradicionais, cabe analisar se o Sistema Municipal de Ensino acompanha a modernização nacional ou se é marcado pelas características tradicionais. Em outros termos, se podemos observar conseqüências práticas quanto à universalização do ensino fundamental, quanto à qualidade das condições de ensino-aprendizagem sobretudo na zona rural, e quanto à participação democrática, universal e consciente da população no que tange aos assuntos do município.

Município instalado há trinta e sete anos, Ponte Alta do Tocantins conta com trinta e dois estabelecimentos de ensino, todos públicos (Quadro V). Não há iniciativa particular nem federal na área educacional. O Sistema Estadual é composto por cinco unidades, sendo três urbanas e duas rurais. O Sistema Municipal³⁵ é constituído por vinte e sete unidades assim localizadas: uma unidade de pré-escola, situada no centro da cidade; uma unidade pluridocente (com um professor para cada série), localizada na periferia, oferecendo da primeira à quarta série e vinte e cinco estabelecimentos unidocentes rurais (escolas que possuem apenas uma sala de aula, onde o professor ensina, ao mesmo tempo, para as quatro séries iniciais do ensino fundamental). Destes, apenas um oferece até a quinta série. O município mantém ainda, uma creche que funciona nos

³⁵ O Sistema de Ensino de Ponte Alta atende, nos mesmos espaços físicos e sem nenhuma diferenciação de metodologia, os alunos em idades de pré-escola, 4 a 6 anos e alunos em idade para educação de jovens e adultos analfabetos, 14 anos acima.

períodos matutino e vespertino, atendendo crianças de três a seis anos de idade, ou seja, crianças em idade pré-escolar.

Quadro V

Estabelecimentos de ensino público em Ponte Alta do Tocantins - 1996

	Ensino Privado	Ensino Público				
		Federal	Estadual		Municipal	
			Urbano	Rural	Urbano	Rural
Estabelecimentos	-	-	03	02	02	25
Graus de ensino	-	-	Pré-escola, 1ª e 2ª grau	1ª fase	Pré-escola e 1ª fase	1ª fase e 1 escola com 5ª série
Número de salas de aula	-	-	29	11	2 multisseriadas	27 multisseriadas e 1 escola com 5ª série

Fontes: Secretaria Municipal de Educação de Ponte Alta do Tocantins e Delegacia de Ensino de Porto Nacional.

Na década de 80, o município chegou a manter um total de trinta (30) escolas multisseriadas na zona rural. Contudo, a sua diminuição aconteceu pois, de tempos em tempos, o número de alunos torna-se tão diminuto que dificulta manter o funcionamento de algumas unidades escolares. Como exemplo, podemos citar aquelas que funcionam até com 5 alunos. Aqui reside um problema que merece atenção em sua solução, no sentido de não permitir que esses alunos, mesmo em número reduzido, fiquem sem acesso à escola. Poderão ser 5 futuros analfabetos!

Quadro VI

Expansão do Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Número de escolas	dados incompletos	dados incompletos	21	24	26	27
Número de matrículas	dados incompletos	dados incompletos	733	657	636	870

Fonte: Secretaria Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins.

Obs.: Aqui não estão incluídos os números da pré-escola, por estarem incompletos.

Quadro VII
Matrículas iniciais na 1a fase do ensino fundamental - 1996

Sistema Estadual	Rede municipal
724	870

Fontes: Delegacia Regional de Educação de Porto Nacional e Secretaria Municipal de Educação de Ponte Alta do Tocantins

Os Quadros VI e VII demonstram a expansão quantitativa de escolas, mas, contraditoriamente, uma diminuição de matrículas nos anos 94/95. Essa diminuição no quantitativo de matrículas se deu por causa da junção de alguns estabelecimentos rurais sem uma consulta prévia à população, causando assim certo descontentamento nos pais. Essas mudanças de locais ou mesmo fechamento de escolas no município estão muito ao sabor de favores ou perseguições políticas. Assim, para beneficiar determinadas famílias, que provavelmente tenham apoiado a candidatura do administrador municipal, foram abertas escolas em/ou perto de suas fazendas, e contratados, independente de sua qualificação, professores dessas mesmas regiões. E como punição às famílias que não o apoiaram, as escolas que possivelmente se localizavam nas proximidades de suas residências foram fechadas ou ficaram sem manutenção durante toda a administração, e os professores trocados por outros, ligados às suas bases. A preocupação com a escola e com a formação dos que ocupam a função de professor parece estar resumida mais em uma estrutura física para fins eleitoreiros e, portanto, sem maiores preocupações com as questões pedagógicas, com a formação do professor ou até mesmo com o acesso de todos à escola, ficando estas questões por conta dos pais que vez ou outra cobram mais saber e competência do professor, demonstrando ter consciência do papel da escola no futuro de seus filhos. Portanto, das dificuldades que enfrenta um analfabeto na sociedade atual.

Uma expressão clara da ausência de critérios técnicos em ações na área da educação pode ser percebida quando tentamos levantar os motivos que definem a construção, reforma e reconstrução de escolas municipais e só encontramos respostas da seguinte ordem:

Olha, isso já vem da... da prefeitura, entendeu... Então, quando o MEC... quando eles passam pra gente o formulário e tudo, eles num determinam a escola. Então, a prefeitura, o prefeito, ele é quem decide qual... qual que tá precisando reformar, construir. Aonde deve. Aonde num deve (Secretária Municipal da Educação).

É... questão política... é sim, questão política. Ele alega que num têm condições de reformar todas. Mas né não. Porque que a condição só dá pra reformar onde o setor político dele é forte? É política sim. (Vereador da situação).

Os dados apresentados nos Quadros VI e VII demonstram que em Ponte Alta do Tocantins a esfera municipal mantém o maior número de matrículas na primeira fase do ensino fundamental. Neste sentido, segue as tendências nacionais da descentralização do ensino fundamental para o âmbito municipal, principalmente se observarmos o período considerado para nosso estudo – 1993-1996.

Para análise da realidade percebida em nosso estudo, faremos uma reflexão a respeito dos principais argumentos postos pelo discurso neoliberal, e desencadeadores das ações educacionais já em processo de materialização no município de Ponte Alta.

Neste discurso identificamos, conforme nosso interesse teórico, os argumentos da eficiência, da eficácia, da equidade, da qualidade, da participação e da democratização, via descentralização.

Diante desse quadro, levantamos a seguinte questão: Que mudanças qualitativas (ou democráticas) as “novas” ações desencadeadas pelas políticas de descentralização estariam produzindo na educação do município em estudo?

Em termos legais, antes da Constituição de 1988, o ensino municipal era considerado um subsistema do sistema estadual. O município desempenhava um papel apenas suplementar ao sistema estadual, não sendo assim incluído na tomada de decisões. Contudo, após a promulgação da nova carta constitucional as atribuições dos municípios na área do ensino fundamental foram ampliadas, cabendo-lhes com isso planejar, organizar e gerir seus sistemas de ensino (Gadotti, 1993: 71-102).

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 211:

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Em 1996, a organização do Sistema Municipal de Educação mais uma vez é reforçada legalmente com a Lei nº 9 394/96, sancionada no dia 20 de

dezembro (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que amplia e define as atribuições dos municípios com a educação escolar:

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

I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II- exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III- baixar normas complementares para seu sistema de ensino;

IV- autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida 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 mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único- Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 87, § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá

I- matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

II- prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III- realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância;

IV- integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

Para a operacionalização de tais mudanças, surge a necessidade de uma reorganização do órgão gerenciador da educação nos municípios, como fica claro no próprio texto da Lei:

Art 88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação (LDB nº 9 394/96).

A existência de um órgão como esse deve ser garantida pela possibilidade de dispor e gerir recursos educacionais, reorganizar, repensar e replanejar constantemente a rede de escolas em seu todo. Significa a configuração de um todo estruturado em que os serviços, funções e atribuições se correlacionem interdependentemente. Há que se exigir, assim, competência técnica, teórica e política de seu representante direto em favor de uma educação democrática, para o detalhamento de cada serviço, a definição de competências, a clarificação de objetivos gerais e específicos, tudo decidido com o coletivo dos trabalhadores da educação e população (Verza, 1993).

Em Ponte Alta, a montagem da estrutura administrativo-gerencial da educação municipal aconteceu na década de 70. Antes existia a figura do "fiscal de escolas" que ficava sob a orientação de uma "divisão de educação" que se desdobrava da Secretaria Municipal da Administração.

Atualmente, o órgão municipal responsável pela educação está organizado em uma secretaria específica, com os cargos de Secretário de Educação e um auxiliar, do Coordenador do Programa da Merenda Escolar e um auxiliar e do responsável pela biblioteca municipal.

A secretária da educação, responsável por essa gestão no período estudado, deixa clara a ausência de autonomia para tomar decisões e definir uma política educacional.

Olha, geralmente as decisões num... num parte geralmente de mim.
O prefeito já toma a decisão. Me chama... passa pra mim... as
decisões... (Secretária Municipal de Educação)

Com maior ou menor intensidade, o núcleo das definições da política educacional local ainda centra-se no chefe do executivo e não no órgão municipal de educação. Esta política é orientada por objetivos que servem mais a interesses personalizados e desligada, por sua indefinição, de um Plano Municipal de Educação e, provavelmente, de um eixo nacional, por desconhecimento dos aspectos da educação escolar. Poderíamos pensar, então, que se materializa em nível local um direcionamento autocrático das decisões educacionais, a despeito de a gestão democrática do ensino ser preceito constitucional³⁶ e de existir um responsável direto pela área.

³⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, Título VIII, Cap. III, Art. 206, inciso XI.

Quanto ao censo escolar obrigatório, ou seja, a busca de todos os cidadãos em idade escolar, também não verificamos nenhuma ação nesse sentido. São os próprios professores que fazem a matrícula escolar, sem um controle da idade dos alunos matriculados ou do atendimento universal.

A função do pessoal do órgão municipal de educação constitui-se basicamente na prestação de assistência às escolas especificamente nos aspectos funcionais-administrativos. No que diz respeito à assistência pedagógica às escolas, principalmente do ponto de vista da organização do planejamento curricular, verificamos a total ausência de planos de ação e prática efetiva, seja para as unidades rurais, seja para as urbanas.

No que tange ao currículo, o município sequer organizou sua grade curricular, ficando portanto dependente da grade organizada pela esfera estadual, ou até mesmo, como vimos nas visitas às escolas rurais, seguindo exclusivamente o sumário do livro didático.

Os relatos dos professores sobre o trabalho de apoio pedagógico às escolas, sobretudo às rurais, e o contato direto com o órgão de educação deixam transparecer a sua função de mero repassador de materiais didáticos, ou seja, não permitem visualizar esforços no sentido de melhoria da qualidade do trabalho na sala de aula.

Tendo um apoio pedagógico a gente ia ter mais uma matéria... uma matéria... até mais moderna, mais atual pra passar pra eles. Porque lá não tinha apoio nenhum né, quanto a coordenação pedagógica não tinha apoio nenhum. Era a gente que saía, procurava, se queria melhorar o ensino... coisa nova quem levava era a gente, experiências próprias ou que via na televisão ou coisa parecida (Professora da Zona Urbana).

Em Ponte Alta, embora exista o Estatuto do Magistério Público Municipal, os professores são contratados pelo regime CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), com direito apenas a férias, a salário família e ao décimo terceiro salário, fato que dificulta possíveis propostas de formação profissional. A remuneração paga pelo município, de um salário mínimo (R\$ 120,00), é a mesma, seja para professores contratados ou efetivos seja para professores habilitados ou leigos.

A estruturação das escolas rurais não favorece os interesses populares nem a implantação de uma verdadeira escola que trabalhe nos parâmetros dos

conteúdos gerais exigidos pela sociedade atual, concorrendo assim para a perpetuação da marginalização do homem do campo dos benefícios do conhecimento universal acumulado e sistematizado (Maia, 1982 e Davis, 1988). Há então um funcionamento qualitativo da Secretaria Municipal de Educação? A forma em que está organizada possibilita uma descentralização educacional democrática?

Com a Constituição Federal de 1988, dois importantes documentos legais puderam fazer parte da realidade dos sistemas municipais de ensino,: a Lei Orgânica do Município e o Estatuto do Magistério Municipal, considerados de grande importância para a efetivação e continuidade de políticas educacionais democráticas. Tais documentos indicam as diretrizes básicas para a educação e garantem a organização da carreira do professor no município.

Estabelecidas na Constituição, as Câmaras Municipais elaborariam e promulgariam suas Leis Orgânicas, isto é, as Constituições Municipais.

A análise da Lei Orgânica de Ponte Alta revela uma limitada preocupação com a educação escolar, fazendo referência à mesma apenas em dois momentos. O primeiro, quando trata do financiamento da educação fundamental:

Artigo 157 - O orçamento anual do município deverá prever, obrigatoriamente, aplicação mínima de:

I- 30% (trinta por cento) para a educação fundamental

§1º - Na aplicação dos percentuais mínimos determinados por este artigo, é facultado ao município incluir as despesas relativas ao pagamento do funcionalismo das respectivas áreas. (1990: 61)

E o segundo, quando propõe a respeito das eleições de diretores:

Artigo 212, das Disposições Finais - A escolha de Diretores nas escolas municipais deste Município será feita através de eleição livre e por voto secreto

§1º - Participação das eleições como eleitores:

- a) Os pais dos alunos;
- b) Os alunos acima de dez anos, inclusive;
- c) Os professores e todos os funcionários das respectivas escolas.

§2º - A eleição será realizada, o mais aproximadamente possível, das eleições oficiais de modo que sirva também como atividade educacional.

§3º - Não poderá candidatar-se para diretor da escola, aquele que não fizer parte do quadro de professores (1990: 77)

Fica evidenciado que as diretrizes básicas para seu sistema de ensino não foram traçadas, ficando a questão da qualidade e da autonomia do sistema municipal apenas em tese. Sua autonomia continua limitada, se orientando via sistema estadual – por exemplo, através do calendário escolar – e, de certa forma, amarrando a possibilidade de uma política educacional de qualidade, uma vez que sua realidade é agredida pela política estadual que se baseia em parâmetros gerais para o Estado, cuja metodologia de viabilização normalmente não permite ou considera as necessidades, condições e as potencialidades locais.

Quanto à aplicação da cota estabelecida de 30%, os documentos³⁷ comprovam a devida aplicação de apenas 25%, entretanto, o espaço das escolas, principalmente das localizadas na zona rural, e o nível de formação dos que atuam como professores, explicitam que estes documentos possivelmente podem estar falseando a realidade. O fato ficará claro quando discorrermos especificamente, a respeito do funcionamento das escolas, da formação dos professores e através das fotografias e tabelas.

No tocante à tese da gestão democrática, via eleição dos diretores das escolas, observamos ser esta mais uma informação que não condiz com a organização real deste sistema de ensino municipal. Notamos ao contrário, a continuidade da tradição autocrática que caracteriza o sistema escolar brasileiro, quando na realidade os ocupantes desses cargos são indicados politicamente, sem a exigência de terem habilitação específica para tal. Há até o caso da indicação de uma funcionária, contratada para a função de serviços gerais, ao cargo de direção da Creche Municipal, enquanto o município possui um curso de Magistério que forma um número considerável de profissionais todos os anos. Podemos perceber, explicitamente o atrelamento do processo de eleição de diretores ao político-partidário, até mesmo como forma de manipulação da população nessa escolha.

O Estatuto do Magistério Municipal, organizado em 1993, não passa de uma réplica dos existentes em outros municípios. Suas características extremamente formais e a falta de conhecimento do mesmo pelos professores,

³⁷ Os documentos analisados foram os balancetes mensais da Prefeitura Municipal dos anos de 1995 e 1996, com seu Contador.

evidenciam que sua elaboração não significou mais que o cumprimento de pedidos formais das instâncias estadual e/ou federal, seguindo as mesmas orientações que atualmente estão sendo repassadas para a composição das associações de escolas.

Como exemplo desta formalidade, podemos tomar o Título Sétimo, que esclarece sobre o Quadro Suplementar da educação municipal:

Art. 32 - Integrarão o quadro suplementar, os atuais ocupantes de cargos ou funções do Magistério que não satisfaçam as exigências desta lei para enquadramento definitivo, observados os seguintes critérios:

I- Regente de ensino I (RE: I) os ocupantes do quadro suplementar em atividades de caráter polivalente do ensino regular, com exercício nas quatro primeiras séries de primeiro grau, que possuem nível de formação de quarta série de ensino de primeiro grau mais cursos intensivos ou exames de capacitação;

II- Regente de ensino II (RE: II) os ocupantes do quadro suplementar de atividades polivalentes de ensino regular em exercício nas quatro primeiras séries de primeiro grau, que possuam nível de formação de oitava série de ensino de primeiro grau, mais cursos intensivos ou exame de capacitação;

III- Regime de ensino III (RE: III) os ocupantes do quadro suplementar em atividades de caráter polivalente do ensino regular ou supletivo nas primeiras séries do primeiro grau, que possuem nível de formação igual ou equivalente ao segundo grau.

Art.33 - Os regentes do ensino previstos no artigo anterior, terão o prazo máximo de cinco anos, para obter habilitação específica podendo ser prorrogados, a critério da Secretária Municipal de Educação. (Estatuto do Magistério Municipal)

O artigo 32 estabelece as normas para os profissionais que não se enquadram na função do magistério por não terem a formação adequada. Por outro lado, o próprio executivo propõe normas que justificam a permanência da precariedade, ao permitir a prorrogação do prazo determinado para a habilitação específica, permitindo a permanência de professores leigos nas escolas municipais.

Pensando dentro dos números do quadro profissional do município, de seus 37 professores, 27 fazem parte desse quadro suplementar. Mesmo com esse

número elevado de leigos, na gestão administrativa analisada, não se desencadeou nenhum mecanismo para reverter a situação, do tipo cursos de formação inicial ou continuada, a despeito de constar no artigo 4º do estatuto o compromisso com a Valorização do Magistério:

Art.4º - A Prefeitura Municipal de Ponte Alta do Tocantins, por intermédio de sua Secretaria de Educação, deve assegurar ao pessoal do Magistério:

I - Aperfeiçoamento profissional. (Estatuto do Magistério Municipal)

Conforme o relato de vários professores da rede, as oportunidades de encontros que tiveram foram para orientações a respeito da Merenda Escolar:

Eu já fiz um curso sozinho, de professora e merendeira, somente.
(Professor do município)

Para a percepção do grau de valorização do magistério e da participação dos professores no município em estudo, entendemos ser importante comentar o processo de elaboração do Estatuto do Magistério Municipal. Tentando resgatar o processo de sua elaboração, que culminou na promulgação em 8 de abril de 1993, não encontramos qualquer sinal de discussão entre as partes interessadas, mas simplesmente o documento pronto.

A tentativa de resgate desse processo levou-nos a procurar a única pedagoga residente no município à época da elaboração do documento, e informações obtidas apenas reforçaram nossa hipótese: no município não há uma preocupação efetiva com a formação e carreira dos responsáveis pelo maior número de alunos na etapa do ensino fundamental, a despeito de um documento formalizado, do qual poucas pessoas têm conhecimento.

