

A colaboração intergovernamental por meio de convênios para a educação no contexto da municipalização do ensino fundamental no estado do Pará

Danielle Cristina de Brito Mendes¹
Rosana Maria Oliveira Gemaque²

RESUMO: O presente artigo trata sobre a colaboração intergovernamental entre o governo do Estado do Pará e os municípios de Abaetetuba, Bujaru, Marabá e Oriximiná no contexto do processo de implementação da política de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará, iniciada no ano de 1997, logo após a instituição do FUNDEF como principal financiador do Ensino Fundamental no Brasil. Elegemos como instrumento de análise os convênios para a educação firmados entre os governos do Estado do Pará e dos quatro municípios, no período de 1996 a 2004, como objetivo de identificar como ficou a colaboração entre estes após a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional; Municipalização do Ensino; Colaboração Governamental.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar como se efetivou a colaboração entre os governos do Estado do Pará e quatro de seus municípios: Abaetetuba; Bujaru; Marabá e Oriximiná no contexto da municipalização do Ensino Fundamental iniciada em 1997. Na perspectiva de identificar como se deu esta relação de colaboração, elegemos como instrumento de análise os convênios para a educação celebrados entre o Governo do Pará e os quatro municípios no período de 1996 a 2004. Além destes convênios e documentos referentes ao processo de municipalização, analisamos entrevistas realizadas pelo Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN)³ para a Pesquisa *“Financiamento da Educação – Atendimento às Matrículas da Educação Básica e Capacidade de Financiamento dos Municípios do Estado do Pará”*⁴ (Pesquisa AMCF) com os secretários de Educação e Finanças dos municípios, na intenção de identificar outras formas de colaboração do governo estadual para com essas localidades.

A municipalização do ensino tem suas raízes conceituais ligadas ao binômio centralização/descentralização. Oliveira (1999) considera que “a centralização pressupõe a tomada de decisão em um nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação (MEC), nos países unitários, como em nível de Secretaria Estadual nos federados” (p. 14).

Em contraposição à centralização, a descentralização compreende, segundo o mesmo autor, que “as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação” (p. 16).

Cassassus (apud Oliveira, Idem) considera que os “processos gerais de descentralização são efetivados por intermédio de três modalidades: regionalização, municipalização e nuclearização” (p. 16).

Haguette (1989), por sua vez, compreende que:

[...] a municipalização do primeiro grau, entendida como transferência da responsabilidade pedagógico-administrativa deste setor de ensino ao município, é posta em termos de princípio sendo os argumentos utilizados de quatro tipos: políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos (HAGUETTE, 1989, p. 23).”

Para Oliveira (Idem) a municipalização compreende três possibilidades:

[...] o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega

de determinados programas, os quais são desenvolvidos junto à rede estadual (p. 17).

Oliveira (Idem) acrescenta que as três possibilidades de municipalização podem se dar por “intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 1980, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente em vigor” (p. 17).

No caso do Estado do Pará, podemos afirmar que a modalidade de municipalização colocada em prática foi aquela em que o município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual, bem como a modalidade que se refere à responsabilização do município pela execução de determinados programas.

A política de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará teve início em 1997, um ano após a promulgação da Emenda Constitucional 14/96 (EC 14/96), que instituía o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) como principal financiador do Ensino Fundamental no país. Foi impulsionado pelos recursos advindos deste Fundo que se iniciou o processo de municipalização do Ensino Fundamental no Estado (GEMAQUE, 2004).

Este processo foi desencadeado, segundo Gemaque (2005), de forma “acelerada, sem planejamento, sem projetos educativos e sem que os municípios apresentassem condições infra-estruturais necessárias” (p. 13).

O processo de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará teve início, e foi viabilizado, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no ano de 1997 no Estado (GEMAQUE, Idem).

João Jesus de Paes Loureiro (2001), secretário de educação do Estado à época da municipalização, argumenta que

[...] Em 1997, quando o Estado do Pará aprovou, em lei estadual, a antecipação da implantação do Fundef, pôde a Seduc vincular a municipalização do ensino fundamental ao Fundo, garantindo assim as condições necessárias para iniciar e concretizar essa diretriz, pois tornava-se possível repassar os recursos financeiros para os municípios, na mesma proporção e valor correspondente ao custo-aluno repassado pelo Fundo ao Estado (p. 125).