Estatuto do Magistério? Eu nem sabia que o município tinha um...
Não tenho a mínima idéia de quem o elaborou (Pedagoga).

Tornam-se explícitas as evidências do desinteresse quanto ao funcionamento efetivo e com qualidade desse sistema de ensino, da existência de uma legislação que desconsidera as especificidades do município, do desconhecimento da legislação municipal pela população, em especial pelos professores, e a sua não efetivação na prática. Sem dúvida, a construção de uma

lei democrática e seu cumprimento seria um grande passo na construção de um Sistema Municipal de Ensino democrático.

1. A escola de classe multisseriada

Antes de nos dirigirmos à organização e ao funcionamento das escolas rurais do município em estudo³⁸, é importante verificarmos como essas estão organizadas e funcionando no país como um todo.

No Brasil, a escola na zona rural sempre se caracterizou por um quadro maior de deficiências quando comparada à escola urbana.

Conforme estudo de Góí (1995: 47):

A literatura e as pesquisas comprovam que apesar de todos os programas e planos educacionais, inclusive com o apoio internacional, não ocorre educação escolar no meio rural nas regiões de produção agrícola para a subsistência.

Maia (1982) faz uma análise da realidade da educação rural no Brasil, nos últimos 60 anos e chegou à conclusão de que nenhuma mudança considerável havia se materializado em dados observáveis:

a descentralização do ensino em nada favoreceu os interesses populares [...] nem sempre, aos debates políticos, se seguiam medidas que propiciassem melhorias quantitativas ou qualitativas para a educação nacional [...] hoje o autoritarismo se coloca de forma mais sutil, atribuindo aos municípios a responsabilidade de custear a educação mas retirando, através de uma política econômica centralizadora, a possibilidade de custeá-la [...] Ainda hoje, a contratação e permanência dos professores na maioria (dos) estados depende de critérios políticos, acarretando, ao final dos períodos administrativos, demissões e eventuais contratações [...] A "comunidade" é a grande descoberta das autoridades. E em nome do fim do paternalismo e do assistencialismo procura-se desviar para

³⁸ Antes da emancipação do município, todas as escolas ali localizadas faziam parte do sistema estadual de ensino. Após sua emancipação, o primeiro prefeito eleito (1960), deu início a organização de escolas municipais rurais. Inicialmente, funcionavam nas residências dos fazendeiros e somente após alguns anos, as administrações locais foram construindo prédios próprios.

peessoas que não têm qualquer poder de barganha ou apoio político as soluções que são de competência da administração pública [...] As professoras rurais trabalham enfrentando todas as diversidades, que vão desde as condições da própria clientela até a do funcionamento precaríssimo dessa rede [...] Os alunos, em geral de aparência triste e desnutridos, vão à escola em busca de um saber que valorizam: ler, escrever e contar. Trabalham duro na roça [...] da mesma forma que o adulto [...] o baixo nível de conhecimento do professor e a ausência de qualquer metodologia faz com que o ensino mantenha características medievais [...] Entre o aluno e o professor não há mediação. O processo que, evidentemente, privilegia a memorização e dificulta as operações de raciocínio ou relacionamento, produz analfabetos que escrevem frases, mas não sabem o que escreveram [...] A merenda escolar deverá servir aos alunos de 7 a 14 anos e na zona rural freqüenta-se a escola primária até aos 18, 20 anos [...] garante um reforço alimentar para o grupo com que está (a professora) envolvida: seus vizinhos, afilhados, filhos, irmãos e acrescenta mais uma atividade não remunerada a suas atribuições cotidianas - o preparo da merenda [...] Evidentemente que não se trata de um problema apenas educacional; a questão é muito mais ampla (28-33).

Em 1988, num estudo específico da prática pedagógica em uma escola rural no Piauí, Davis confirma as características postas por Maia e completa a caracterização:

Quando se chegou à escola rural isolada [...] foi preciso que se deixasse de lado os tradicionais conceitos que se tinha sobre a instituição escolar. Não havia uma construção que lembrasse uma escola, nem várias salas de aula, nem diversas professoras, nem mesmo uma diretora. A começar pelo aspecto físico e precariedade das instalações, a escola isolada parecia ser o reino do informalismo e da improvisação. De certa forma, foi mais fácil defini-la pela negação, na medida em que ela era a antítese do que se imaginava a respeito da escola. Neste sentido, teve-se de imediato a sensação de que a escola rural isolada era um espaço social institucionalizado segundo o arbítrio da professora (1988: 305).

Em relação ao Estado do Tocantins, explica Góí:

o Estado, mesmo possuindo quase a metade da população na área e mais da metade ligada ao setor rural em suas atividades de trabalho, organiza a educação rural de forma a não atingir os objetivos inclusivos da educação escolar. A situação é de muita pobreza e a predominância da agricultura é para a subsistência (1995: 56).

Estes estudos retratam com muita clareza a situação das escolas rurais do município de Ponte Alta do Tocantins, onde tais características se agravam devido a sua realidade sócio-econômica e política.

Apesar de o discurso oral da administração municipal apontar que suas ações na área educacional irão contribuir para a erradicação do analfabetismo e um ensino de qualidade nessa localidade, o que encontramos são características que expressam a ausência de uma efetiva política educacional. Existem apenas ações isoladas dirigidas a alguns espaços, baseadas mais em critérios político-partidários, e que comprovam a excessiva centralização na figura do executivo municipal, em especial de seu chefe, a despeito da retórica neoliberal de descentralização como sinônimo de democratização.

Com base nas características definidas pelos pesquisadores acima citados e nas definidas por essa pesquisa, analisaremos a realidade desse município emergente.

Em seus aspectos físicos e materiais, as escolas da zona rural são pobres e atendem uma população extremamente carente do ponto de vista material. Quanto aos aspectos físicos e materiais, coexistem construções de várias estruturas: de alvenaria, com duas ou três salas de aula, com local próprio para cantina, contando com professores habilitados em Magistério e merendeira; de adobe, às vezes coberta com telha e outras com palhas; toda de palha; e outras de taipa (pau recoberto com barro). Algumas ainda funcionam na residência do professor ou de algum pai de aluno.

Em relação às escolas de alvenaria, a maioria encontra-se em estado precário de conservação, mostrando por exemplo, paredes sujas e quebradas e todas as janelas sem vidros. A administração municipal 1993-1996 reformou algumas e reconstruiu outras que não estavam mais em condição de reforma, conforme retratam as Fotos 2 e 3.



Foto 1. Escola Municipal Rural Paraná



Foto 2. Escola Municipal Rural Baixão do Porco



Foto 3. Escola Municipal Rural Extrema

As fotos 4, 5, 6, e 7 corroboram a afirmação de Davis *"foi preciso que se deixasse de lado os tradicionais conceitos que se tinha sobre a instituição escolar. Não havia uma construção que lembrasse uma escola"* (1988: 305).



Foto 4. Escola Municipal Rural Jabuti



Foto 5, Escola Municipal Rural Pé do Morro



Foto 6, Escola Municipal Rural Campos Belos



Foto 7. Escola Municipal Rural Barra do Palmeiras

Além das condições físicas visíveis nas fotos 2, 3, 4, 5, 6 e 7, as condições materiais também são precárias. Os móveis escolares, quando a escola os possui, mostram falta de conservação. Isto significa que nem todas as unidades têm carteiras escolares, mesa para o professor e até mesmo o quadro giz. Na falta desta infra-estrutura, os alunos escrevem em bancos de pau improvisados pelo próprio professor ou com os materiais apoiados nas pernas.

Internamente, conforme indicam as fotos 8, 9, 10, 11, 12 e 13, coexistem condições materiais propícias a um processo de ensino-aprendizagem com mais qualidade e condições de extrema precariedade das instalações "a escola isolada parecia ser o reino do informalismo e da improvisação" (Davis, 1988: 305).



Foto 8. Escola Municipal Rural Paraná



Foto 9. Escola Municipal Rural Extrema



Foto 10. Escola Municipal Rural Campos Belos



Foto 11. Escola Municipal Rural Pé do Morro



Foto 12. Escola Municipal Rural Barra do Palmeiras



Foto 13. Escola Municipal Rural Jabuti

E algumas escolas funcionam na residência do professor, sendo as suas salas de aula improvisadas em um cômodo qualquer, geralmente sem ventilação e iluminação adequadas. E ainda, enquanto professora, seus afazeres domésticos e maternos misturam-se com os horários de aula e suas obrigações docentes.

A Foto 14 retrata esta situação. No momento da visita a esta escola, em dia e horário letivos, o professor encontrava-se ouvindo música e consertando aparelhos de som no espaço que utiliza para dar aulas. Podemos ver, ainda, pelas redes dependuradas nos esteios da casa, que este espaço também é utilizado como dormitório. Mais uma vez estamos frente a uma situação de difícil solução.



Foto 14. Escola Municipal Rural Monte Lirio

Essa situação de extrema diversidade de estrutura física e material das escolas rurais, possivelmente interfere no rendimento dos alunos e nas condições de trabalho do professor e, por conseqüência, em sua motivação.

Da insistente procura de critérios para a construção, reconstrução e ampliação das escolas ficou-nos a certeza de a escola estar

como objeto de disputa na trama política local, as personagens... deixaram entrever como atuavam os interesses em jogo. Se de um

lado era verdade que a abertura de escolas visava eleitores, de outro era preciso cuidado para que o tiro não saísse pela culatra. Porque não se fazia eleitores abrindo-se escolas em qualquer lugar. Era preciso cautela e estudo para se garantir que a balança penderia para o lado esperado, evitando-se de se formar eleitores para o grupo rival. Neste sentido, tornava-se importante ponderar onde a escola seria construída [...] a estratégia adotada para a criação de escolas implicava em selecionar quem a ela teria acesso (Davis, 1988: 157-158).

No que tange aos profissionais da educação municipal rural e suas condições de trabalho aparece outro grande impasse. Talvez um dos maiores problemas do município, quanto à questão da educação escolar, seja a falta de formação dos professores que somam um total de 75% de leigos³⁹ – situação que interfere no trabalho ali produzido – e também suas condições precárias de trabalho.

Estudando a questão dos professores leigos no Tocantins, Leal afirma que

Estes trabalhadores sem habilitação parecem representar uma alternativa viável para o sistema de ensino porque, sendo leigos, assumem normalmente a responsabilidade pelo ensino em locais mais distantes e de difícil acesso, contribuindo, assim, para que a escola seja oferecida a todos e em todos os locais. Sob este prisma, eles se tornam elementos indispensáveis para a democratização do ensino, entendida, entre outras condições, como oportunidades de acesso à educação para todos e em todos os níveis (1995: 56).

Na realidade, esses professores não habilitados pela escola para assumir o magistério devem ser considerados como profissionais vez que sob todas as dificuldades tentam desenvolver um trabalho nas classes multisseriadas que, dificilmente, outra pessoa conseguiria. Há que se questionar, antes de tudo, a falta de uma política de formação continuada, no período 1993-1996, para que as potencialidades desses profissionais fossem revertidas no processo ensino-aprendizagem, uma vez que o município não tinha condições financeiras para uma política de contratação de professores habilitados para a zona rural. Podemos

³⁹ Alguns desses professores também tiveram sua formação em escolas da zona rural.

entender que essa falta de ação política efetiva para a educação seja, na realidade, a política adotada pela administração municipal. A política do descaso tanto com o acesso universal quanto com a qualidade da educação oferecida na zona rural. Ou em outras palavras, importa mais as escolas abertas e menos o que está acontecendo em seu interior.

Quadro VIII

Formação dos professores do Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta - 1996

Professor com Magistério		Professor com Graduação		Professores Leigos	
Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
09	01	-	-	02	25

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Ponte Alta do Tocantins

O Quadro VIII mostra que dos 37 professores do Sistema Municipal de Ensino, apenas dez estão formalmente habilitados para o trabalho, e que, a zona rural mais uma vez é a mais penalizada com as conseqüências dessa política de contratação de pessoas sem habilitação para o magistério.

A partir destas constatações, podemos perguntar se essa pretensa “universalização” não estaria produzindo mais problemas do que resultados, uma vez que os conteúdos e valores da forma como estão sendo transmitidos e, quando internalizados pelos alunos, dificilmente serão corrigidos, pelo fato da maioria não ter como continuar seus estudos. Não estamos negando a importância e necessidade da escola na zona rural, ao contrário, entendemos que é imprescindível garanti-la com qualidade e para todos os alunos que se encontram nesse espaço. Incluídos aqui os jovens e adultos analfabetos. O que não é efetivado no município de Ponte Alta do Tocantins.

Na tentativa de encontrar pistas para tal indagação com o coletivo dos professores das escolas rurais⁴⁰, pedimos um breve relato a respeito do significado da escola, ou seja, da concepção que têm sobre a escola em que trabalham.

⁴⁰ Dessa reunião participaram 25 professores, sendo que 2 possuem habilitação completa em Magistério, 2 com habilitação incompleta e os demais leigos.

É necessário esclarecer que os textos aqui apresentados estão inseridos em um trabalho de reconhecimento da história profissional desses professores⁴¹. Assim, as falas expressam o pensamento imediato de uma parcela dos professores do Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins, que, embora gerais, são importantes para a compreensão das necessidades prioritárias quanto à formação destes profissionais.

Nesta análise, consideramos que nos discursos desses professores seria possível encontrar respostas que não expressassem o seu verdadeiro pensamento ou com distorções de seu imaginário, uma vez que estariam respondendo para uma pessoa que não fazia parte desse meio.

Contudo, o desenvolvimento de uma pesquisa *in loco* nas escolas rurais, com entrevistas e observações forneceu elementos para compreender a essência de suas falas.

Os escritos dos professores sobre a escola desenvolveram-se a partir de duas questões que, sob diversas formas, foram repetidas: a) Qual o significado da escola para você. b) Escreva o que sua escola mais precisa nesse momento, como se estivesse mandando um bilhete para a Secretaria Municipal de Educação.

Antes de entrarmos mais diretamente na apreciação desses escritos cabe enfatizar que, com sua apresentação, estamos colocando, embora de modo fragmentário, as preocupações e idéias de uma parcela dos professores municipais. Porém, o fato de não possuir a habilitação formal para o magistério não impede que esses professores tenham um comprometimento com o funcionamento qualitativo da escola. A análise deve ser realizada considerando que o Sistema Municipal de Ensino não gerou oportunidades de formação para esses professores, mas, continuou tendo-os como a única alternativa para a educação na zona rural.

No primeiro encontro com os professores da zona rural ficaram claras, em relação às suas formas de pensar e modos de se comportar, as determinações de sua situação sócio-econômica⁴², os aspectos afetivos dos alunos, as dificuldades

⁴¹ Vale lembrar que este reconhecimento teve início nas visitas e entrevistas nas próprias escolas rurais, quando as registramos, também via fotografias. Nesse momento de nosso trabalho ainda não havia estabelecido nenhum vínculo com a Prefeitura Municipal, encontrando-me apenas na condição de professora/pesquisadora da Universidade do Tocantins. Dessa forma, nessas visitas *in loco* apresentava-me como professora da UNITINS, do Centro Universitário de Porto Nacional, desenvolvendo um trabalho de pesquisa para um curso que fazia em Goiânia, com o objetivo de pensar um Projeto de Educação para o Município de Ponte Alta, a partir dos resultados de minha pesquisa.

⁴² Cf. no capítulo II as características sociais, econômicas e políticas do município de Ponte Alta do Tocantins.

materiais e físicas enfrentadas para fazer funcionar as salas de aula, a importância da escola para a ascensão social.

Para a organização do material coletado com os professores, as seguintes temáticas se configuraram como as principais formas de exteriorização de sua concepção de escola: os aspectos afetivos aluno-escola-professor; a importância da escola para a vida; as dificuldades objetivas; o desenvolvimento dos alunos; a relação professor-pais; a relação escola-Secretaria Municipal de Educação; a escola enquanto trabalho conjunto professor-aluno; a escola como dever do professor; a importância de cursos de capacitação; as dificuldades pedagógicas e a relação escola-situação do país.

O objetivo foi destacar as idéias do conjunto dos relatos – o dito e o pensado – no tocante a cada um dos assuntos e uma análise das características gerais da prática pedagógica desses professores.

As temáticas relativas aos aspectos afetivos aluno-escola (ver anexo 3), importância da escola para a vida (ver anexo 4) e dificuldades objetivas materiais e físicas (ver anexo 5) afluíram com muita frequência nos escritos, parecendo ocupar o centro das atenções e das preocupações dos professores. Eles conseguiram ser claros com relação à função social da escola, ou seja, a importância dessa para a população local, e com a necessidade de o professor se dedicar para desempenhar um bom trabalho. Ainda, com relação às dificuldades e aos impasses que enfrentam no cotidiano escolar: distância a ser vencida a pé, de até seis quilômetros entre a residência e a escola; falta de prédio próprio para a escola; péssima conservação dos prédios utilizados; inexistência da merendeira na escola, o que obriga o professor a ter que acumular também essa função; salas pequenas, sem ventilação e iluminação adequadas; salas com número elevado de alunos; falta da merenda, de materiais didáticos e de carteiras escolares; a existência de alunos que se hospedam nas casas de alguns professores; salas de aula funcionando na residência do professor. Quanto a esses primeiros aspectos na visão dos professores, a melhoria da escola passa pelo aprimoramento das condições de trabalho e pela cooperação dos pais na orientação educacional dos filhos. Esse aspecto deve ser considerado com muito cuidado, pois implica aqui, duas questões: reconhecer as limitações dos pais quanto à ajuda nas tarefas escolares em decorrência da sua condição de analfabetos, porém, articular a consciência que esses pais têm quanto à necessária qualidade do ensino na escola.

Sobre os aspectos afetivos aluno-escola, mencionam esperar que os alunos sejam “bons”, parecendo-nos que “ser bom” é ser disciplinado e se dar bem no trabalho com os conteúdos. Em relação à importância da escola para a vida, não se referem, explicitamente, em que aspecto esta seria importante, mas aqui, provavelmente seus determinantes econômico-sociais a definem como possibilidade de ascensão social. Apenas dois esclareceram que sua importância está em permitir ao aluno se educar e aprender a se comunicar.

As temáticas mais ligadas às questões propriamente pedagógicas e à função social da escola, como fonte de formação social e cultural e espaço da construção do conhecimento (ver anexo 6), não ficaram explícitas.

Em seus relatos insinuaram, sem muita clareza, a importância dos temas: desenvolvimento do aluno (ver anexo 7), o professor se desdobrar da melhor maneira possível (ver anexo 8), a escola enquanto trabalho conjunto professor-aluno (ver anexo 9) e dificuldades em sala de aula.

As temáticas ligadas à participação da sociedade no cotidiano da escola, à relação professor-pais (ver anexo 10), à escola enquanto dever do professor e alunos e, em casa, como responsabilidade dos pais, também foram comentadas.