O processo de municipalização iniciou-se com a formação de uma equipe composta por representantes da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), Secretaria de Estado de Administração (SEAD), Secretaria de Estado de Planejamento

(SEPLAN) e Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (SEFA) “que discutiu todos os detalhes e desdobramentos das etapas de implantação do Fundef, seja entre si ou com as prefeituras municipais, seja com as equipes técnicas do MEC e do Tesouro Nacional” (PAES LOUREIRO, Idem).

Durante este início das discussões acerca da municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, o Governo do Estado se utilizou, além das equipes, de uma cartilha intitulada *“Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará”*, publicação da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC/PA) que visava apresentar a Proposta de Municipalização do Ensino do Estado do Pará (PMEEP). Nesta publicação é utilizado como argumento para a municipalização o que diz a Constituição do Estado do Pará (CEP) que determina: “cabe ao município a responsabilidade progressiva no atendimento em creches, Pré-Escolar e Ensino Fundamental”.

Apropriando-se deste dispositivo da CEP houve por parte do governo do Estado uma interpretação tendenciosa que direcionava o processo rumo à responsabilidade progressiva dos municípios.

À medida que os municípios passam a assumir as escolas de Ensino Fundamental, o Estado terá mais condições de expandir o Ensino Médio, através da instalação e melhoria de escolas técnicas, agrícolas e industriais e de escolas de formação de professores para o 1º grau (PARÁ, 1996, p. 10).

Percebemos com isso uma espécie de “promessa” por parte do governo do Estado ao incentivar os municípios a assumirem grande contingente de matrículas em troca de maior investimento de sua parte na ampliação e melhoria do Ensino Médio.

Porém, o próprio governo do Estado reconhece em sua PMEEP que “no presente momento, as prefeituras, com raras exceções, somente têm condições de assumirem o ensino pré-escolar de 1ª a 4ª série”.

Chama-nos atenção esta afirmação por parte do governo do Estado, visto que a política de municipalização implementada no Pará tem, em sua maioria, municípios que assumiram a integralidade das matrículas do Ensino Fundamental, de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries.

No que concerne ao regime de colaboração entre os entes federados a PMEEP reconhece que no concernente ao ensino fundamental o “planejamento correspondente nunca se deu de forma conjunta pelas redes estadual e municipal, sempre ocorreu separado por esfera administrativa, mesmo considerando que a clientela a ser atendida localiza-se no mesmo espaço territorial” (PARÁ, 1996, p. 11).

Segundo o governo do Estado “isto dificultou que, ao longo desse tempo se concretizasse um processo sistemático de cooperação ou colaboração entre Estado e municípios” (PARÁ, Idem, p. 11).

Segundo o entendimento acerca do regime de colaboração, constante nesta PMEEP, a colaboração entre o Estado e os seus municípios pós-municipalização se daria pelo “estabelecimento de parcerias entre esferas governamentais diferentes com vistas a beneficiar a população que deve frequentar a escola” (p. 19).

A PMEEP ressalta que para o êxito da municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará é importante que a municipalização

[...] não seja entendida como uma mera transferência de responsabilidade do Estado para os municípios, pois a municipalização é, antes de tudo, uma clara definição de áreas de atuação e competência na gestão da educação, na busca de soluções para problemas comuns e locais (PARÁ, Idem, p. 19).

Um dos argumentos principais colocados pelo governo do Estado para a concretização da implementação da municipalização no Pará seria a “integração entre as redes de ensino de 1º grau” (PARÁ, Idem, p. 34). Esta integração aconteceria com o repasse das matrículas do ensino fundamental para o município. O Estado garantia à época que todos os envolvidos no processo seriam beneficiados e que a integração entre estes se concretizaria com a municipalização.

Observemos no Quadro 01, abaixo ilustrado, alguns benefícios elencados pelo Estado como aspectos positivos da municipalização do ensino para cada parte envolvida no processo:

Quadro 01: Possíveis benefícios aos entes após adesão à Política de Municipalização no Estado do Pará

Parte Envolvida	Possíveis Benefícios
Município	<ul style="list-style-type: none">- As Prefeituras Municipais por meio das Secretarias Municipais de Educação exercerá a condução unificada do gerenciamento do Ensino Fundamental em seu próprio território (p. 34).- Controle da oferta de matrícula, da metodologia e da prática de ensino adotada em sala de aula, podendo este também ser regionalizado (p.34).- Possibilidade de aquisição de maior quantidade de recursos financeiros para investimento na educação do município via FUNDEF (p. 35).- Geração de novos empregos via substituição dos funcionários da educação temporários do Estado (p. 35).
Estado	<ul style="list-style-type: none">- Direcionamento de esforços e recursos para desenvolvimento do ensino de 2º grau, bem como ampliação de sua atuação e melhoria de cursos técnicos ao longo do Estado (p. 35).- Estabelecimento de Políticas Educacionais no Estado, reforçando e complementando a atuação das secretarias municipais (p. 35).- Capacitação de professores e de mais servidores do município (p. 35).- Financiamento de novas ações nos municípios (p. 35).
União	<ul style="list-style-type: none">- Ampliar através do MEC sua atuação nos municípios beneficiando o ensino fundamental, sob a responsabilidade e coordenação das secretarias municipais (p. 36).

Fonte: Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará (Pará, 1996).

Percebemos por meio da análise dos dados do Quadro 01 que o Estado, na intenção de convencer os municípios a assumirem as matrículas do ensino fundamental, enumera para estes os possíveis benefícios advindos da adesão à municipalização do ensino. Estes benefícios, porém, tendem a dar a impressão de possíveis “facilidades” para o município com a adesão à municipalização das matrículas do Ensino Fundamental. Fica claro que ao município cabem responsabilidades reais e ao Estado e à União ficam apenas possibilidades e perspectivas de responsabilização por meio de convênios e programas para a educação, ou seja, nenhuma responsabilidade concreta.

A PMEEP sugere ainda que na fase inicial da municipalização, seriam priorizados “aqueles municípios que mostrem interesse imediato, aqueles que no contexto regional se constituem em modelos de referências sócio-econômica para os demais municípios, e aqueles cujo total de escolas a serem municipalizadas não exceda o máximo de 10” (PARÁ, op. cit., p. 37). A publicação conclui dizendo que “neste caso encontra-se mais da metade dos que estão nesta primeira fase da municipalização” (PARÁ, op. cit., p. 37).

As bases legais da municipalização do ensino assentam-se segundo Gemaque (2004) “num acordo entre prefeitos e governo do Estado, por meio de um Convênio de Cooperação Técnica (p. 301)”.

Além destes Convênios de Cooperação Técnica, que determinavam as competências de cada ente no processo de municipalização, há os convênios analisados neste trabalho, que se tratam de parcerias firmadas entre os municípios e o governo do Estado do Pará.

Meirelles (2001) avalia que tais convênios “são acordos firmados entre órgãos públicos e privados para realização de atividades de interesse comum dos participantes”, este autor ressalta ainda que “convênio é acordo, mas não é contrato, no contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes”. Meirelles (2001) observa ainda que

O Convênio é quase sempre celebrado entre entidades públicas, para realizar atividades de interesses comuns, no campo social, educacional, de pesquisa, etc. O que ocorre é que o órgão repassador do numerário, pelas dificuldades de realizar determinadas tarefas, delega a outras entidades localizadas onde os fatos acontecem, a incumbência de realizar tais tarefas, repassando o numerário para aquela atividade (p. 87).

Conforme a IN/MF⁵ 01/97 (apud Szklarowsky, 1997), convênio é o

[...] instrumento através do qual a administração descentraliza a execução de atividades e programas de caráter nitidamente local. O convênio é utilizado

A colaboração intergovernamental por meio de convênios para a educação no contexto...

somente quando entre as partes prevaleçam interesses comuns e coincidentes, sem qualquer idéia de contraprestação (p. 04).

Os convênios “não são dotados de personalidade jurídica, porque dependentes da vontade de cada um, tendo em vista a execução de objetivos comuns, são uma forma de cooperação associativa, sem vínculos contratuais, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e o particular” (Szklarowsky, Idem).

Szklarowsky (Idem) observa ainda que:

[...] no convênio entre partícipes, as pretensões são sempre as mesmas, variando apenas a cooperação entre si, de acordo com as possibilidades de cada um, para a realização de um objetivo comum, com a característica de associação cooperativa (p. 01).

Os convênios são celebrados entre as partes mediante a aprovação prévia de um plano de trabalho apresentado pela parte interessada em firmar o acordo, este plano de trabalho deverá conter obrigatoriamente “a identificação do objeto, as metas pretendidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso e a previsão de início e término da execução do convênio, assim como da conclusão das etapas ou fases programadas” (Szklarowsky, Idem).