Os temas relacionados à melhoria da prática pedagógica, a um maior apoio da Secretaria Municipal de Educação e cursos de formação não foram tão enfatizados nos escritos quanto nas entrevistas realizadas no espaço das escolas. Fica implícito em alguns relatos que a insegurança intelectual do professor é um dos aspectos que faz com que ele reivindique ajuda da Secretaria Municipal. Por fim, um professor fez referência à relação escola-situação sócio-econômica do país (ver anexo 11).

Considerando a formação do professor de importância fundamental para a produção de um ensino de qualidade, estes dados por si reafirmam a dificuldade e os problemas com a falta de qualidade da educação no município, sobretudo na educação rural, e a necessidade de uma política de contratação e formação de docentes. Política esta que deve captar as potencialidades do professor não habilitado, mas, com experiência de trabalho na zona rural, e considerá-las para uma ação em conjunto com professores habilitados em Magistério.

Investigando as condições de trabalho dos professores, identificamos outras características comprometedoras da qualidade do processo ensino-aprendizagem desencadeado nas escolas rurais do município – o horário de funcionamento das escolas, formalmente, é de sete às onze horas, contudo, vários

aspectos contribuem para que o processo ensino-aprendizagem fique truncado e com tempo real muito reduzido. Dentre eles estão: os constantes atrasos dos alunos, em decorrência das grandes distâncias que têm que percorrer a pé, até chegar à escola; o professor ter de desempenhar o trabalho de preparação da merenda escolar, de forma paralela às atividades de sala de aula; a orientação de uma determinada série, implicar geralmente que as demais fiquem sem atividades; o docente ter que trabalhar num mesmo recinto com alunos cuja idade varia de quatro a vinte e cinco anos. Além disso, nos períodos em que há falta da merenda escolar, a orientação aos professores é no sentido de diminuir uma hora de aula. Consideramos ainda o isolamento do professor, ou seja, o fato de desenvolver seu trabalho sem o apoio pedagógico da administração municipal de ensino e sem uma integração com os demais professores, e a inexistência de uma política de formação inicial e continuada.

O Quadro IX pode dar uma noção das dificuldades de se trabalhar em um município com escolas demarcadas por tais distâncias, que parecem dobrar em decorrência das dificuldades de acesso.

Quadro IX

Distância aproximada das escolas rurais municipais à sede do município - 1996

Escolas Municipais Rurais	Distância em km
1. Baixão do Porco	15
2. Baixão Grande	20
3. Barra do Palmeiras	24
4. Barreiros	36
5. Brejo Verde	35
6. Boa Vista	15
7. Buritizal	20
8. Cambaúba	38
9. Campos Belos	18
10. Cana Brava	20
11. Carrasco	26
12. Extrema	48
13. Jabutí	40
14. Mata Nova I	70
15. Mata Nova II	30

(Continua)

Escolas Municipais Rurais	Distância em km
16. Monte Lírio	60
17. Morro Limpo	35
18. Paraná	42
19. Pé do Morro	25
20. São José	40
21. São Luís	35
22. Sítio Novo	40
23. Taquari	30
24. Terebentina	15
25. Tesouro	15

Fonte: Motoristas do Município

Obs.: Não encontramos dados sistematizados dessas distâncias, por isso são referências aproximadas.

No geral, o professor desempenha três funções na escola. Além de desenvolver solitariamente todo o trabalho pedagógico, responde também pelas atribuições de preparo da merenda escolar e limpeza da escola, conforme o relato da professora:

Eu sô professora, merendera, ao mesmo tempo. E... ainda cuido de muita coisa. Igual a horta mesmo. Panho lenha no mato né. E a água é muito longe (Professora de escola rural municipal).

Em algumas regiões, o professor assume a total responsabilidade por muitos alunos. Devido às grandes distâncias que o aluno tem de percorrer para o acesso a unidade escolar e a sua pouca idade, o professor cumpre a função de hospedeiro. Abriga o aluno em sua casa, onde passa a morar durante todo o período letivo, sob a responsabilidade dos professores como se fosse mais um de seus filhos. Nesses casos, a maioria dos pais beneficiados contribui com o custeio da alimentação de seus filhos, mandando mantimentos para a casa do professor. Além de ser o único responsável pelo funcionamento de sua unidade escolar, o professor assume ainda a função de pais para alguns alunos. Permanecendo muito tempo responsável pela mesma escola e, residindo próximo ou junto a ela, ou mesmo nela, estabelece um elo de conhecimento muito intenso com a população local, fato que poderia ser aproveitado, transformando o professor em um multiplicador de informações para essa população.

Dos professores entrevistados, somente um fez reclamações diretas quanto ao valor do salário que recebe. Os demais reclamam de ter outros encargos, que não os de sala de aula, sem receber por eles. De acordo com um decreto de 1995 (Decreto nº 0092-A, de 1º de março de 1995), o Executivo Municipal estabeleceu uma gratificação adicional ao salário dos professores municipais. Os professores que têm até vinte alunos passaram a receber um terço do salário mínimo de gratificação e os professores com mais de vinte alunos freqüentando, a gratificação de meio salário mínimo. Sendo um decreto, porém, pode ser revogado quando o administrador assim o quiser.

Talvez devido às condições muito precárias de existência e de trabalho na sala/unidade escolar e em casa, esses professores não manifestaram uma preocupação explícita com os aspectos pedagógicos da escola. Situação que não poderia ser diferente, uma vez que essas pessoas não tiveram a formação específica para compreender teoricamente a complexidade do processo ensino-aprendizagem. No entanto, buscam alternativas para desenvolver o complicado trabalho em classe multisseriada⁴³. Por fim, é importante ressaltar que a própria administração parece ignorar a necessidade de outras ações que não as relacionadas aos aspectos materiais.

A precariedade das condições de aprendizagem podem ser percebidas pelo depoimento de uma ex-aluna:

Olha, a escola da zona rural, onde estudei, posso falar sobre ela... a professora de lá tinha a 4ª série primária... e dava aula da 1ª à 3ª, na mesma sala, no mesmo horário, acima de tudo. E lá, a gente ia a semana inteira, às vezes a gente recebia uma aula na semana. Eu mesma aprendi a lê lá, mas posso dizer que aprendi em casa... com a ajuda da minha mãe. Porque, com a professora mesmo... uma porque não dava tempo... que 3 séries... pra uma só professora dá aula ao mesmo tempo, num tinha condições (Ex-aluna de escola rural no município de Ponte Alta).

Questionando o prefeito eleito no último pleito (para o mandato de 1997-2000) sobre os motivos de os professores matricularem muitos alunos fora da idade legalmente estabelecida para freqüentar a primeira série do ensino

⁴³ Dentre essas alternativas destacamos o trabalho em grupos, separados por séries e a distribuição dos alunos, por séries, virados para seus respectivos quadros-giz.

fundamental, ele nos forneceu dados interessantes a serem considerados numa pesquisa que pode subsidiar mudanças na concepção de escola:

É preciso ressaltar, fazer uma ressalva de que o interesse primeiro é do professor matricular pra segurar a escola dele, assim o emprego. Posterior a isso, não resta dúvida que, com relação a merenda, porque aí essas crianças e os pais estão tendo o interesse de que estas crianças estejam na escola, por sinal é até pela merenda e nem tanto para adquirir conhecimentos devido até a sua própria faixa etária.

Sobre o grau de importância da Merenda Escolar para estas escolas, ele respondeu o seguinte:

O grau de importância é elevado, porque a merenda escolar, em primeiro ponto, realmente vem a complementar ou quase que alimentar as crianças e os jovens que freqüentam as escolas, sendo devido a situação sócio-econômica de seus pais, da sua família. E então, está ajudando muito no que podemos dizer até com relação ao processo na área da saúde, onde já presenciamos a diminuição do grau de desnutrição das crianças no nosso município. E, além disso é um incentivo para levar a criança à escola, porque a merenda escolar... ela tem inserido nela alguns alimentos, produtos que eles não consomem na casa deles devido a situação econômica. Eles não têm como adquirir... os pais não têm como adquirir, sendo que a alimentação deles podia, no que diz respeito a sua residência, é o arroz, o feijão, a farinha, de vez em quando a carne. E com a merenda estão tendo oportunidade de ter alimentos em que são mais nutritivos e também, mais gostosos. Isto é um atrativo para que freqüentem as aulas.

Muitas famílias pedem que as escolas não saiam de perto de suas casas ou que sejam construídas ali, até mesmo como promessa para apoiar determinado candidato nas eleições. Dentre outras determinações, aparece a relação com a merenda escolar:

Tem, tem uma relação muito grande. A gente já tinha percebido antes e podemos ver agora que existe um interesse de segurar a escola às vezes na sua fazenda. Alguns proprietários têm esse interesse,

primeiro, porque sempre, muitas vezes, arrumando um emprego pra alguém da sua família como professor ou como merendeira e depois, muitos até pela utilização. Porque essa merenda, por falta até o momento de condições de uma fiscalização, ela tem ido além de alimentar os alunos, até alimentando... também até os pais dos alunos (Prefeito eleito para o mandato 1997-2000).

Tal é a precariedade de suas condições de existência, que a luta pela escola é mais uma luta pela preservação da vida. A consciência das necessidades mais fundamentais determina o universo da luta pela escola em torno do aumento forjado do número de alunos, uma vez que isso gerará a continuidade da escola, de um vencimento financeiro e da merenda escolar, que por vezes é consumida por todos circunvizinhos a escola.

A vertente democrática dá uma contribuição importante quando alerta para as determinações sócio-econômicas no processo de participação social, isto é, quando ressalta que para uma descentralização democrática devem ser levados em conta a postura política e as condições de vida existentes nos municípios.

Já, do ponto de vista de um professor, há outro motivo para esses pedidos de escolas:

Eu tenho impressão que seria uma forma de política mesmo, pelo menos lá no lugar aonde que eu moro. Porque eles não querem que, igual agora, eu achei que eles iam, todo mundo ia ser contra a escola mudar de lugar, mas não. Eles... até que concordaram. E só não querem que muda a professora. Se mudar a professora eles não colocam os filhos (Professora da zona rural).

Os próprios pais, mesmo sendo em sua maioria analfabetos, resistem e cobram uma escola melhor via contratação de "*professores com mais estudo*" (expressão utilizada por eles). Fenômeno claro no relato a seguir:

Eu acho que todas as escola da zona rural num... é tudo atrasada demais, num dá pra ensinar (Mãe de ex-aluno da escola rural no município).

A capacidade da professora é muito fraca... a noção dela. Porque ela só tem a 5ª série né, e leciona até a 4ª série... é fraca... pra o ponto de leciona... E a escola tá acabada... Só sei que... tá tendo, parece

que 12 alunos dentro do colégio. Aonde era 30, 60 aluno, hoje tem 12 (Mãe de aluno na escola rural municipal).

Desse relato, podemos concluir que os pais, apesar da condição de analfabetos, têm clareza quanto a importância da escola e a necessidade de formação do professor para se ter uma escola de qualidade. E, que a capacidade do professor é uma característica que pode interferir na permanência do aluno na escola. Portanto, mais uma vez nos deparamos com a comprovação da consciência dos analfabetos quanto à função social da escola, e também com a verificação do descompromisso da administração municipal na garantia da educação para todos, desconsiderando um grupo (os analfabetos) que têm os mesmos direitos à educação escolar.

Em relação aos aspectos do ensino e da aprendizagem, o índice de produtividade da escola na zona rural igualmente é baixíssimo, aprovando alunos semi-analfabetos ou expulsando-os da escola, informação que pode ser comprovada através da análise da tabela abaixo, segundo a qual quase metade dos alunos matriculados não concluem a série, sendo reprovados ou desistindo de frequentá-la.

Quadro X
Resultados finais de 1996 das escolas da zona rural - 1997

Nº de escolas	Matrículas	Aprovados	Reprovados	Desistentes	Transferidos
25	601	311	143	122	14

Fonte: Livro de ata de resultados finais da Secretaria Municipal de Educação

Pela situação de penúria identificada, a escola da zona rural padece de inúmeras dificuldades que impedem sua melhor produtividade. Não atinge nem os objetivos mínimos postulados pelos segmentos sociais dominantes, ou seja, a transmissão mínima de conhecimentos, a simples reprodução ideológica.

Apesar das posições firmadas nos discursos oficiais quanto ao dever de proporcionar educação básica para todos, percebe-se que é tônica dos políticos em nosso país "poder mas não querer" assumir esse desafio. A realidade das escolas rurais do Tocantins e, em específico, do município de Ponte Alta comprovam essa percepção.

A matrícula no ensino fundamental não atinge a todos, uma vez que são oferecidas apenas suas primeiras séries, ainda, de forma limitada, desorganizada e de pouca relevância. Tanto a análise dos livros de resultados finais das escolas da zona rural, como dos diários mostram uma queda acentuada do número de alunos matriculados na terceira e quarta série. A permanência não é garantida, considerando que aproximadamente 20% dos alunos não concluem o ano letivo. A escola também não é eficaz no tocante à qualidade, uma vez que aproximadamente 24% de seus matriculados são reprovados e seus professores, em sua maioria, não têm habilitação para atuar no magistério. Nesse contexto, a educação escolar básica como direito constitucional de todo cidadão inexistente na área rural pontealtense.

Como exemplo da falta de compromisso das esferas públicas com um processo educativo democrático e responsável na zona rural, podemos citar a tradicional divisão da primeira série em “primeira inicial e primeira forte”, onde são matriculados alunos de quatro a vinte e cinco anos de idade – a análise das fichas de matrículas dos alunos de 1997 mostra que o maior número de matrículas concentra-se na primeira série inicial – fato que força cada vez mais a municipalização da pré-escola. Contudo, frente às condições de atendimento das escolas rurais, essa etapa da educação não recebe a devida importância, vez que no trabalho de sala de aula se torna difícil considerar as idades dos alunos para uma possível organização das séries.

Entendemos que a necessidade de organizar as séries dessa forma dificulta, se não impossibilita, a continuidade nos trabalhos do professor e, em consequência no processo de aprendizagem dos alunos. Os alunos com idade adequada para cursarem a primeira fase do ensino fundamental acabam sendo prejudicados, uma vez que o professor divide seu tempo com alunos muito pequenos ou bem mais velhos

Em reunião realizada com os professores da zona rural, ficou explicitado que nunca receberam orientações quanto a esta divisão entre as séries, quanto à idade legalmente definida para freqüentar o ensino fundamental e, muito menos sobre a organização da pré-escola para atender os alunos com idade inferior a sete anos.

Reitera-se, aqui, o já encontrado por Cláudia Davis no Piauí:

as condições para o ensino multisseriado eram precárias: havia muitos alunos em sala de aula, a infra-estrutura era deficiente e a própria formação da professora não permitia o manejo adequado a este tipo de trabalho. Desta forma, a programação das atividades

pedagógicas era tal que, quando o docente dedicava sua atenção a um aluno, os demais permaneciam desocupados. Como consequência a modalidade de atuação selecionada reduzia significativamente a efetividade do ensino (1988: 380).

No trabalho pedagógico e didático, os professores acabam tendo que copiar a proposta curricular e metodológica dos livros didáticos a que têm acesso. Seguindo a prática usual no país, registram como planejamento didático no diário a divisão do conteúdo do próprio livro, tornando-se, portanto, o livro didático o definidor do programa oficial a ser cumprido.

Questionada sobre a qualidade do ensino oferecido pela instância municipal, a própria Secretária Municipal de Educação reconheceu sua deficiência,

A qualidade... pra melhorar... a gente teria que, pelo menos, ter professores qualificados na zona rural né. Como é o caso, num tem. Porque eu acho muito difícil levar.

Indagando alguns professores da zona urbana que trabalham com alunos provenientes da zona rural, sobre possíveis diferenças em relação aos alunos que sempre estudaram em escolas urbanas, ouvimos o seguinte:

Existe muitas né. Porque o aluno que vem da zona rural, geralmente, ele tem mais dificuldade de pensar... E também de escrita. Escrevem demais errado. Num sabem escrever... Eles são bem mais atrasados de que os alunos que estudam na cidade... às vezes tem aluno que sente tanta dificuldade, que... ele até deixa de estudar, porque não consegue acompanhar.

Com relação ao apoio pedagógico, institucional e administrativo da Secretaria Municipal de Ensino às escolas rurais verificamos que, à formação deficiente do professor, soma-se a ausência de uma supervisão e orientação da prática pedagógica, da organização e do funcionamento destas escolas, que segundo Davis dão assim, *"A impressão de que faltava à escola rural isolada um caráter institucional"*, estando as mesmas funcionando quase que pela vontade exclusiva do professor e dos pais que cobram a escola na zona rural.

A secretária Municipal de Educação do período estudado, em entrevista, deixa claro que as visitas às escolas rurais têm como motivo primeiro a assistência a um programa complementar à educação, que é o caso da Merenda Escolar, e

não a preocupação com sua organização e funcionamento. Por outro lado, a maioria dos professores entrevistados reclamaram da total ausência da administração municipal da educação nas escolas:

Olha, nós fizemos uma visita... num é... a gente costuma fazer todo mês uma visita né... em todas as escolas. A gente queria fazer mais de uma, mas num é possível, devido não ter carro. Quê, são poucos os carros. Têm muitas viagem pra fazer né. Quê se tivesse um carro só determinado pra educação... tava com o problema resolvido... Aí, a gente costuma fazer... quando a Orientadora de Programa vai fazer entrega de Merenda, então, a gente faz uma viagem só.

Questionando os professores sobre a constância de orientações da administração da educação, via visitas às escolas rurais, a resposta foi a mesma:

quando eu quero saber alguma coisa, eu tenho que vim a pé ou de bicicleta até aqui, pra mim procurar. Porque se eu for esperar lá, eu num recebo nada. Nem o meu material escolar, quando eu pego aqui, eu tenho que fretar carro pra levar. Igual, são 37 km. né, a gente tem que pagar 37 reais... pra fretar carro pra levar o material (Professor de escola rural municipal).

Destas falas fica evidenciado que *“sozinhas, as professoras das escolas rurais isoladas (estão) impedidas de terem nelas um contexto natural de tomada de consciência social e profissional.”* (Davis, 1988: 308) Em contrapartida, o órgão municipal responsável pela área educacional não contribuiu com a amenização desse isolamento do professor rural, não tendo promovido encontros para a formação, expressão e discussão de opiniões e idéias sobre a adequação das condições em que ele trabalha (Davis, 1988), não dando apoio ao trabalho de sala de aula, através de visitas sistemáticas, não tendo desenvolvido uma proposta de currículo. Deixam, portanto, os que desempenham a função de professores sem subsídios para desempenhar seu trabalho.

Com efeito, a administração da educação no município de Ponte Alta do Tocantins não possui diretrizes sistematizadas em planos ou critérios estabelecidos para desencadeá-las. Tudo parece acontecer aleatoriamente ou por motivos não explicitados⁴⁴.

⁴⁴ Numa conversa informal com o Prefeito Municipal, ele declarou que os planos de todas as áreas saíam de seu gabinete, deixando entender que eram de sua autoria. Mas, que não havia nenhum registrado por escrito, uma vez que considera perda de tempo sentar para colocá-los no papel.

A despeito do discurso da existência de uma política para a educação local, não encontramos ações, estatísticas ou projetos para a educação de jovens e adultos, apesar do número considerável de analfabetos absolutos e pouco escolarizados. Nem de educação para portadores de necessidades especiais de aprendizagem. Também não foi encontrado nenhum indício de trabalho conjunto com o sistema estadual para o atendimento dessa clientela. A administração parece ignorar a necessidade de outras ações que não as de construção ou reformas de escolas. Situação que acaba interferindo na esperança do próprio professor de, antes de tudo, querer ações físicas e materiais.

Quanto à organização e participação da sociedade no cotidiano da escola, existe outro impasse, ou seja, o fato de a população diretamente atendida não estar organizada para participar, apesar de os defensores da descentralização neoliberal argumentarem que sua proximidade física possibilita uma maior participação social.

Quanto à relação família-escola, não percebemos ações nesse sentido, além do fato de alguns pais, com os quais conversamos, mencionarem a necessidade de professores “com mais estudo” para as escolas.

Nesse sentido, para os pais, a escola da cidade surge como aquela que oferece um ensino melhor porque propicia aos alunos mais assistência do ponto de vista material (escolas mais equipadas e sem o inconveniente da distância) e pedagógico (professores mais preparados e a possibilidade de prolongamento da escolarização). Asseguraria, portanto, condições que podem permitir o sucesso escolar do aluno, o que não ocorre com a escola rural desse município. Mas, para se poder enviar os filhos à escola urbana é preciso que alguma família da cidade os aceite. Aí, os laços de parentesco e compadrio representam fator determinante também na trajetória escolar dos filhos da população rural (Davis, 1988).

Os professores reclamam também dos pais que não colaboram na tarefa de educar, ignorando que o processo de aprendizagem não pode ser contornado em casa, pelos pais, que são em sua maioria analfabetos absolutos ou funcionais, apresentando pouca ou nenhuma possibilidade de auxiliarem seus filhos nas tarefas da escola.

Embora, eventualmente, os professores façam críticas à escola, em geral as falhas e fracassos na aprendizagem são atribuídos aos alunos visto, “não estudarem em casa, não se comportarem ou faltarem às aulas”, ficando ocultos os determinantes sócio-econômicos e culturais das famílias.

A gestão da escola parece estar totalmente entregue às decisões do professor. Além de não haver uma tradição de participação da população, a estrutura política do município está seguindo a tendência nacional de incentivo à participação apenas formal⁴⁵ via conselhos.

O que constatamos na educação rural no município de Ponte Alta do Tocantins, não difere do que foi detectado em um trabalho da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás, em 1985, antes da divisão do Estado do Tocantins:

em Goiás a rede de ensino municipal é a grande responsável pelo atendimento público escolar de primeira fase do primeiro grau, num total de 5.466 escolas [...] Estas, embora chamadas escolas, não passam de edificações de apenas uma sala e um único professor que oferecem ensino quando muito até quarta série do primeiro grau, no regime de classes multisseriadas [...] o número de professores que atendem as escolas rurais é de 7 852, sendo que o percentual de leigos é de 64%, entendendo-se por leigo aquele que não tem o primeiro grau completo (Fonseca, 1989: 40-41).

Finalmente, a possível situação em que deveriam estar as escolas em função da quota municipal de 25% que lhes é destinada e do apoio do Programa Comunidade Solidária e a situação real das unidades escolares rurais municipais, coloca-nos uma pergunta: em que medida a “política educacional do município” não passa de recurso retórico tanto no que diz respeito à aplicação dos recursos como na defesa da qualidade do ensino?

Postas tais informações, qualquer conclusão seria precipitada. Devem, portanto, ser tomados como indicadores e variáveis a serem considerados e analisados, com intuito de subsidiar propostas alternativas. Mas é certo que a realidade sócio-econômica e a realidade da educação escolar ali oferecida se coadunam. Aquela não exige um processo mais sistemático e moderno, ou seja, um ensino que contemple as características produtivas do município e o acesso à cultura sistematizada, em decorrência de seu caráter de subsistência. Essa situação pode ser observada através da Foto 15, que retrata as condições das escolas rurais

⁴⁵ Formam-se os Conselhos por imposição dos órgãos federais, com indicações de nomes dos aliados políticos, e o mesmo não funciona efetivamente nem a população fica informada de sua existência. Esse fenômeno será abordado com maior profundidade no capítulo IV.

do município, e da Foto 16 que, ao retratar a residência de uma professora, mostra a forma de vida de grande parcela dos habitantes da zona rural.



Foto 15. Escola Municipal Rural Jabuti



Foto 16. Residência de uma professora da zona rural

Estes dados reforçam duas diretrizes teóricas de nosso trabalho que se complementam. Primeiro, a perspectiva teórica de Francisco de Oliveira (1977), segundo a qual os espaços mais atendidos tendem a atrair maiores avanços, deixando claro que os espaços menos avançados continuarão em condições de maior atraso. Segundo, o alerta das tendências democráticas quanto aos perigos de uma descentralização indiscriminada, ou seja, uma descentralização que não considera as especificidades das localidades brasileiras. O esquecimento dessas duas observações pode reforçar a reprodução das disparidades regionais em nosso país, uma vez que as políticas são gerais e oficiais. Sem dúvida, propostas de desenvolvimento econômico sem intervenções no sentido do desenvolvimento social e local constituem fenômeno de manutenção das precariedades do espaço leste do Estado do Tocantins.

2. A escola de classes seriadas

O fato de as escolas municipais urbanas possuírem melhores condições físicas, de seus professores serem habilitados em nível de Magistério e de estarem mais próximas geograficamente da Secretaria Municipal de Educação, poderia induzir à hipótese de que sua organização e funcionamento estariam produzindo um processo educativo mais democrático e de maior qualidade.

A hipótese é lógica, pois correlacionar estes aspectos com mais qualidade é, sem dúvida, um fator a ser considerado. Entretanto, apesar de diferentes, as escolas municipais urbanas também enfrentam vários problemas em sua estrutura e funcionamento: até o fim do primeiro semestre de 1996 funcionavam com classes que aglutinavam a terceira e quarta série; falta de materiais didáticos que facilitem o processo de ensino, uma vez que a bagagem de conhecimentos e os níveis de estímulo que os alunos carregam precisam de uma complementação com relação aos acontecimentos e informações atualizadas, considerando que a TV não faz parte da realidade de boa parte da população; falta de apoio pedagógico sistemático à escola, por parte do órgão municipal de educação ou de um coordenador específico, a despeito de estarem próximos de profissionais mais habilitados; a ausência dos pais no cotidiano escolar dos filhos continua, pois, nem a escola os informa sobre as suas decisões nem os pais buscam informações sobre sua organização e funcionamento; a extrema pobreza dos alunos interfere em todo

funcionamento da escola e coloca como sua função a assistência a outras necessidades para além das pedagógicas; elevado índice de repetência; a tradicional divisão inadequada da primeira série; a falta de atualização do professor.



Foto 17. Escola Municipal Urbana Sabino Ferreira de Medeiros



Foto 18. Escola Municipal Urbana Sabino Ferreira de Medeiros

A distribuição geográfica das escolas define a forma de atendimento diferenciada dos moradores do município. Isto é, a escola de primeira fase e a creche, localizadas na periferia, atendem alunos da periferia urbana e zona rural, e a pré-escola, que se localiza no centro da cidade, atende crianças oriundas de segmento social com melhores condições financeiras.

Na verdade, estamos diante de uma falsa hipótese para explicar a qualidade da escola municipal urbana, podendo estas características levar a uma linha de raciocínio totalmente diversa sobre as condições que na realidade possibilitam qualidade e democratização do ensino. Em outros termos: a despeito de uma estrutura e funcionamento mais adequada, de uma melhor organização e identidade institucional mais definida, a sua avaliação mostra resultados não muito diferenciados das escolas rurais quanto à qualidade do processo educativo.

O oferecimento da educação infantil, também encontra-se descaracterizado e com parâmetros educativos questionáveis. A creche, referente ao atendimento de crianças de zero a três anos, não faz parte do sistema de ensino e sim da assistência social, além de não atender esta faixa etária, e sim crianças de três a seis anos. Seus profissionais não possuem formação específica para o magistério, o que provavelmente impede o desenvolvimento de um trabalho de qualidade. Assim, a etapa inicial da educação infantil não está sendo desenvolvida conforme as necessidades dessa fase de aprendizagem. Serve mais como um depósito de crianças ou como um local para que possam se alimentar.

Quadro XI

Informações sobre a Creche no Município de Ponte Alta - 1996

Responsável (direção)	Primeira Dama do Município
Número de matrículas iniciais	70 - 35 no matutino 35 no vespertino
Número de profissionais	08
Formação dos Profissionais	01 - Magistério completo 02 - Magistério incompleto 04 - Primeiro Grau
Rede física (número de cômodos)	1 área aberta, 2 banheiros, 1 sala, 1 cozinha, 1 despensa, 2 salas de depósito de materiais didáticos e 1 horta
Mobiliário	1 fogão, 6 mesas, 32 cadeiras, 2 filtros, 1 armário embutido, 1 armário de cozinha, 1 quarto e 2 colchões

Fonte: Creche Municipal

Quanto ao atendimento em nível de pré-escola, o município conta com estrutura específica para o funcionamento de uma unidade (ver Foto 19) e com profissionais habilitados em Magistério, de acordo com o Quadro XII.



Foto 19. Pré-escola Municipal Urbana Recanto do Saber

Quadro XII

Informações sobre a Pré-escola Municipal - 1996

Idade das crianças atendidas	3 a 6 anos
Número de matrículas iniciais	66
Número de profissionais	08
Formação dos Profissionais	03 - Magistério completo 01 - Primeiro Grau completo 04 - Primeiro Grau incompleto
Rede física)	1 sala para secretaria, 2 salas de aula (1 sendo utilizada como depósito), 3 banheiros, 1 sala para biblioteca
Mobiliário	2 mesas, 3 armários, 3 filtros, 10 mesas pequenas e 2 cadeiras pequenas

Fonte: Pré-escolar Municipal

A despeito de a escola possuir uma estrutura com apenas duas salas de aula, uma delas é usada como depósito de materiais didáticos, merenda escolar e despensa, enquanto a administração municipal faz projetos para o MEC solicitando a construção de mais um espaço para pré-escola. Não negamos a necessidade de mais espaço, mas afirmamos que os já existentes não são usados com racionalidade.

Cabe retomar aqui duas observações que a corrente democratizante faz, quando trata da descentralização na educação: a da não racionalização dos espaços no âmbito do município, por falta de vontade política ou incompetência da administração da educação; e a da camisa de força em que se transforma a descentralização quando esta se dá basicamente via convênios.

É preciso questionar a descentralização autoritária que designa verbas federais uniformemente pensadas para o país como um todo, especificando onde o município tem que aplicar, sem considerar as necessidades e diferenças locais. O município continua assim com sua autonomia comprometida, tanto pela dependência dos recursos federais como pela impossibilidade de definir onde aplicar o dinheiro que recebe, conforme suas necessidades, não passando muitas vezes de um executor de convênios definidos, no momento atual, pelo Programa Comunidade Solidária e por outras políticas de financiamento da educação. Além disso, não se pode desconsiderar o fato da fragilidade na fiscalização do uso dos recursos públicos por parte da população, fato que certamente reforça o modo autocrático de fazer política dos administradores locais.

Uma verdadeira descentralização política deve ser flexível, reconhecendo que realmente o município conhece suas necessidades mais imediatas, e democrática, aceitando a efetivação da autonomia municipal na gestão de seus serviços e estimulando o exercício da participação e controle social dos recursos públicos.

De maneira geral as condições em que se dá o processo ensino-aprendizagem nas escolas municipais são bastante precárias, em praticamente todos os aspectos pesquisados, principalmente quanto à organização e ao funcionamento das escolas rurais.

3. Algumas considerações a respeito do Curso de Magistério – Sistema Estadual de Ensino

A década de 80 é o marco da expansão do Sistema Estadual de Ensino em Ponte Alta do Tocantins. Mais precisamente, em 1982, é criado o Curso de Magistério na cidade.

Conforme um dos entrevistados a sua escolha aconteceu em função das possibilidades de campo de trabalho abertas por um curso profissionalizante, independente da área de conhecimento.

Naquela época o pessoal deu graças a Deus. Podia ser... o curso que fosse, era lucro pra gente. É que o magistério leva direto pro mercado de trabalho e, na época ainda tava naquele pensamento da 5 692 né. Então foi muito bom (Pedagoga e ex-professora do curso de Magistério).

Quadro XIII

Curso Magistério - matrículas iniciais desde sua implantação

Séries	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1ª ano	58	39	24	13	25	25	34	28	28	29	49	43	72	73	81
2ª ano	-	sem dados	22	19	14	25	21	24	21	22	18	45	35	70	60
3ª ano	-	-	20	18	18	10	20	16	20	14	18	12	37	34	83

Fonte: Colégio Estadual Odolfo Soares - Ponte Alta do Tocantins

Analisando o Quadro XIII percebe-se um considerável aumento tanto do número de matrículas iniciais como do número de formandos, principalmente no período em que centramos nosso estudo, 1993-1996, fato que, segundo os professores, pode ser relacionado à possibilidade de acesso ao curso superior, com a implantação da Universidade do Tocantins, em especial, do Centro Universitário de Porto Nacional.

Analisando-se o número de matrículas finais, fica claro que não há justificativas para a existência de tantos professores sem habilitação no Sistema Municipal de Ensino. Só o número de formandos no ano de 1994 preencheria todo o quadro do magistério municipal. Falta, pois, uma política de contratação de professores habilitados e de condições de trabalho que os incentivem a assumir classes na zona rural, o que torna os objetivos do curso de Magistério um tanto esvaziados para a clientela do município.

Face a essa realidade há que se pensar, para Ponte Alta do Tocantins, à luz das mudanças propostas pela nova LDB (Seção IV da Lei nº 9 394/96), que modalidade de ensino médio será mais adequada.

Em sua fase inicial, o curso contou apenas com três professores com curso superior. Segundo os entrevistados, os profissionais da educação tinham um melhor nível de formação, as primeiras turmas de alunos eram mais interessadas e a administração da escola era mais comprometida com as questões educacionais. Haveria então uma melhor qualidade do processo ensino-aprendizagem.

Atualmente, as suas condições de organização e funcionamento mostraram-se adversas ao oferecimento de um ensino de qualidade⁴⁶. A presença de um Centro Universitário da Universidade do Tocantins, em Porto Nacional, que oferece cursos de licenciatura, não parece modificar a carência de professores.

Dentre as condições adversas para seu atual funcionamento, está seu quadro profissional, com apenas um professor de nível superior, porém, trabalhando com outras disciplinas que não as de sua formação de origem. Os demais habilitaram-se em nível de segundo grau – Magistério cursado no próprio município. Seu quadro docente está incompleto e algumas disciplinas não estão sendo ministradas em função da ausência de incentivos à contratação de professores, principalmente por questões político-partidárias – em Ponte Alta os professores são contratados conforme seu partido político, isto é, independente do grau e da área de formação, se forem aliados ao político ligado ao governo do estado, terão uma vaga garantida nas escolas estaduais. Um outro problema é a indicação de professores desqualificados para os cargos de direção e coordenação pedagógica, fato que, com certeza, prejudica o desenvolvimento de um trabalho comprometido com a qualidade, conforme constatado por um aluno:

⁴⁶ Em 1992, o Conselho Estadual de Educação do Tocantins aprovou uma nova grade curricular para o curso de Magistério, com habilitação em Magistério de pré-escola e de primeira à quarta séries do primeiro grau, a qual ampliava o curso em mais um ano, que deveria entrar em vigor em 1993, em caráter de experimentação. Seria necessária uma avaliação, ao final de cada ano letivo, a fim de se verificar sua validade para a eficiência do curso. Contudo, em 1996, o Conselho aprovou outra grade curricular validando a expedição de certificado de conclusão de ensino médio aos alunos que concluíssem a terceira série do curso de Magistério em alguns colégios do Estado. Em uma conversa com a Coordenadora do Ensino Médio na Secretaria de Educação do Tocantins, ela informou que a mudança aconteceu em decorrência da comprovação de não terem ocorrido mudanças qualitativas com a grade curricular de quatro anos. Comprovação esta que não possui nenhum documento, ou nos foi negado no momento de nossa entrevista. E que a mesma foi planejada para ser implantada gradativamente, contudo, foi imposta na administração anterior, a todas as unidades com o curso de Magistério. A despeito de todas estas discussões, em Ponte Alta não aconteceu nenhuma mudança na grade curricular de três anos para o Magistério.

Olha, aqui na nossa escola... a qualidade do ensino tá muito... não vou dizer, assim, precária, mas muito baixa. Porque... falta professores... os que nós temos... têm somente o 2º grau, que é o curso que nós tamo fazendo. Esses... são dois motivo da baixa qualidade em nosso estudo (Aluno do 3º Ano Magistério).

Do ponto de vista da formação de seus professores, o Quadro XIV resume situação adversa ao funcionamento do curso.

Quadro XIV

Curso de Magistério - Número de docentes por grau de formação - 1996

2º Grau completo Magistério	3º Grau completo Licenciatura	3º Grau completo Outra habilitação	Total de professores
12	01	nenhum	13

Fonte: Colégio Estadual Odolfo Soares - Ponte Alta do Tocantins

Quanto à formação inicial, de um total de treze profissionais, apenas um está habilitado a trabalhar neste nível de ensino, ou seja, os demais são leigos. Em se tratando de formação continuada, a situação também não é tranqüila. Não há uma política de formação por parte da atual gestão da Secretaria de Estado da Educação. Ainda, é oportuno assinalar que os professores não se sentem estimulados a freqüentar cursos esporádicos, uma vez que estes não somam pontos para a carreira. Em outros termos, não há um incentivo salarial com a participação nesses cursos.

Apesar disso, há solicitações de cursos, por parte dos professores:

Enquanto eu era diretora, o primeiro pedido que eu fiz pra Delegacia de Ensino, eu mandei... o primeiro ofício que eu mandei pra Delegacia de Ensino foi pedindo uma reciclagem. Lá nunca teve reciclagem pro 2º grau, de jeito nenhum. Eu já vi lá, uma reciclagem para a 1ª fase... do ensino fundamental (Ex-professora do Curso Magistério).

Outro elemento que contribui para a baixa produtividade do curso, do ponto de vista de seus professores, é o desinteresse dos alunos. Apesar de as classes estarem sempre com um número elevado de alunos, vários motivos contribuem para a desmotivação, causando a desistência ou o desinteresse em

trabalhar nessa profissão. Dentre eles estão: o fato de que a maioria de sua clientela não tem pretensões de engajar na profissão, tendo frequentado tal curso por falta de outras oportunidades; a interferência negativa da política-partidária nos valores da escola para o aluno (é comum na cidade pessoas assumirem funções na administração estadual e municipal sem habilitação condizente); os baixos salários e as precárias condições de trabalho nas escolas do sistema municipal.