Outra característica dos convênios que Szklarowsky (Idem) nos aponta é que estes devem

[...] prever o prazo de duração, contudo podem ser denunciados a qualquer momento. Em caso de conclusão, extinção, denúncia ou rescisão, os saldos remanescentes, não só dos convênios, como também de quaisquer ajustes ou acordos, deverão ser devolvidos à entidade ou ao órgão repassador do recurso, no prazo de trinta dias do fato, sob pena de instauração imediata de tomada de contas especial do responsável, a ser providenciada pela autoridade competente do órgão ou da entidade que repassou os recursos. O prazo é fatal, improrrogável (p.03).

Avaliamos com isso que o convênio é um instrumento que visa a facilitar a execução de certas tarefas pela descentralização do recurso e pela aplicação deste recurso ser feita pelo ente diretamente envolvido com as necessidades locais. Neste caso, os municípios.

Com relação aos convênios analisados neste artigo observamos que estes não apresentam regularidade no repasse, característica esta que é particular a este tipo de acordo (Meirelles, 2001).

2. COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS DO PARÁ VIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PARA A EDUCAÇÃO

Na perspectiva de analisar os convênios firmados entre o Estado do Pará e os quatro municípios deste estudo, coletamos os balanços financeiros gerais destes municípios referentes ao período de 1996 a 2004. Houve dificuldade na análise destes balanços pelo fato das informações referentes aos convênios para a educação não encontrarem-se especificadas no balanço, ou seja, identifica-se o valor destinado ao município, porém não são esclarecidos quais são estes convênios, não há especificação item a item.

Isto se deve em parte à forma pela qual os municípios organizam as informações nos balanços, pois estas não seguem um padrão pré-estabelecido pelo órgão responsável, no caso o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA).

Acreditamos que devido a isso não conseguimos identificar nos balanços as informações relativas aos convênios para a educação, seja por estes encontrarem-se incluídos nos convênios gerais dos municípios com o Estado, que nos levaram a incluir municípios nesta situação de não-possuidores de convênios com o Estado para a educação, ou ainda pela inexistência dos mesmos.

Os dados extraídos destes balanços, dos poucos que se encontravam especificados, aparecem ilustrados na tabela abaixo:

Tabela 01: Convênios do Estado com os municípios destinados à educação (R\$ 1,00)

Municípios	Anos								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Abaetetuba	*	*	3.212.224	*	*	0,0	86.599	*	*
Bujaru	-	-	-	51.849	560.855	*	*	192.966	127.682
Marabá	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Oriximiná	*	*	*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Balanço Geral dos municípios. (*) Não há especificação no balanço; (-) Não há informação no balanço.

Os dados da Tabela 01 evidenciam que a participação do Estado como colaborador financeiro, por meio de convênio, na manutenção da educação nos quatro municípios da amostra é inexpressiva.

No município de Abaetetuba observamos o significativo repasse de recursos no ano em que ocorreu a municipalização do Ensino Fundamental (1998),

este fato se deve a determinações elencadas no Convênio de Cooperação Técnica (CCT) que firmou a municipalização do ensino no referido município. Esta cláusula diz que no primeiro ano da municipalização o Estado repassa juntamente com as matrículas todo o recurso que manterá estas vagas, conforme podemos observar nos termos do contrato abaixo transcrito:

Resolvem os partícipes de comum acordo, e na melhor forma de direito celebrar o presente Convênio de Cooperação Técnica, para a implementação da municipalização do ensino fundamental no município de Abaetetuba, garantindo a transferência dos alunos (...) nas escolas que serão municipalizadas por conta deste Convênio, bem como dos recursos humanos lotados nessas escolas e dos respectivos encargos financeiros que correrão por conta dos recursos do Fundo pertencentes ao Governo do Estado (Convênio de Cooperação Técnica Nº 001/1998, p. 02).

Devido a este fato aparece o valor elevado logo no ano da municipalização, valor este que foi repassado ao município como receita de convênio da função educação.

No município de Bujaru podemos identificar atuação mais efetiva do Estado como colaborador por meio de convênios para a educação, porém esta se mostra descontinuada devido à interrupção nos anos de 2001 e 2002 e também à irregularidade no repasse que apresenta queda nos valores.

A análise dos balanços dos municípios de Marabá e Oriximiná evidenciou a inexistência de colaboração financeira por meio de convênios para a educação entre o Estado e os dois municípios.