Por outro lado, vários alunos declararam inúmeras dificuldades para ingressarem no campo de trabalho, causadas pela capacidade questionável de seus professores e pela inexistência de materiais didáticos específicos para trabalharem com os alunos, como o relato que se segue:

Eu acho que aqui em Ponte Alta, a formação do Magistério tá muito... em termos... de aprendizagem tá muito ruim. Não tem professores especializados. E... também em termos de materiais didáticos, tá muito fraco. Em Ponte Alta só tem... o quadro e o giz. Num tem material didático para fazer nenhum tipo de trabalho. Biblioteca... num tem é... livro a altura, que a gente precisa (Aluno do 2º ano Magistério).

Esses mesmos alunos, questionados sobre a possibilidade de trabalharem em escolas rurais, relatam:

Eu acho que pra trabalhar na zona rural tem que tê... a mesma preparação que têm pra trabalhar aqui na zona urbana. E também a prefeitura têm que dá apoio com material didático. É... transporte, né, pros alunos... E mais... aprendizagem mesmo né. Tem que saber cuidar de crianças. Eu acho que, o curso que nós temos hoje... quem forma aqui em Ponte Alta, não tem condição pra trabalhar com crianças. De jeito nenhum... No estágio aqui em Ponte Alta, essa matéria, estágio, ela não dá um alicerce forte pra que a gente possa trabalhar com isso... quase que não têm essas aulas aqui. E quando tem num dá um apoio necessário pra que a gente possa aprender e possa repassar isso pros alunos (Aluno do 2º ano Magistério).

Quando indagamos se a Secretaria Municipal da Educação procurava os professores e alunos do Curso Magistério, visando desenvolver um trabalho integrado de melhoria da qualidade do ensino municipal, a resposta foi negativa.

Não. Eu trabalhei no Odolfo Soares de 92 a 96... até agosto de 96. Eu só... a única coisa que eu vi, foi feito em conjunto com a Secretaria de Educação do Município, foi o 7 de setembro que eu fiz, em 95. Quem organizou fui eu. Daí, eu convidei a Secretaria Municipal de Educação e... colocamos as escolas. Mas da cidade, da zona urbana né. Da rural não (Professora do curso de Magistério).

A respeito da qualidade do ensino da escola de Magistério, a própria professora responde:

Qualidade, muito pouca. Porque... eles (os formandos do Magistério) num têm condição de ir pro mercado de trabalho né. Então, vai virar um círculo vicioso porque... formam, dá aula lá mesmo, e vai formando outros. Quer dizer, como que você vai formar alguém se você não sabe o suficiente? Esse pouco que você sabe, você repassa. Vai passar mal passado. E os outros... né, amanhã vai fazer o mesmo que você. Num to vendo muita qualidade não (Ex-professora do Magistério).

Os professores do curso Magistério dividem-se em relação à possibilidade de seus ex-alunos aceitarem propostas de trabalho em escolas da zona rural. Alguns acham que esta possibilidade é real, citando como exemplo, que a nova administração (1997-2000) já contratou dois alunos recém formados para escolas rurais. Enfatizam, porém, que para contratar mais professores habilitados é preciso um salário justo. Outros insistem em afirmar que estes não aceitariam esse trabalho, até mesmo por desinteresse⁴⁷.

Indagados sobre a possibilidade de trabalharem em escolas rurais, os professores habilitados demonstraram acreditar em possíveis intervenções democráticas na realidade educacional municipal, uma vez que, praticamente, todos ouviram com naturalidade tal possibilidade. As respostas podem ser resumidas através dessa afirmação:

Sim, sim. Não haveria problema. Eu e meus colegas, tenho certeza absoluta (Aluno do 3º ano Magistério).

⁴⁷ Estes professores não aceitaram gravar nossa conversa.

Deram ainda sugestões para um trabalho integrado entre o curso de Magistério e as escolas municipais como,

Criamos ai, junto à Secretaria de Educação do Município, um plano, uma idéia que levasse os professores da zona rural a incentivar mais o ensino da zona rural... Pegássemos, vamos supor, finais de semana, daqui uma turma de alunos do 3º ano, fôssemos lá trabalhar com eles formas alternativas, formas de criatividade (Aluno do 3º ano Magistério).

Quanto à gestão administrativa da escola, tanto professores quanto alunos foram enfáticos ao afirmar que não ocorre uma gestão democrática, a começar pelos cargos de direção, vice-direção, coordenação pedagógica e professores não concursados. Estes são todos indicados politicamente, predominando ainda na estrutura política as raízes do estilo coronelista, sob a roupagem do filhotismo⁴⁸ muito marcantes no Estado, o que contribui para a queda da qualidade do ensino. Os "indicados", muitas vezes não respondem aos interesses coletivos da escola, mas sim aos representantes políticos que os indicaram, com seus interesses personalizados e, em sua maioria não estão preparados para os cargos aos quais são indicados.

A questão político-partidária torna-se peça principal também na organização e funcionamento da escola de Magistério. Ao ser questionado quanto à administração em sua escola, um aluno nos deu a seguinte resposta:

Nós estamos vivendo uma ditadura na nossa escola. Nossa escola num é exemplo... de escola né... Ela tá muito... mas decaída mesmo. Nós tamo vivendo ditadura em que... as pessoas que estão dirigindo a escola, elas tão querendo que a gente obedeça. Inclusive, outro dia, teve o diretor que falou pra mim, sabe o que? Que não conversa. Ele não conversa com aluno... Então, nós num tamo vivendo uma democracia (Aluno do 3º ano Magistério).

Enfim, pudemos verificar a qualidade produzida por este nível de ensino a partir dos escritos de seus alunos (ver anexo 12), produzidos em uma conversa

⁴⁸ Nunes Leal coloca que esta desorganização dos serviços públicos é um dos elementos da prática política coronelista. *'filhotismo', que convoca muitos agregados para a 'gamela' municipal (1978: 38-42.)*

com professores da zona rural, quando pedimos que explicitassem sua concepção de escola. Observamos a deficiência da formação dos alunos do ponto de vista dos conteúdos gerais e específicos do Magistério. Os relatos expõem deficiências primárias em língua portuguesa e no aspecto profissional. Se dizem que ela é importante, deixam vago em que aspecto a escola contribuirá com a sociedade, demonstrando a ausência de uma visão crítica da escola.

A realidade aqui apresentada é perpassada pela tradicional e comum característica de nosso país de descaso com a escola pública urbana ou rural. Mesmo o município estando atendido pela Delegacia de Ensino de Porto Nacional e tendo oportunidades de contato com assuntos educacionais mais atuais, via encontros promovidos pela Secretaria Estadual da Educação, está extremamente atrasado quanto às questões debatidas em nível nacional, principalmente com relação à concepção crítico-democrática da educação. Estas esferas administrativas parecem não se preocupar em conhecer efetivamente a realidade educacional do município e implementar medidas práticas a médio e longo prazo.

Frente ao exposto, duas perguntas tornam-se essenciais à análise da situação do Curso de Magistério e das escolas municipais: a) se em Ponte Alta há uma Escola Estadual de Formação de Professores que lança quantidade considerável de profissionais no mercado e boa parte destes não está atuando, porque o Sistema Municipal de Ensino não é constituído de profissionais habilitados? b) por que os problemas das escolas municipais, principalmente das rurais, não são postos para o Curso de Magistério que funciona na sede do município?

A resposta a essas questões torna-se fundamental para se pensar uma política de educação municipal. Aqui nos encontramos face a um processo vicioso no qual aparentemente nenhuma das esferas pode recorrer à outra, em decorrência de suas fragilidades em dar respostas aos problemas educacionais do município. O Curso de Magistério, da forma em que está organizado e funcionando, não oferece condições teóricas e metodológicas necessárias à formação competente de professores para atuarem na realidade apontada. Por outro lado, a Administração Municipal, do período analisado (1993-1996), a despeito de seus determinantes financeiros, não se preocupou em pensar uma política de contratação de professores habilitados, com salários que estimulassem o trabalho na zona rural, e nem de formação continuada e em serviço, ação que poderia ajudar na construção de soluções às deficiências de formação, geradas

pelo Curso de Magistério. Dessa forma, nossa análise não pode deixar de considerar a importância dos professores não habilitados para o sistema municipal, uma vez que ele demonstra compromisso, identificação cultural com os alunos, experiência com classe multisseriada a partir de uma prática concreta e vínculo afetivo com os alunos. E também, de interrogar a exacerbada diferenciação feita entre os professores habilitados e os não habilitados. Importa apenas ter frequentado um curso para ser considerado apto ao exercício do Magistério?

É importante lembrar também, que a situação do curso de Magistério desbanca alguns dos principais argumentos da descentralização em curso. Primeiro, o da proximidade física enquanto facilitador de trabalhos integrados entre as instâncias administrativas e, conseqüentemente, a desburocratização. Ao contrário, verificamos uma total desintegração entre as esferas da administração da educação pública e a duplicação de tarefas. Segundo, a da participação social nas decisões educacionais concernentes ao município. Verificamos a continuidade da gestão autocrática e da falta de políticas democráticas e específicas para as necessidades desta localidade.

No que tange ao ensino médio de Ponte Alta, a esfera estadual o mantém formalmente e a esfera municipal em nada contribui para mudá-lo. Contrariamente, interfere apenas nas indicações políticas para a contratação de seus trabalhadores. Por fim, a descentralização da forma como está se desencadeando no município não irá minar esse quadro, mas sim, reforçá-lo, já que o discurso não é acompanhado de uma prática coerente.

Como ficam então os argumentos da descentralização: o da proximidade física facilitando trabalhos integrados entre as instâncias administrativas? Ou o de democratização, via participação social nas decisões no município?

CAPÍTULO IV

A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTE ALTA DO TOCANTINS: UM INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO?

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no capítulo da educação nacional, grandes tarefas para os Estados e Municípios. Juntos teriam a responsabilidade de oferecer e melhorar o ensino fundamental. O processo de consolidação do federalismo brasileiro destaca a instância local como uma esfera dinâmica e ressalta sua importância, por ser o local onde o cidadão vive.

Em 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, estabeleceu como uma das suas principais metas universalizar o ensino fundamental.

Entre nós, na década de 90, a ideologia neoliberal conquistou os espaços políticos e passou a imprimir novas diretrizes às ações governamentais. Dentre elas destaca-se a proposta de descentralização política, com implicações diretas nas políticas públicas para a educação formal.

Em 1993, as novas administrações municipais encontraram pela frente grandes desafios na área da educação escolar, decorrentes das mudanças constitucionais, das metas estabelecidas pela Conferência de Educação para Todos e pelas novas orientações políticas neoliberais, em função da globalização da economia. Caberia, então, a cada uma dar suas respostas de acordo com a conjuntura específica.

Em 1995, o governo federal, através do Programa Comunidade Solidária, passou a desconcentrar uma série de ações, especialmente no que tange ao social, a serem executadas nos âmbitos estadual e municipal, envolvendo várias áreas regionais, principalmente os "*municípios com maior concentração de pobreza*"⁴⁹.

Na explicitação do discurso oficial:

⁴⁹ Expressão utilizada pela suplente da Interlocutora do Comunidade Solidária no Tocantins.

A Comunidade Solidária é um novo modo de enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil, mobilizando os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos seguimentos mais pobres da população [...] objetivos a serem alcançados: Reduzir a mortalidade na infância; Apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; Melhorar as condições de alimentação de escolares e famílias carentes; Melhorar as condições de moradia e saneamento básico das populações carentes; fortalecer a agricultura familiar; Gerar emprego e renda e promover a qualificação profissional. Estes programas recebem um SELO DE PRIORIDADE, que garante sua continuidade e fluxo de recursos. O acompanhamento da implementação destes programas é realizado em parceria com os Estados, por meio de um interlocutor indicado pelo governo estadual... responsável pela integração dos programas estaduais e municipais. (Cartilha Comunidade Solidária-Todos por Todos, Brasília, 1, 4, 5).

Esse mecanismo “*Criado por Decreto Presidencial em janeiro de 1995*” (*Idem*) manteve os programas sociais que combatem a pobreza e a exclusão social, já desencadeados pelos respectivos Ministérios de Governo, desenvolvendo uma sistemática de operacionalização diretamente nos municípios com a mediação da esfera estadual.

Na área da educação, segundo documento do MEC,

a própria Presidência da República vem se empenhando no atendimento assistencial e pedagógico às populações menos favorecidas. Para tanto, instituiu o **Programa Comunidade Solidária** com a finalidade de oferecer assistência à população escolar mais carente matriculada nas redes públicas de ensino. Esse programa funciona em articulação com o MEC (Desenvolvimento da Educação no Brasil, MEC, 1996: 20)

No estado do Tocantins, já são trinta municípios contemplados no referido programa⁵⁰. Esses municípios inseridos no Programa Comunidade Solidária,

⁵⁰ Os trinta municípios inseridos no Comunidade Solidária são: Almas, Araguaatins, Axixá, Buriti, Filadélfia, Goiatins, Itaguatins, Lizarda, Nazaré, Palmas, Paraíso, Ponte Alta do Tocantins, Praia Norte, Sampaio, São Sebastião, Taguatinga, São Bento, Carrasco Bonito, Palmeirante, Campos Lindos, São Miguel, Novo Jardim, Mateiros, Esperantina, Barra do Ouro, Santa Terezinha, Pugmil. Em 1995, Ponte Alta do Tocantins foi tomado como experiência piloto por mostrar uma característica distinta dos demais municípios. Esse soma um total de 1.406 famílias das quais 320 (22,74%) são consideradas indigentes, conforme os estudos para tal programa. Contudo, não possui um dos elementos necessários para integrar o mapa dos municípios mais pobres, ou seja, é baixo o índice de mortalidade infantil.

teoricamente, têm prioridades no atendimento a seus planos de trabalho, independentemente da área solicitada. E ainda, ficam desobrigados de qualquer contrapartida financeira para os projetos.

Nesse contexto, o objetivo deste capítulo, que ao mesmo tempo se propõe final e prospectivo, é explicitar a configuração particular que o processo centralização-descentralização, desencadeado pelas políticas governamentais, assume no município de Ponte Alta do Tocantins – também incluído no programa Comunidade Solidária – no âmbito da educação escolar. É fundamental perceber em que medida as estratégias atuais de descentralização contribuem efetivamente para a democratização da escola pública municipal e que mudanças as “novas” ações do governo federal estão provocando no município. Isto é, até onde esse “novo” contribuirá para uma efetiva descentralização democrática.

Utilizamos para essa análise o conceito de descentralização, na perspectiva de Bobbio (1995), por ser uma reflexão teórica que, ao considerar a importância atual do tema, inspira uma análise crítica e questionadora do mesmo no que se refere ao seu aprofundamento em termos sociais mais amplos. Em outras palavras, leva-nos a contrapor o real em sua totalidade e contraditoriedade sócio-histórica, a meta proposta de descentralização administrativo-política e as condições políticas existentes para sua materialização.

Nas palavras de Bobbio,

devemos considerar que centralização e Descentralização representam dois princípios opostos de organização. Esta afirmação, porém, é válida somente no plano conceptual, porque, na prática, a presença de um e de outro princípio parece essencial e estaremos assim em presença de um fenômeno de recíproca adaptação [...] O tema específico da Descentralização da administração pública, que no início do século era limitado aos programas dos partidos progressistas, é hoje objeto mais ou menos constante de controvérsias ideológicas (mas somente para os métodos de sua atuação ou relativamente ao lugar que deve ocupar no conjunto do ordenamento geral). A Descentralização, por isso, se insere como meta a ser perseguida nos programas políticos de todos os partidos. Deve-se isto ao fato de que cada um encontra na Descentralização aquilo que considera mais oportuno e conveniente encontrar, conforme se verifica com frequência também nos nossos dias... Contemporaneamente será possível apurar se a persistência da idéia de

Descentralização traduz a permanência de valores e de ideologias do precedente período ainda válidos na realidade atual ou se estamos nos defrontando com algo que poderá trazer possibilidades de um conflito de valores. Torna-se assim quase inevitável a indagação se a noção de Descentralização não constitui, frequentemente, uma espécie de cobertura para debates que focalizem substancialmente, além de outros, valores bem mais profundos que dizem respeito à vida social (1995: 330-333).

Em termos teóricos, tomamos como pressuposto que centralização e descentralização totais são apenas pólos ideais tal como apontado por Bobbio. Entendemos também ser necessário analisar todas as determinações políticas, econômicas e sociais, afim de compreendermos as possibilidades e os limites de uma descentralização democrática. Contudo, parecem estar postas brechas para certa manipulação conceitual e instrumental da meta descentralização, uma vez que ela pode ser defendida quando oportuno e conveniente.

Buscando o real desse processo, consideramos o que vários estudiosos dizem quanto ao papel primordial da esfera municipal num processo de descentralização, uma vez que é para seu âmbito que são transferidas as novas responsabilidades.

Utilizando-nos ainda das considerações de Bobbio,

Na organização do Estado, o problema da centralização e da Descentralização estão sempre presentes; trata-se, então, de avaliar os instrumentos jurídicos através dos quais, respectivamente, eles podem ser valorizados. O único caminho para uma transformação é, portanto, o de um movimento gradual e progressivo dirigido a abrandar aquelas tendências que, num ou noutro sentido, tenham sido julgadas em desacordo com a realidade efetiva (1995, 330).

Em termos de Brasil, uma das principais justificativas do processo desencadeado é a da necessidade de "parceria" nas ações das três esferas administrativas – União, Estados e Municípios – no sentido de oferecer serviços públicos mais "eficazes" e obter "equidade" nos resultados. Porém, o que vimos na investigação que aqui realizamos foi, contrariamente, a continuidade da tradicional situação de ações isoladas e de imposição entre as referidas instâncias, em especial, de submissão do município às políticas estaduais, não ocorrendo nenhum tipo de cooperação.

A análise dos programas atuais do governo federal permite perceber que embora caminhem, no discurso, em direção contrária à tradicional centralização característica dos grandes projetos nacionais, na maioria das vezes continuam determinando o que os municípios devem fazer, caindo mais uma vez na histórica imposição e na descrença nas iniciativas locais. E, por vezes, essa descrença é endossada pelo próprio dirigente municipal, que nele concentra a tomada de decisões, seja por autoritarismo político, seja por desacreditar na possibilidade da participação consciente da população local.

Por isso, questionamos teoricamente a centralização política e a descentralização pela descentralização, uma vez que no caso do Brasil contemporâneo, a meta descentralização não apresenta a necessária gradatividade e flexibilidade. Desencadeia-se o reconhecimento das competências do município sem um acompanhamento e sem uma política de distribuição justa com as necessidades reais de cada um dos municípios.

Desse forma, as tendências centralização-descentralização, nas políticas governamentais, parecem não representar a possibilidade de conflito de valores mas, ao contrário, a permanência dos valores e ideologias precedentes da marca histórica da política brasileira, o clientelismo.

Partindo da existência das duas concepções atuais que discutem e propõem formas de descentralização, trata-se aqui de explicitar em que medida, no município de Ponte Alta do Tocantins, essas estratégias atuais de descentralização podem contribuir para a gestação de políticas educacionais descentralizadas e democráticas.

Entendemos que a democratização do ensino é a garantia da educação como direito subjetivo, garantindo o acesso, a permanência e condições de aprendizagem satisfatórias e de qualidade. Qualidade essa que ofereça elementos para a formação científico-cultural do homem trabalhador e para o exercício da cidadania política, e não uma escola para alguns poucos proprietários ou alguns pobres cabos eleitorais fiéis. Cabe então perguntar em que "concepção de descentralização" estão embasadas as estratégias governamentais federais que se materializam na educação do município, sem perder de vista que essa realidade não é um caso isolado ou único, mas faz parte de um conjunto maior com características sociais, econômicas e políticas bem próximas.

Na educação, podemos perceber que as políticas educacionais são definidas de modo quase que homogêneo e universal, impostas pelos organismos

internacionais de financiamento, e não a partir de políticas endógenas que podem se adaptar às necessidades locais de desenvolvimento determinadas pelas condições históricas em curso.

Assim, as “situações novas”, verificadas na realidade educacional dos municípios referem-se a *projetos especiais*. Em outros termos, os municípios vivenciam, desde o início do ano de 1995⁵¹, novas ações planejadas pela instância administrativa federal, com relação à *administração* das escolas dos Sistemas Municipais. Contudo, entendemos “novas” apenas no sentido de ainda não terem existido naqueles espaços, mas “velhas” por manterem a mesma centralização de tomada de decisão na esfera administrativa federal e execução a cargo do município e por não estarem produzindo, “conseqüências práticas observáveis, quanto às condições de ensino nas áreas do interior” (Maia, 1982).

Trata-se, assim, de um atendimento assistencial deixando a questão pedagógica em plano secundário, retornando o velho assistencialismo também na área da educação e, como conseqüências, o desmonte das políticas universalistas. O MEC, desde 1995, concentra parte de seus esforços para atender a esse programa, desenvolvendo medidas apenas paliativas que, assim, conservam os problemas das comunidades listadas como “as mais pobres das pobres”, através da atuação do Fundo de Assistência ao Estudante (FAE)⁵² e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nos programas de: Cesta Básica Aluno/Professor/Escola⁵³; Cesta Saúde do Escolar (com materiais de primeiros socorros); Alimentação Escolar dentro do Programa de Suplementação Alimentar (o programa da merenda escolar já atende todos os municípios brasileiros, mas naqueles com SELO DE PRIORIDADE, há um acréscimo de R\$ 0,07 – sete centavos – nos recursos para cada criança, somando um valor de R\$ 0,20 – vinte centavos – aluno); Transporte Escolar (equipar os municípios com o SELO DE PRIORIDADE com ônibus, micro-ônibus ou *Kombi* para o transporte de alunos das escolas rurais da rede pública de ensino); Educação Infantil (desenvolve a educação em creches e pré-escolas por meio da capacitação de professores, aquisição de material pedagógico e principalmente, aquisição de equipamentos e construção de salas).

⁵¹ Informação obtida no Relatório da Delegacia do MEC no Tocantins, divulgado no início do ano de 1997.

⁵² Órgão extinto em 1997, sendo suas funções aglutinadas no FNDE.

⁵³ Esses são programas também na forma de **convênios**, onde o MEC repassa uma verba anual para que os municípios comprem materiais para o funcionamento das escolas. Nas cestas do aluno e do professor podem ser adquiridos materiais didáticos e na cesta escola, produtos de limpeza.

O município é atendido também por outros programas que se descentralizam: Livro Didático (visa fornecer livros didáticos a alunos do ensino fundamental em todo o território nacional); Apoio Tecnológico à Escola (integrar as escolas de ensino fundamental ao Programa de Educação a Distância do MEC-TV Escola); Construções Escolares e Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas – os recursos devem ser aplicados pela própria escola, via associação de pais e professores etc., em despesas de manutenção, aquisição de material didático e pedagógico, dentre outras e são calculadas de acordo com o número de alunos.

Tomando mais uma vez a reflexão de Bobbio, quando se refere ao uso da descentralização em momentos oportunos e convenientes, podemos constatar que na realidade do estado do Tocantins, especialmente na área da educação, o município não possui nenhuma autonomia. Isto é, quando da possibilidade de se construir seus planos e programas de trabalho, as exigências e os critérios são tantos e tão distantes da capacidade técnica do município que forjam a perda da possibilidade de um planejamento local, conforme suas reais prioridades. Fato que, conseqüentemente, sufoca a autonomia de gestão do município.

Para concluir a análise do processo centralização-descentralização no município de Ponte Alta do Tocantins, é importante retomar alguns referenciais teóricos nacionais que nos permitam, em nível local, explicitar aquelas condições, anteriormente levantadas por Bobbio, para a concretização de um processo de descentralização.

Em primeiro lugar, Andrade (1996), quando enfoca que, em nível municipal, o aparecimento de experiências diferenciadas de governo possibilita indicar que, pelo menos formalmente, existe a autonomia do município. Contudo, para que ele a conquiste, três elementos são necessários:

- a) **uma estrutura produtiva** [...] que garanta, ao governo municipal uma base de recursos próprios [...]
- b) **uma estrutura técnico-administrativa sólida** que garanta aos municípios, condições para um planejamento de qualidade ao nível municipal, mais adequado às realidades locais, de forma a facilitar o acesso a fontes de financiamento.
- c) **uma relativa autonomia política** [...] supõe uma dinâmica política ao nível local, marcada pela ação de diferentes atores e por um determinado nível de organização da sociedade civil (6-7; o grifo é nosso).

Um segundo referencial, com vistas a análise dessa luta de poder, que é a descentralização, seria a comparação de três argumentos teoricamente significativos neste contexto:

- o discurso neoliberal com sua política educacional de equidade, eficiência, eficácia, produtividade, êxito, competição, mérito individual, maior rendimento, qualidade, participação e democratização⁵⁴.

- as propostas dos educadores progressistas centradas em projetos que defendem educação pública como direito social e como conquista democrática, igualdade de oportunidades, participação democrática na tomada de decisões educacionais, expansão quantitativa de matrícula escolar, solidariedade e cooperação⁵⁵ e,

- as características da política no interior do país, definidas por Nunes Leal (1978), por caracterizar de forma clara o contexto político do município em que este processo de descentralização está se dando: o uso indevido da máquina pública; a submissão do município ao Estado; a perseguição aos inimigos políticos; o exacerbado favoritismo em relação aos aliados políticos; a desorganização dos serviços públicos; o paternalismo via filhotismo ou mandonismo; a utilização do público como privado; a influência dos chefes locais na nomeação para cargos estaduais e até federais; a autonomia legal do município sendo cerceada por diversas variáveis, como a intromissão do poder estadual e a sua frágil base financeira; o sistema rural decadente; a dependência da população rural ao fazendeiro; a utilização do dinheiro, dos serviços e dos cargos públicos como processo de ação partidária; a grande propriedade territorial; dificuldades de comunicação; como transportes e meios de comunicação.

Uma vez que a realidade de Ponte Alta do Tocantins está distante das condições essenciais postas pela concepção democrática – a necessidade de

⁵⁴ A título de exemplo desse discurso: uma escola competente e eficaz pode ser definida como aquela capaz de preparar seus alunos para participarem e atuarem produtivamente na nova sociedade tecnológica. Isto significa dar-lhes acesso aos códigos da modernidade, num horizonte ético caracterizado pelo domínio dos princípios básicos de convivência democrática. (NEUBAUER, 1996:72).

⁵⁵ Como exemplo destas propostas: Um esforço por inserir o tempo da escola num tempo cultural e humanizador que permita não apenas o domínio de habilidades cognitivas, mas que dinamize o conjunto das capacidades humanas, memorização, sensibilidade, comunicação, simbolismo, corporeidade, na construção-apreensão dos saberes, valores culturalmente construídos [...] A qualificação técnica deve completar-se na capacidade crítica e ética de fazer escolhas pedagógicas sobre o que convém fazer, sobre os saberes e a cultura a escolher, sobre o que é possível e como fazê-lo dentro da realidade social e cultural dos educandos, dentro de sua diversidade de classe, gênero, raça, ritmo de construção do conhecimento e de suas identidades. (ARROYO, 1996:56).

capacidade financeira, técnica e política – a descentralização nesse contexto enfrenta todas as dificuldades possíveis para ser um processo democrático.

O município de Ponte Alta do Tocantins, como já vimos, situa-se num contexto nada apropriado para decisões precipitadas quanto à delegação de novas responsabilidades, sobretudo se não acompanhadas da contrapartida financeira. Isto graças ao histórico abandono do norte de Goiás (atual Tocantins) e seu descompassado desenvolvimento econômico e social que definiu uma estrutura urbana deficitária, formada essencialmente por pequenos municípios, com funções de intermediação comercial primária, com baixo nível de urbanização e uma estrutura política marcada pelo mandonismo local, cuja base de poder foi sempre a propriedade da terra.

O discurso neoliberal, que aponta a descentralização como uma das principais diretrizes governamentais, enquanto sinônimo de eficiência e democracia, mostra-se contraditório. Em sua essência, a contradição está nas formas desencadeadoras desta pseudodescentralização, uma vez que uma descentralização democrática é o começo de uma luta por mudança de mentalidade. Significa, portanto, um processo lento e repleto de debates. Muito distante do imediatismo que desconsidera a necessidade de flexibilidade, de ações graduais, de transparência nos processos decisórios, de mecanismos que estimulem a efetiva participação e controle social e a necessária cooperação político-administrativa entre as instâncias do poder executivo.

Entendendo que uma descentralização democrática exige, ao contrário do abandono, um vínculo maior de cooperação entre as esferas administrativas, afim de evitar ou até mesmo reverter uma ação descoordenada, compreendemos autonomia municipal numa interdependência entre essas esferas. Em outras palavras, numa cooperação constante, respeitadas as competências de cada esfera da administração pública, a capacidade técnico-financeira do município, portanto, saber o que pode e o que não comporta uma descentralização, as opiniões da população local e, em especial, as determinações históricas locais. Entretanto, esse não parece ser o caminho escolhido pelas instâncias político-administrativas da educação no Tocantins, à medida que se esquivam da responsabilidade pelo oferecimento de um ensino fundamental de qualidade e não estimulam o exercício da participação social.

Não há pois, definição de critérios para eleição de prioridades e participação na tomada de decisões educacionais, expansão quantitativa da matrícula escolar

nas ações desencadeadas na área da educação escolar nem em outras áreas de serviços públicos, uma vez que as relações entre as esferas administrativas não convergem. Não há igualdade, uma vez que o atendimento da população é feito de forma discriminatória. Enfim, não é um processo que busca se desenvolver em bases democráticas e sim um processo que vem se perpetuando em bases clientelistas.

As relações entre a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Estadual de Educação, a Delegacia do MEC no Tocantins parecem girar apenas em torno da questão da administração burocrática e da garantia de maior êxito eleitoral. Não há entre essas instâncias, no que se refere à política educacional, uma interação que possibilite a construção de condições institucionais e pedagógicas na perspectiva de uma prestação de serviços educacionais satisfatórios às necessidades da população. O que ocorre são ações apenas administrativas e concorrentes, a despeito de alguns representantes relatarem que as atuais políticas de descentralização são “um esforço de trabalho interdisciplinar, e que o sucesso desse trabalho passa por uma mudança de mentalidade da sociedade”. E de outros afirmarem que “a Comunidade Solidária repassa alguns recursos com o destino de aplicação já traçado para o município”. Sua “autonomia”, portanto, limita-se à aplicação de recursos.

No âmbito dos municípios, não há uma responsabilidade conjunta destes e da esfera estadual no sentido de oferecerem igualdade de oportunidades para o processo educativo formal, uma vez que cada instância trabalha isoladamente, tanto em relação ao oferecimento do ensino infantil e fundamental quanto à formação de professores. Esta formação não considera em seu currículo os problemas educacionais de sua realidade, como o caso das escolas multisseriadas.

Podemos aventar então que estado e município não se sentem incomodados, nem responsáveis pela complicada situação em que se encontram as escolas de ensino fundamental e, em especial, as rurais. Em outros termos, constata-se o descaso do Estado com uma educação pública como direito social e como conquista democrática, limitando, com isso, o acesso aos direitos sociais e do exercício da cidadania adquiridos ao longo dos anos pelos trabalhadores. Como prática política usual, nos momentos de indicação de funcionários e professores para as escolas do sistema estadual, a administração municipal mantém os mecanismos tradicionais de indicação política – a despeito de alguns

cargos serem preenchidos por concurso público – retirando as pessoas contrárias à sua sigla partidária e colocando aqueles que a apoiam, numa evidência de que a responsabilidade das funções a desempenhar é menos importante do que o exercício puro e simples do poder.

Reiterando o já discutido por Nunes Leal (1978), aos chefes municipais governistas é outorgada uma carta-branca (uma autonomia extra-legal), e com isso eles adquirem respaldo do governo estadual para quase todos seus atos locais, inclusive para as arbitrariedades, como contrapartida do Estado em acordos coronelísticos que ainda perpassam tais relações políticas.

Na fala de munícipes:

Num há comprometimento com a parte pedagógica. Há comprometimento com a parte administrativa, porque é lá que ele (o prefeito) exerce o coronelismo dele. A força, o poder que ele tem, ele exerce justamente na questão da administração. Agora a questão pedagógica, ele num tem preocupação, porque uma pessoa que tira... Num é porque aconteceu comigo... Mas cê tem um diretor com curso superior, duas pós-graduações, que gosta de trabalhar, tira aquela pessoa e coloca um... pra ser diretor uma pessoa que... num tem um dia de experiência em sala de aula. Tem só o 2º grau. Feito o Magistério na própria escola. Esse prefeito, ele num pode tá com a idéia de... tem comprometimento com parte pedagógica. Ele tem só com a administração, pra reafirmar o poder dele... exclusivamente (Ex-diretora do curso Magistério).

Nesse sentido, o processo desencadeado no município de Ponte Alta do Tocantins não originou ainda efetivos processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder local. Está ali se dando uma “forma” de descentralização que desconhece a importância e a necessidade de um diálogo social, de negociações e da mobilização do conjunto da sociedade como mecanismo de legitimidade, cidadania e democracia.

Tudo isso quer dizer que estão a prevalecer critérios políticos clientelistas de mediação político-partidária, de cooptação e de fisiologismo nas relações estabelecidas entre as diferentes esferas de governo e entre estas e sociedade, comprovando as palavras de Daibem (1991), quando menciona que a mudança ocorre apenas na transferência de parcelas do poder decisório para outras esferas, mas o poder e o “jeito do fazer político tradicional” continuam no executivo.

Outro exemplo da continuidade da submissão do município ao Estado e da conservação de uma educação descolada da realidade, está no fato daquele seguir com exclusividade as orientações e diretrizes traçadas pelas esferas estadual e federal, por não ter política própria e planos de ações para seu sistema educacional.

Tendo em vista o quadro que apresentamos no capítulo anterior, baseado nas entrevistas, tabelas e fotos, podemos afirmar que as administrações local e estadual desconhecem a realidade efetiva das escolas do município em estudo, tanto física e material como pedagógica. Fato que comprova a inexistência de um verdadeiro Sistema Municipal de Ensino, orientado tecnicamente pelas instâncias estadual e federal, e a falta de compromisso com uma educação para todos, forçando a localidade a imitar as ações do estado.

É importante enfatizar o papel dos professores, enquanto manipulados nessa falsa valorização da educação pela maioria dos administradores. Isto é, não é preciso uma política de contratação e/ou formação, vez que eles devem apenas estar na escola, não importando como e em que condições de trabalho.

Quanto à formação e qualificação dos profissionais da educação, condição essencial na efetivação de um projeto escolar de qualidade, não constatamos nenhuma iniciativa no sentido de acompanhamento pedagógico, atualização, especialização e formação inicial, apesar de 75% de seu quadro profissional não possuir habilitação formal e específica para o desempenho de suas funções docentes.

Nesse contexto, as questões pedagógicas pertinentes ao interior das escolas ficam secundarizadas em função de outros aspectos, como melhorias físicas e materiais, transporte e merenda escolar prevalecendo a tradicional preocupação com os serviços públicos que atendam a interesses partidários e que possam ser mais visíveis. Exemplo disso são as construções e/ou reformas de prédios escolares realizadas para atender aos proprietários das fazendas onde estão localizadas as escolas e, em alguns casos, de acordo com a necessidade posta pelo número de alunos.

Segundo um dos moradores do município:

Elas (as escolas) num têm possibilidade de funcionar bem né. Como muitas delas num têm... Então, são... são critérios assim, ele que mais... quem determina mais é o prefeito né. Ele quem determina...

os moradores pedem pra fazer. Mas geralmente é muito difícil chegar até lá.

Assim, não encontrando linhas de ações claramente definidas conforme as necessidades e prioridades educacionais locais que efetivassem o discurso da equidade, fica explícito como prática usual o costumeiro critério político, ou seja, o que Nunes Leal (1978) classifica como exacerbado favoritismo em relação aos aliados políticos.

Ainda nessa linha de raciocínio é importante focar, no discurso neoliberal, a questão da democratização e descentralização através dos Conselhos Populares. Ou seja, estes mecanismos são legítimos ao ponto de poder identificar os problemas comunitários, buscar soluções alternativas e apontar possíveis financiamentos?

O discurso pela democracia participativa, antes associado aos partidos populares-democráticos, hoje incorporado pelos demais partidos, é propagado por quase todos, em nível nacional. Está acontecendo um verdadeiro culto à participação popular. Tema presente em todos os documentos de políticas sociais. Esses documentos, por sua vez, ocultam as determinações subjacentes à gestação de tais políticas.

O processo de instalação dos Conselhos Municipais revela o aspecto dialético da realidade comum, ou seja, aponta ao mesmo tempo elementos de hegemonia, coincidentes com as representações dos grupos administrativos dominantes ao terem que ser constituídos já sob orientações, quanto à sua composição, delimitadas pela União. Mas, carrega também um potencial transformador, quando abre as brechas para certa participação popular. Esse potencial de emancipação, contudo, tem relação direta com o nível de organização da sociedade civil, em cada localidade.

É nesse contexto que a necessidade legal dos Conselhos se faz presente. Mas é também nesse mesmo contexto que ocorre uma grande distância entre os Conselhos estabelecidos em lei e os Conselhos verdadeiramente existentes.

O funcionamento dos Conselhos evidencia um esforço coletivo, no sentido de romper com o legado centralista da administração pública brasileira. Os Conselhos por princípio deveriam ser um espaço público capaz de expressar diferentes interesses, do Governo e da sociedade, e onde os valores circulam, os argumentos se articulam, as opiniões se formam e critérios para tomadas de

decisões se estabelecem. Mas, hoje, contraditoriamente, o que presenciamos, nos meios de comunicação por parte do governo federal e em meio aos eventos governamentais, é a criação de Conselhos e Associações como uma *exigência* formal dos programas e convênios dos governos federal e estadual.