No caso do município de Marabá não apareceram valores especificados como repasse de recursos para a educação através de convênios com o Estado em nenhum balanço geral analisado. Este fato nos chamou atenção, visto que estes valores não apareceram nos balanços nem no ano em que ocorreu a municipalização, ou seja, no ano de 2000.

No caso do município de Oriximiná não há especificação nos três primeiros anos (1996, 1997 e 1998) respectivamente, esta especificação só aparece nos balanços dos anos seguintes (1999, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004), porém como receita orçada e não arrecadada. Caracterizando, portanto, ausência de receita.

Devido a esta inconsistência de informações constantes nos balanços financeiros dos municípios pesquisados resolvemos ir em busca de outro instrumento de pesquisa na intenção de confirmar os dados apresentados nestes balanços. Para isto optamos por utilizar os dados oficiais da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) referente aos convênios do Governo do Estado para com os municípios no que se refere à educação. Estes dados fazem parte do arquivo da Coordenadoria de Recursos Financeiros da SEDUC (CRF/SEDUC).

O documento da CRF/SEDUC apresenta a relação de todos os convênios firmados entre o Governo do Estado, por meio de sua Secretaria de Educação, com os quatro municípios desta pesquisa. Porém, cabe-nos ressaltar que o referido documento não apresenta nenhum convênio firmado entre o Estado e os municípios de Abaetetuba, Bujaru, Marabá e Oriximiná durante a série histórica deste estudo, 1996 a 2004.

Optamos por inseri-lo neste trabalho a fim de ilustrar esta ausência em um documento oficial da Secretaria de Estado de Educação, onde deveriam constar os convênios firmados para a educação entre o governo estadual e as prefeituras municipais.

O resultado da análise destes dados encontra-se especificado no Quadro 02 abaixo ilustrado.

Quadro 02: Convênios da SEDUC com as prefeituras municipais

Favorecido	Convênio	Objeto	Valor (R\$)
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	001/98	Imp. Do Proc. de Munic. do Ens. Fund. – Fonte 06/FUNDEF	1.553.990,87
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	115/07	Fonte 01 (Transporte Escolar) e Fonte 06 (PNATE)	535.311,00
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	527/05	Obras	549.620,40
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	454/06	Obras	124.596,47
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	507/05	Obras	10.032,26
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	579/05	Obras	133.232,26
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	580/05	Obras	116.123,36
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	141/07	Transporte Escolar Fonte 01	36.825,60
Prefeitura Municipal de Abaetetuba	582/05	Obras	152.237,35

Fonte: Secretaria de Estado de Educação/Coordenadoria de Recursos Financeiros. Valores nominais.

Ao analisarmos os dados da CRF/SEDUC com relação aos convênios do Governo do Estado com os quatro municípios percebemos discordância com os dados apresentados nos balanços financeiros. Esta discordância se dá em virtude de que, conforme citado anteriormente, os únicos convênios que encontramos referentes à educação nos quatro municípios serem os ilustrados no Quadro 01. No período anterior a estes, ou seja, a série histórica em estudo (1996/2004) não aparece quase nenhum convênio especificado, com exceção do município de Abaetetuba no ano de 1998, o ano em que ocorreu a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental.

No mesmo município, nos anos de 2001 e 2002 aparecem nos balanços financeiros repasse de valores referentes a convênios para a educação, mas estes não aparecem no documento da CRF/SEDUC.

Outra discordância observada é em relação ao município de Bujaru, em que aparece nos balanços gerais analisados convênios do Estado com este município nos anos de 1999, 2000, 2003 e 2004, mas no documento da CREF/SEDUC aparecem apenas convênios posteriores nos anos de 2005 e 2006.

Uma das justificativas possíveis para este fato é a de estes convênios firmados entre o Estado e os dois municípios, e que aparecem nos balanços financeiros, tenham sido feitos com outras secretarias que não a de educação. Porém, não podemos afirmar isto, visto que os referidos balanços não especificam quais convênios seriam estes e tampouco com que secretaria foram firmados.

Com relação aos municípios de Marabá e Oriximiná o documento da CREF/SEDUC confirma as informações constantes nos balanços, ou seja, a ausência de convênios para a educação entre o Governo do Estado e estes municípios no período de 1996 a 2004.