No tocante ao município de Ponte Alta do Tocantins, efetivos canais de participação, na escola ou na sociedade como um todo, não estão sendo constituídos, considerando-se os aspectos democráticos. Constatamos a existência de quatro Conselhos Municipais: o Conselho Municipal da Saúde (criado em 1994), o Conselho Municipal da Assistência Social (criado em 1995), o Conselho Municipal do Bem Estar Social (criado em 1993), o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente⁵⁶ e uma Comissão Municipal de Alimentação, os quais cumprem apenas uma exigência formal.

Os Conselhos Populares, constituídos no âmbito do município, não exercem sua função articuladora, uma vez que não funcionam identificando os problemas, as alternativas de solução e os caminhos para obtenção de recursos, nos permitindo, nesse sentido, inferir que as demandas efetivas da população não estão sendo englobadas nos programas desencadeados pelos governos federal, estadual ou municipal.

Na verdade as administrações municipais desenvolvem mecanismos antidemocráticos ao formalizar os Conselhos, apenas para estabelecerem convênios, e não dinamizá-los, e assim dribla a população ao sonegar as informações corretas e necessárias que estimulariam a participação social. Permanecendo pois, a característica do tradicionalismo no fazer político, ou seja, a ausência de comunicação e informação como um dos impasses à modernização social e ao combate da política tradicional.

O Programa Comunidade Solidária, de acordo com Ribeiro (1996), é um bom exemplo de ações assistenciais tradicionais que se apresentam com novas roupagens no município. Enquanto proposta de estimular a participação popular cumpre seu papel de não efetivar as relações democráticas, uma vez que as decisões de programas não são discutidas em nível local.

Fica clara uma situação mesclada com traços tradicionais e modernos. O Programa Comunidade Solidária demonstra suas tendências de centralização

⁵⁶ Não conseguimos diferenciar os Conselhos da Assistência Social e da Criança e do Adolescente, uma vez que não encontramos documentos referentes ao último, mas apenas uma referência no Plano de Trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social.

de decisões, à medida que é um Programa divulgado e não discutido, impedindo a participação da população alvo na gestão. Na instância executora, isto é, no município, a centralização se dá no executivo. E para completar seu quadro de características tradicionais, as ações são tratadas como benefícios e doações, mas nunca como direito social. Pergunta-se: até onde esse “novo” resultará em efetiva descentralização democrática?

Com efeito, tem havido uma excessiva e ilegítima centralização de poder nos Executivos, que deve ser devolvido à sociedade. No entanto, a realidade do município pesquisado e as transformações ocorridas ali não configuram, em bases sólidas, a perspectiva de construção de um verdadeiro processo democrático. O processo em andamento no município não se assemelha a descentralização associada a um processo de democratização do Poder Público, em que sociedade civil se organiza e mobiliza para reivindicar a legitimidade das demandas locais e para exigir mecanismos operativos equitativos⁵⁷.

Perguntamos: a participação nos Conselhos não seria aberta a todo cidadão? Sua formação estaria acontecendo no âmbito restrito dos administradores locais? Os Conselhos e Associações, por princípio instrumentos de luta, não estariam sendo minados pelos dirigentes políticos?

A demagogia da prioridade da educação, da democratização da gestão educacional e da participação social, propagada pelas instâncias federal e estadual perpassa também a esfera municipal e, a descentralização, na “forma” em que está se desencadeando na área da educação, não efetiva a democratização da gestão da escola ou uma escola de qualidade. Na realidade o que está acontecendo é apenas a descentralização para a esfera municipal de ações e tarefas já planejadas pelo Ministério da Educação. Uma desconcentração administrativa, não uma descentralização política e o fortalecimento local. Na melhor das hipóteses, seriam transferências de parcelas do poder de decisão entre as esferas, mas o planejamento e a decisão final permanecendo centralizados no âmbito federal.

Em conformidade com a concepção que enfoca a descentralização na educação como um processo possível para a viabilização de uma educação democrática e de qualidade, endossamos as palavras de Arelaro (1980), ao afirmar que a descentralização em educação significa a opção por um projeto político

⁵⁷ Conferir a posição da vertente democrática, no capítulo I.

que garanta direito de educação a todos e viabilize a participação do cidadão nas tomadas de decisões. Esse princípio inovador, como vimos, ainda não faz parte do cotidiano escolar do município de Ponte Alta do Tocantins. As decisões acontecem sem que a população se aproprie do processo e, na maioria das vezes, até mesmo das informações. Na realidade, a política clientelista não tem como princípio a divulgação de informações.

Em nível local, os princípios da participação democrática, da cooperação governo-sociedade, da integração de esforços dos três níveis de governo, da qualidade na gestão da coisa pública, da expansão no atendimento e da igualdade nos resultados não se tem colocado como perspectiva política ampla e abrangente. Prevalece a inexistência de um diálogo real entre a administração local e a população. Não se anunciam ações que apontem para o enfrentamento do que está na raiz de seus problemas e que de fato se referenciem pelas demandas e necessidades da maioria dos excluídos. As gestões têm sido extremamente tradicionais, centradas no atendimento das demandas particulares e personalizadas e excluindo o coletivo, muito distante de uma reestruturação e de um conseqüente deslocamento do eixo do poder para junto da sociedade.

O processo em curso no município é uma tentativa parcial de abordagem operacional, portanto, sem uma mudança nas estruturas de poder que sustente as “novas” ações. Poderíamos aventar então que os rumos indicam a prefeiturização e não a descentralização democrática. Confirmam-se as palavras de Nunes Leal (1978), quando diz que uma das características marcantes do tradicionalismo político é a desorganização dos serviços públicos como meio de se permitir o paternalismo, via favores pessoais, visto que não há um atendimento organizado para todos enquanto direito garantido, e do mandonismo, via perseguições políticas quando são detectadas as posições políticas contrárias.

O presente estudo permitiu-nos perceber que em Ponte Alta vêm sendo estabelecidas relações paternalistas, portanto, autoritárias, que traem a cidadania e a democracia, fazendo prevalecer o individualismo e não uma verdadeira luta em favor do atendimento coletivo. Nesse comportamento político, o poder é exercido com um sentido de posse, de domínio e uso das instituições públicas sob sua jurisdição privada. Nesse sentido, a participação popular em Ponte Alta do Tocantins, através dos Conselhos e Comissões, é legal, contudo, não legitimando uma estratégia democrática. E ainda, confirmando a contradição

histórico-social, uma vez que tais mecanismos convivem com a política clientelista local.

Não é desta descentralização que falamos e não é tampouco por esta descentralização que lutamos. Estamos falando de uma descentralização democrática que gere boa prestação de serviços públicos, tornando as instituições públicas mais sensíveis à diversidade de interesses e à heterogeneidade de demandas e, em especial, orientando-se por parâmetros públicos. Isto, por percebemos, através da pesquisa, que a sociedade local já avançou na consciência de seus direitos, porém, sem os canais para que ela se expresse e cresça.

Várias situações que aparecem na pesquisa revelam o aspecto dialético do senso comum. A realidade mostra as contradições escamoteadas pelas políticas nacionais paliativas e pelo modo tradicional de fazer política em nível municipal. Na área da educação, os professores reclamam da inoperância da administração municipal de ensino e os pais questionam a qualidade das escolas e a ausência de formação específica para os professores. Significa que, no momento em que a população reconhece a falta de qualidade nas escolas, estão presentes no município algumas dimensões possibilitadoras da educação como espaço da igualdade, do universal, dos direitos.

Tomando como base as análises de Bobbio, podemos crer que a busca de caminhos para a administração democrática de um município emergente, com enorme dispersão populacional, tamanhas distâncias e inúmeras necessidades, passa necessariamente pelo equilíbrio de medidas administrativas descentralizadas e centralizadas, não desviando do princípio da descentralização democrática, pela eleição das questões que atendam os interesses mais gerais, pela autonomia municipal na implementação de suas ações e pelo estímulo à participação efetiva e controle social no uso dos recursos públicos. E ainda de que, em meio ao processo irreversível da descentralização, deve haver uma coerência entre o que é proposto e o que é necessário ao município.

Assim posto, as possibilidades de ruptura, em nível local, com as determinações de uma descentralização fictícia, a serviço de conveniências momentâneas, sem a possibilidade de conflitos de valores que venham provocar mudanças, não se dá com a continuidade de práticas políticas clientelistas e com um discurso de descentralização democrática.

Ao contrário, parecem-nos imprescindíveis as indicações de Frigotto (1995) e Bobbio (1995), quando alertam-nos teoricamente para uma luta de resistência à falácia neoliberal, orientando para um gradual e progressivo equilíbrio

entre a descentralização e a centralização e uma luta no campo dos valores, ressaltando o princípio da igualdade como elemento central para uma sociedade livre.

No plano histórico-social, é preciso abolir a idéia subjacente à política tradicional, de negar as informações sobre as reais condições e possibilidades do município. O cidadão tem necessidade e direito a um sistema de informação sobre seu município, o que permitirá uma participação consciente da população num processo de mudanças.

Nas intervenções do município na área da educação e da cultura, é necessário um processo de interações concomitantes. A princípio é preciso construir novas concepções de educação e prática educacional voltadas para a construção da escola pública, única possibilidade de conhecimento formal para os segmentos pobres. Uma educação que tenha como pressuposto básico a diversidade pedagógica, currículos compreensivos, metodologias variadas, porque trabalha com uma clientela diversa do ponto de vista cognitivo, emocional e social em decorrência de sua quantidade e qualidade de experiências sociais.

Assim, o desafio está em pensar estas questões no interior da realidade educacional do município de Ponte Alta do Tocantins. Isto significa, pensar uma nova lógica da educação básica, que seria mais especificamente uma nova concepção de escola, que não separa educação, ensino e cultura. Pensar que essa nova escola passa pela construção/organização de novos conceitos de tempo e espaço escolar; outras formas de profissionalização dos docentes, os quais têm outras funções para além do simples repasse de conhecimentos; currículos justos e adequados a realidade, garantindo uma base cultural comum a todo cidadão; novas atividades e relações na sala de aula e na escola. Enfim, a transformação das práticas pedagógicas e sociais que ocorrem na escola visando garantir e facilitar o processo ativo e crítico de aprendizagem permanente.

Nesse sentido, entendemos que deve ser analisada a modalidade de organização escolar existente, principalmente a das classes multisseriadas rurais, maioria no Sistema de Educação Municipal. Significa repensar o papel da escola, os conteúdos e a postura do profissional que trabalhará nessa realidade. É necessário avançar na compreensão do papel sociocultural exigido dos Sistemas de Educação Básica, não do ponto de vista neoliberal, como a nucleação imposta às comunidades, o transporte escolar superlotado, o cumprimento acrítico dos parâmetros curriculares. Mas, ao contrário, construir alternativas para a conquista

de espaços verdadeiramente democráticos, de igualdade, universalidade e de direitos, considerando questões como:

- respeito às crianças, jovens e adultos do município que freqüentam a escola confiando, antes de tudo, na sua capacidade de transpor limites pessoais e institucionais, acreditando no potencial de emancipação, de compreensão da realidade e de enfrentamento de desafios, possibilitados pela apresentação dos conhecimentos e reflexões com os alunos;

- construir uma nova política de formação do profissional da educação básica, de acordo com a concepção de educação como um processo mais global de desenvolvimento da personalidade e da incorporação das diversidades culturais. Um professor com maturidade profissional, cultural e ética. Não se trata, portanto, de organizar eventos e cursos esporádicos de “treinamentos”, mas sim de acompanhamento pedagógico constante e contínuo, centrados em teorizações e em discussões da prática, em reflexões teórico-metodológicas das especificidades dos conteúdos escolhidos para serem trabalhados e dos livros didáticos criticamente selecionados. Trata-se, ainda, de criar espaços políticos onde seja possível, ao professor, *“pensar-se e preparar-se para ser responsável por saber fazer escolhas pedagógicas”* (ARROYO, 1996: 56), construindo-se como um profissional. Um projeto alternativo ao projeto neoliberal para um Sistema Municipal de Educação deveria equacionar-se com realismo (elegendo prioridades), gradatividade e flexibilidade (acompanhamento e avaliação continuada), transparência e buscando as possibilidades latentes da realidade local (ocupando todos os espaços possíveis e buscando outras fontes de apoio técnico e financeiro além dos já garantidos). Uma vez que não é verdadeira a mecânica relação entre causa e efeito, como as políticas públicas educacionais tentam fazer acreditar é importante concluir esse trabalho reafirmando que:

- o processo de descentralização política defendido pela corrente teórico-política democratizante e materializado em algumas experiências pontuais, está agora sendo destilado pelas políticas governamentais liberalizantes e, com os devidos arranjos, vêm mascarando uma democracia verdadeiramente participativa, com muita probabilidade de não ultrapassar os limites de uma democracia pontual, ou seja, restrita apenas a algumas regiões.

Quanto à questão específica “descentralização na educação”, entendemos que trabalhar com flexibilidade, respeito a diversidade, com pluralidade metodológica e organizativa possa ser um caminho possível para a construção de práticas capazes de provocarem mudanças qualitativas na política de gestão educacional. E Ponte Alta torna-se nosso desafio!

BIBLIOGRAFIA

1. Teses e Dissertações

- ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A descentralização na Lei nº 5 692/71: coerência ou contradição.** São Paulo: Faculdade de Educação/USP, 1980. [Dissertação de Mestrado]
- BARRETO, Elbá S. de Sá. **O ensino fundamental na confluência das políticas públicas em São Paulo.** São Paulo: Faculdade de Educação/USP, 1991. [Tese de Doutorado]
- DAIBEM, Ana Maria Lombardi. **A municipalização do ensino de primeiro grau: contradições políticas e administrativas.** Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba, 1991. [Dissertação de Mestrado]
- DAVIS, Cláudia Leme Ferreira. **Vida e escola severina.** São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 1988. [Tese de Doutorado]
- GÓI, Lourdes Lúcia. **A relação educação, sociedade civil e Estado na área rural: um estudo exploratório da fazenda Ouro Verde no Tocantins.** Brasília: UnB, 1995 [Dissertação de Mestrado].
- GUIMARÃES, José Luiz. **Desigualdades regionais na educação – a municipalização do ensino em São Paulo.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. [Dissertação de Mestrado]
- HUET, Bernard. **Tentativas de municipalização no ensino pelo governo de São Paulo – 1983 a 1990.** São Paulo: PUC, 1992. [Dissertação de Mestrado]
- MAIA, Eny Marisa. **A municipalização no estado de São Paulo: 1970/1987 – democratização ou descompromisso?** São Paulo: Faculdade de Educação/USP, 1989. [Dissertação de Mestrado]

- _____. **Descentralização e democratização do Ensino – dois estudos: os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul**. São Paulo: Faculdade de Educação/USP, 1995. [Tese de Doutorado]
- OLIVEIRA, Ana Telma Rosa de. **Municipalização e gestão democrática da escola: um caminho para a qualidade**. Brasília: Faculdade de Educação/UnB, 1995. [Dissertação de Mestrado]
- OLIVEIRA, Cleiton. **Estado, município e educação: análise da descentralização do ensino no estado de São Paulo (1983-1990)**. São Paulo: Faculdade de Educação/Unicamp, 1992. [Tese de Doutorado]
- SILVA, Maria Teresinha Pereira e. **Municipalização do ensino de 1º grau no Brasil: análise do discurso oficial da década de 1970**. Rio de Janeiro: PUC, 1989. [Tese de Doutorado]
- VIEIRA, Maria de Fátima Santos. **Municipalização do ensino – riscos e possibilidades**. João Pessoa: Faculdade de Educação/UFPb, 1992. [Dissertação de Mestrado]

2. Livros, artigos e textos

- AIRES, M. Lourdes F. G. **Estado do Tocantins: desenvolvimento sócio-econômico e a formação de professores**. Goiânia, UFG, 1996. [Texto mimeo.]
- ANDRADE, Ilza A. Leão de. **Descentralização e poder municipal no Nordeste. XX Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais)**. Caxambu: 22-26 out. 1996.
- ARROYO, Miguel G. **Poder público e formação de educadores no Brasil atual. Formação do Educador**, São Paulo, 1: 56, 1996.
- BARRETO, Elba de Sã. **Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. Cad. Pesq.** São Paulo: 95: 73-78, nov. 1995.
- BOBBIO, Norberto e outros. **Dicionário de Política**. 7 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, v. 1/2.
- CASASSUS, Juan. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- CORAGGIO, José Luiz. Los dos corrientes de descentralización en América Latina. **Revista Contexto e Educação**. Ijuí, 25: 52-59, 1992.
- _____. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: – **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.
- DEMO, Pedro. Metodologias alternativas - algumas pistas introdutórias. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 1992. p. 229-257.
- FONSECA, M. Teresa L. da. Condições escolares e expectativas da população rural de Goiás frente a seu processo de escolarização. **Inter-Ação**. Goiânia, 13 (1/2): 33-60, jan./dez. 1989.
- FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a educação brasileira**. ANPED, 1996. [Versão preliminar]
- FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.
- _____. Os delírios da razão - crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. *In*: Pablo Gentili (org.) **Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 77-108.
- GADOTTI, Moacir e ROMÃO, J. Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire. Brasília: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993. p. 135-172.
- GAMBOA, Silvio A S. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**. Texto para discussão nº 364, IPEA, Rio de Janeiro, Jan. 1995.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1987.

- LOBO, Teresa. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, 74: 5-10, ago. 1990.
- MAIA, Eny Marisa. Educação rural no Brasil: o que mudou em 60 anos? **Em Aberto**. Brasília: 1(9), set., 1982.
- MINAYO, Maria C. de Souza. **Pesquisa Social - Teoria, método e criatividade**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- NEUBAUER, Rose. A identidade profissional de educador e as políticas da SEE – SP. **Formação do Educador**, São Paulo, 1: 72, 1996.
- NEVES, Gleisi H. e ABREU, Inésia M. (org.) **Política Municipal de Educação: questões fundamentais**. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/NEC, 1992.
- NEVES, Gleisi H. **Municipalização do ensino fundamental e cidadania**. **Revista Tecnologia Educacional**. Rio de Janeiro, 22 (116/117): 22-31, jan./abr. 1994.
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma região (II) SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PALACIN, Luís G. **Coronelismo no extremo norte de Goiás**. São Paulo: Edições Loyola, 1990.
- RIBEIRO, Vanda Costa. À margem da lei: O programa comunidade solidária. **XX Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais)**. Caxambu: 22-26, out. 1996.
- ROMÃO, José Eustáquio, GADOTTI, Moacir. **A educação e o município: sua nova organização**. Brasília: MEC, 1993.
- SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova – da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1990.
- VARGAS, Jorge Osorio. Educación y Democratización. Notas Sobre la Descentralización Educativa. **Revista Contexto e Educação**. Ijuí, 25: 14-21, 1992.
- VERZA, Severino B. **O município e a gestão democrática da educação**. Ijuí, 3(9): 5-17, jul./set. 1993.

3. Documentos e publicações oficiais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**, Lei nº 9 394, 20 dez. 1996.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**, Lei nº 5 692/71.

_____. _____. **Educação e Desenvolvimento Municipal**. Brasília: Cenpec/Pacto pela Infância/Unicef/MEC, 1989/1992.

_____. _____. Delegacia do MEC no Tocantins. **Recursos financeiros repassados as prefeituras municipais/TO de 1992 a 1996 e Orientações básicas para celebração de novos convênios**. Palmas: 1996.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA – UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E À POBREZA: 1995. Brasília, 1995.

_____. **PLANO DE AÇÃO DE COMBATE À FOME E À POBREZA**. Brasília, 1995.

_____. **TODOS TOR TODOS: DIRETRIZES OPERACIONAIS DA SECRETARIA EXECUTIVA: MAIO 1996**. Brasília, 1996.

RESUMO DA 3ª REUNIÃO NACIONAL DOS INTERLOCUTORES ESTADUAIS DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA. abr. 1996.

_____. Secretaria Municipal da Educação de Ponte Alta do Tocantins. **Estatuto do Magistério Municipal**. Ponte Alta do Tocantins: 1993.

_____. Sistema Estadual de Planejamento e Meio Ambiente – SEPLAN. **Fundamentos e Diretrizes para o Desenvolvimento Regional: Região Leste**. Palmas: 1996.

_____. **Lei Orgânica do Município de Ponte Alta do Tocantins-TO**, 1990.

ANEXOS

Anexo 1

Estimativas da população residente (Jul. 94) dos municípios do Estado do Tocantins

IBGE
DIVISÃO DE PESQUISA DO TOCANTINS - DIPEQ/TO

ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE, EM 01 DE JULHO DE 1994,
SEGUNDO A SITUAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EM 01/07/94.
ESTADO DO TOCANTINS

ORDEM	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	ORDEM	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO
001	Abreulândia.....	1.953	063	Lizarda.....	4.338
002	Aliança do Tocantins.....	6.552	064	Marianópolis do Tocantins.....	2.429
003	Almas.....	8.004	065	Mateiros.....	1.171
004	Aivorada.....	10.786	066	Maurilândia do Tocantins.....	1.986
005	Ananás.....	8.988	067	Miracema do Tocantins.....	20.938
006	Angico.....	2.932	068	Miranorte.....	10.765
007	Aparecida do Rio Negro.....	3.284	069	Monte do Carmo.....	6.676
008	Aragominas.....	3.105	070	Mosquito.....	2.907
009	Araguacema.....	4.572	071	Muricilândia.....	2.959
010	Araguaçu.....	9.707	072	Natividade.....	10.531
011	Araguaína.....	97.045	073	Nazaré.....	6.195
012	Araguanã.....	2.330	074	Nova Olinda.....	7.300
013	Araguatins.....	22.445	075	Nova Rosalândia.....	3.114
014	Arapoema.....	9.932	076	Novo Acordo.....	2.489
015	Arraias.....	11.233	077	Novo Alegre.....	1.904
016	Augustinópolis.....	11.272	078	Novo Jardim.....	1.551
017	Aurora do Tocantins.....	4.689	079	Palmas.....	55.717
018	Axixá do Tocantins.....	10.439	080	Palmeirante.....	3.489
019	Babaçulândia.....	9.120	081	Palmeirópolis.....	9.716
020	Barrolândia.....	6.658	082	Paraíso do Tocantins.....	31.256
021	Bernardo Sayão.....	4.493	083	Paraná.....	11.470
022	Bom Jesus do Tocantins.....	2.693	084	Pau D'Arco.....	3.788
023	Brasilândia do Tocantins.....	1.625	085	Pedro Afonso.....	9.807
024	Brejinho de Nazaré.....	6.968	086	Peixe.....	9.289
025	Buriti do Tocantins.....	8.326	087	Pequizeiro.....	3.211
026	Cachoeirinha.....	1.694	088	Pindorama do Tocantins.....	5.153
027	Campos Lindos.....	3.525	089	Piraquê.....	1.181
028	Cariri do Tocantins.....	2.951	090	Pium.....	9.274
029	Carmolândia.....	1.924	091	Ponte Alta do Bom Jesus.....	5.120
030	Carrasco Bonito.....	1.573	092	Ponte Alta do Tocantins.....	5.955
031	Caseara.....	2.889	093	Porto Alegre do Tocantins.....	2.127
032	Centenário.....	1.901	094	Porto Nacional.....	46.869
033	Colinas do Tocantins.....	21.922	095	Praia Norte.....	4.626
034	Colméia.....	8.617	096	Presidente Kennedy.....	3.398
035	Combinado.....	5.173	097	Recursolândia.....	2.078
036	Conceição do Tocantins.....	4.445	098	Riachinho.....	3.862
037	Couto de Magalhães.....	5.334	099	Rio da Conceição.....	757
038	Cristalândia.....	8.946	100	Rio dos Bois.....	1.633
039	Darcinópolis.....	3.353	101	Rio Sono.....	7.316
040	Dianópolis.....	13.493	102	Sampaio.....	3.317
041	Divinópolis do Tocantins.....	6.525	103	Sandolândia.....	2.782
042	Dois Irmãos do Tocantins.....	7.844	104	Santa Fé do Araguaia.....	3.796
043	Dueré.....	4.272	105	Santa Maria do Tocantins.....	2.065
044	Esperantina.....	5.320	106	Santa Rosa do Tocantins.....	3.980
045	Fátima.....	4.948	107	Santa Tereza do Tocantins.....	1.800
046	Figueirópolis.....	5.807	108	São Bento do Tocantins.....	5.239
047	Filadélfia.....	7.395	109	São Félix do Tocantins.....	838
048	Formoso do Araguaia.....	18.227	110	São Miguel do Tocantins.....	7.159
049	Fortaleza do Tabocão.....	1.496	111	São Salvador do Tocantins.....	2.711
050	Goianorte.....	5.256	112	São Sebastião do Tocantins.....	2.601
051	Goiatins.....	15.332	113	São Valério da Natividade.....	3.877
052	Guarai.....	20.221	114	Silvanópolis.....	6.354
053	Gurupi.....	59.080	115	Sítio Novo do Tocantins.....	7.465
054	Itacajá.....	7.025	116	Sucupira.....	1.729
055	Itaguatins.....	6.068	117	Taguatinga.....	11.621
056	Itapiratins.....	2.773	118	Taipas do Tocantins.....	2.340
057	Itaporá do Tocantins.....	3.565	119	Tocantínia.....	6.054
058	Jaú do Tocantins.....	2.832	120	Tocantinópolis.....	21.144
059	Juanina.....	2.032	121	Tupiratins.....	1.162
060	Lagoa da Confusão.....	2.240	122	Wanderlândia.....	9.685
061	Lagoa do Tocantins.....	2.087	123	Xambioá.....	10.636
062	Lajeado.....	824		TOTAL	990.760

Obs.: Publicado no DOU, de 30 de agosto de 1995.

Anexo 2

Programa de Trabalho do Candidato a Prefeito do Município de Ponte Alta do Tocantins da Coligação PMDB/PSDB, para a gestão 1997-2000

Diretrizes de Trabalho para uma Administração Municipal

Artur Alcides de Souza Barros

Candidato a Prefeito Pela

Coligação PMDB-PSDB

Ponte Alta do Tocantins, 20 de setembro de 1996.

*** AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

- Criação da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que será composta por profissionais da área;
- estimular a organização dos produtores rurais em associações, sindicatos, cooperativa e outros, para que se possa buscar os incentivos financeiros, materiais e técnicos junto à prefeitura e aos órgãos e instituições competentes;
- incentivar a implantação de novas culturas como: avicultura, piscicultura, suinocultura, hortifrutigranjeiros e outras;

***SAÚDE**

- Buscar maiores investimentos junto ao Ministério da Saúde e outros órgãos ligados à área, com o objetivo de transformar Ponte Alta do Tocantins em um pólo de atendimento às sociedades circunvizinhas;
- construção de postos de saúde nos distritos de Água Suja, Palmeiras, Paraná e Barreiros;
- levar o atendimento médico-odontológico e ambulatorial à zona rural, através dos distritos já existentes;

*** EDUCAÇÃO**

- cursos de formação de professores;
- melhoria da rede física das escolas;
- dotar as escolas de equipamentos e materiais didáticos;
- discutir a implantação na grade curricular do município, de matérias que iniciem uma formação técnico-profissional, levando-se em consideração a vocação produtiva do município;
- apoio da Secretaria Municipal de Educação às escolas, através de visitas e encontros;
- discussão da implantação de novas formas que venham melhorar o oferecimento da Merenda Escolar;
- incentivo ao cultivo de hortas escolares que servirão para melhorar a merenda;
- incentivo à participação dos pais na vida da escola.

*** ESPORTE, CULTURA, TURISMO E LAZER**

- criação de um departamento que responda pelo Esporte, Cultura, Turismo e Lazer;

- incentivar a criação da liga esportiva com a finalidade de promover a estruturação do esporte tanto na cidade como na zona rural;
- buscar recursos juntos aos órgãos competentes com a finalidade de investir na reconstrução do estádio local e construção de um ginásio de esportes;
- em parceria com a Secretaria de Educação resgatar as peças teatrais conhecidas anteriormente como dramas, incentivo aos concursos de poesia;
- divulgação dos pontos turísticos existentes com objetivos de explorá-los sem a depredação do meio ambiente;
- investir na melhoria da praia em parceria com os empresários locais e os órgãos competentes;

*** TRANSPORTE**

- dotar com estradas todas as propriedades rurais, fazendo parceria, quando necessário, com os produtores nos cortes das serras que exigem trator de esteiras e na construção das pontes que se fizerem necessários;
- melhorar e expandir o sistema de linhas de transportes, facilitando o acesso da população das regiões mais habitadas para a cidade;
- buscar condições para atender outras regiões com o transporte dos alunos da rede municipal de ensino.

*** ENERGIA**

- expandir a rede de energia elétrica da zona urbana, atendendo as ruas que ainda estejam sem iluminação pública;
- buscar junto ao Ministério da Agricultura recursos para implantar a eletrificação rural, pelo menos nas imediações da rede elétrica que corta o município.

*** HABITAÇÃO**

- apoiar a melhoria das casas existentes na zona urbana, procurando gradativamente eliminar as casas de palhas;
- buscar recursos para a construção de mais casas populares que atendam as famílias carentes.

*** SANEAMENTO**

- expandir a rede de abastecimento de água, em parceria com a SANEATINS e a população, dotando todas as residências da zona urbana com água tratada.

*** EMPREGO**

- procuraremos investir todos os recursos públicos no comércio e na mão de obra local, visando a geração de empregos;

- a maioria das obras públicas será desenvolvida por frentes de serviços, na tentativa de atingir um número maior de trabalhadores.

O nosso objetivo maior é o de, primeiramente, apoiar a organização da sociedade pontealtense, para em seguida convidá-la a participar da construção da melhoria da vida local, quando, com certeza, em parceria com o poder público viabilizaremos o crescimento da produção agropecuária e a implantação de novas culturas. Conseqüentemente, estaremos promovendo a geração de empregos, o aumento da receita municipal oferecendo assim, as condições necessárias para tornar realidade todas as nossas propostas de serviços públicos.

Pretendemos ainda, dar continuidade, buscando melhorar, todos os programas do governo federal que se incluem no Programa Comunidade Solidária para a área social, tais como:

- as Cestas Básicas que atendem todas as famílias carentes;
- o PACS - Programa dos Agentes Comunitários de Saúde;
- o Programa de Distribuição do Leite que é direcionado a atender as gestantes e crianças com carência nutricional;
- o Programa de Distribuição de Material Escolar: as Cestas Básicas para o aluno, para o professor e para a escola;
- o Programa do Transporte Escolar;
- o Programa da Merenda Escolar, em que no caso do município de Ponte Alta do Tocantins, por fazer parte do Programa Comunidade Solidária, recebe sete centavos a mais por aluno, do que os municípios que não estão incluídos nesse programa. Nosso município recebe, então, vinte centavos por merenda aluno.

Anexo 3

Aspectos afetivos aluno-escola-professor

Primeiro lugar, gostaria de dizer que, gosto muito de minha escola, e principalmente dos alunos; acho minha escola, boa apesar de termos alguns problemas como: Salas com um número alto de alunos, as vezes faltam, merenda, materiais didáticos, mas tudo bem. Minha escola possui merendaria eu não preciso fazer merenda, ~~nem~~ nem limpar nada, recebo minha sala organizada e limpa todos os dias. E isso é ótimo. Em fim gosto muito de minha escola.

Anexo 4

A importância da escola para a vida

Eu, no meu ponto de vista
eu acho a minha escola
muito boa. Um pouco distante
mas com a boa vontade
agente vence.

Acho também que faço
um trabalho muito importante
a comunidade.

Pois vejo em todos a amizade
que tem comigo.

Anexo 5

Dificuldades objetivas

A minha maior dificuldade na minha escola é falta de um Colégio de Carteira que ali haja não foi possível conseguir.
Mas espero que agora eu possa ter estes melhoramentos
Mas apesar destas dificuldades eu gosto muito da minha escola, das meus alunos e até mesmo das Pais porque são até compreensível sempre neste sentido.
Tenho também outra grande dificuldade é a distância da minha casa até a escola, eu viajo mas apenas dois quilômetros até a escola todos os dias.
Espero que com a nova administração tudo vá melhorar

Bom dia

Tenho muito respeito de sua pessoa
tenho muito respeito dos meus alunos, e também do
Proprietário da sala de aula.

mais encontro um problema com os hóspedes em
alguns dias ou momentos.

Penso em resolver este problema com a sua ajuda.
Não estou cobrando, mais precisando de um grupo.
Obrigado

Texto 4 - Professor sem habilitação

Eu odoro dor as minhas aulas,
só que a minha sala de aula, é muito
afetado, é na minha casa mesmo, então
fica um pouco difícil, pois os bancos não
cabe os alunos diretos, fica um pouco
escuro, lá não é muito bom; gostaria
que Vocês dessem uma ida por lá para
conhecer mesmo de perto;

Rose tenho um probleminha para falar
em particular com Você é sobre uma mãe
que me deu muita dor de cabeça o ano
passado então quero te avisar logo no
começo OK.

Texto 5 - Professor sem habilitação

Anexo 6

Dificuldades pedagógicas

- 1: Eu ainda não fui na Escola.
- 2: Será que a Escola é boa, eu creio que Sim.
- 3: Será que Dão bons Alunos, espero que Sim.
- 4: Eu gosto muito de dar aula, e conhecer umms bons alunos.

Obrigado!

Texto 6 - Professor sem habilitação

Como passa tudo bem espero que sim.
Eu estou bem graças á Deus.
Olha eu te convido para um passeio
na minha Escola.
para mim orientar melhor porque tenho
algumas dificuldade entre os meus alunos
porque eles são muitos sem interesse.
Então te convido para me ajudar nesse assunto
por hoje nada mas de sua amiga de sempre

Texto 7 - Professor sem habilitação

Anexo 7

Desenvolvimento dos alunos

A escola para mim é importantíssima, pois foi na escola que eu aprendi me relacionar com as pessoas, e por causa do que eu aprendi hoje eu ganho muito tempo pois posso comunicar com alguém que está distante com facilidade. E por ser tão útil agora eu procuro repassar para meus alunos o que aprendi;

Oi comunico que acho
minha escola muito importante.
Para nossa comunidade pois ela
foi reunida três escola que
tinha pouca frequência de alunos
Então agora esta escola tem muitos
alunos e estão desenvolvendo muito
aprendizagem de cada um.
Então eu acho que necessitamos
de um diretor nesta escola
para ajudar no controle dos alunos.

→ Olha na minha sala de aula eu gosto muito. O meu trabalho é importante por ser um trabalho para educar os alunos.

- Quando eu estou na minha sala de aula eu me sinto feliz.

- Eu me sinto como se fosse qualquer outro com o mesmo compromisso as minhas prestações de serviço de todos os dias

Só isto porque a ideia está bastante perturbada

Desculpe,

Anexo 8

Relação professor-pais

Olha Rosilene, sobre a Educação eu preocupo bastante. Para ensinar pais tem muitos alunos não gostam de estudar, e o estudo não é mantimento que você coloca de um pra outro sem que o aluno não se esforce, e os pais insentive em casa.

Olha Rosilene tem pai que fala sobre o dia de inicio de aula, que se normaliza depois de Carnaval isso é certo? Eu respondo que quem normaliza Sala de aula e o professor junto com os alunos. Sobre a minha responsabilidade procuro me corrigir, resolver os problemas da aula junto q/ os pais.

Bom dia, tudo bem?

Olá, eu gostaria de esclarecer ~~pro~~ as dificuldades que tem na minha escola. ~~Lo~~ é muito difícil trabalhar pois ~~é muito~~ ~~o~~ preciso da colaboração dos pais para com os seus filhos, ~~e eles~~ por que eles acham que os professores tem direito de encimar os alunos na escola quando chega em casa nem de quem ~~pega~~ pega num caderno para fazer as tarefas. Eles acham que os alunos não aprendem na escola, esse é ~~o~~ um dos problemas que temos, que se torna muito difícil.

Anexo 9

Escola como dever do professor

Oi bom dia
Na minha sala de aula
gosto muito dos meus alunos, pois eles
são maravilhosos comigo e eu também
acho que eu sou com eles, ^{estes} tenho
um pouco de dificuldade com alguns
alunos mas eu acho que é o meu
dever e a minha obrigação.

Anexo 10

Escola enquanto trabalho conjunto professor-aluno

eu nunca dei aula mais acho
que é muito importante pra o aluno
~~como p.~~ também pra o professor. porque
na escola ensinamos muitas coisas e
aprendemos também

Texto 14 - Professor sem habilitação

Anexo 11

Relação escola-situação do país

Bom Dia Nova Escola

Nova escola por que agora iri começar
uma nova vida com os meus alunos. agora
tudo iri ficar melhor. sei que as coisas
iram ficar mais facil. quero trabalhar
juntos com eles ~~af~~ ajudar no que for
Precizo, peir e muito util ensinar. so assim
iremos mudar a situação do nosso país.
e melhorar a nossa capacidade, outra coisa
que foi esta sendo ótimo são essas reuniões

Anexo 12

Escritos dos professores habilitados em Magistério de 2º Grau

Oi todos bem eu estou aqui na minha Escola eu estou conhecendo ela neste momento e estou gostando muito por ser a primeira vez que venho ~~para~~ aqui nesta escola e já me intimidei muito pela a escola que eu venho trabalhar porque pra mim a escola é muito importante na vida de todos nós principalmente quando nós professores ensinamos da melhor maneira possível.

Texto 16 - Professor habilitado em Magistério - conclusão em 1996

Olá eu sei o que diz respeito a sala de aula não tem muito o que dizer pois ainda não tenho muita experiência, sou formada o ~~mesmo~~ ~~mesmo~~ ano passado, mas vou fazer o possível para ser uma boa professora. pretendo ter novas planas com os alunos, ideias novas ver a criatividade das crianças a Escola é uma das melhores coisas que existe o que seria do mundo se não fizessem a Escola.

Texto 17 - Professor habilitado em Magistério - conclusão em 1996