Ao cruzarmos as informações constantes nos balanços gerais com as do documento oficial da CREF/SEDUC podemos confirmar alguns dados apresentados pelos balanços, tais como a ausência de convênios para a educação em Marabá e Oriximiná durante os anos de 1996 a 2004. Porém, se levarmos em consideração este mesmo documento para análise no município de Bujaru teremos uma situação diferente, pois nos balanços financeiros aparece receita de convênios do Governo do Estado para com o município e o documento oficial da CREF/SEDUC mostra a total ausência destes.

Os convênios que aparecem no documento da CREF/SEDUC para o município de Bujaru foram todos firmados após o ano de 2004, estando, portanto fora do período de análise desta pesquisa.

A análise dos dados constantes no documento da CREF/SEDUC nos leva a inferir que não há colaboração efetiva por parte do governo do Estado para com todos os quatro municípios deste estudo, pois encontramos a presença deste como colaborador por meio de convênios com a educação municipal em apenas um deles, Bujaru. Em relação aos demais municípios durante a série histórica em estudo, de 1996 a 2004, o Estado não participou como colaborador financeiro por meio de convênios.

Com o Estado ausente na colaboração financeira por meio de convênios, estes três municípios, que assumiram parcial ou totalmente as matrículas do ensino fundamental, tiveram de arcar com grande responsabilidade na manutenção de programas básicos para o Ensino Fundamental, tais como o transporte escolar, que é subsidiado por parceria com a União.

A atuação do Estado como colaborador financeiro para a educação municipal por meio de convênios em Abaetetuba, Marabá e Oriximiná se mostrou insuficiente, inexpressiva e irregular no caso do primeiro município, e inexistente nos casos dos demais.

Na perspectiva de identificar outras maneiras pelas quais a colaboração entre o Estado do Pará e os municípios em análise neste artigo se efetiva, optamos por recorrer às entrevistas realizadas para a Pesquisa AMCF com os gestores municipais de educação e finanças dos quatro municípios.

3. COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICIPIOS COM BASE NOS DEPOIMENTOS DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E FINANÇAS

Optamos por recorrer às entrevistas realizadas com os gestores municipais de educação e finanças dos municípios para a Pesquisa AMCF a fim de esclarecer dúvidas quanto à colaboração financeira do Estado para com os municípios de Abaetetuba; Marabá; Oriximiná e Bujaru, bem como identificar como se processa e efetiva a colaboração entre estes entes por outros meios que não seja o financeiro.

As entrevistas foram realizadas pelo GEFIN com os secretários de educação e finanças dos municípios, os atuais⁶ e os que estavam à frente destas secretarias à época da municipalização do Ensino Fundamental.

Em relação aos convênios para a educação firmados entre Estado e os quatro municípios os gestores entrevistados revelaram em seus depoimentos aspectos positivos e negativos. Eles responderam à pergunta quanto à participação do Estado como colaborador na manutenção da educação básica após o processo de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental.

Abaixo podemos observar alguns dos trechos selecionados destas entrevistas.

Temos convênios [com o Estado] para a construção de quadras de esporte para a Escola Estadual, como na “Dom Mário”, vamos construir uma quadra também na Escola São Sebastião. Nós estamos priorizando o interior, melhorando a estrutura destas escolas através deste convênio e com os nossos recursos próprios. Temos também o convênio de transporte escolar para os alunos que moram na área rural, há um convênio com o Governo Estadual, com a SEDUC, que repassa a quantia em dinheiro, que ano passado foi de 137 mil reais e nesse ano vai dar e torno de 300 mil reais. Isso custeará o aluguel de ônibus e pagamento de combustível para alguns lugares. Nós temos também transporte de barco, que onera muito, principalmente no inverno quando os ônibus quebram muito (Secretário de Administração de Bujaru – 2006).

Na minha gestão o relacionamento com a SEDUC é muito bom. Acho que pelo fato de já ter trabalhado lá, as pessoas me conhecem. Por exemplo, acabamos de receber duas bibliotecas itinerantes para o projeto que temos

na Comunidade dos Quilombolas. Atualmente queremos implementar o Projeto Escola Ativa nas escolas multisseriadas. Temos também boas relações com a UNDIME e com a AMUCAN nos auxilia nos passando informações solicitadas, resolvendo problemas junto à SEDUC e também nos ajudando a elaborar projetos para conseguir recursos junto ao Governo Federal (Secretária de Educação de Oriximiná – 2006).

Nunca tivemos nenhum problema com a SEDUC, pelo contrário, sempre fomos parceiros pela educação neste município [a secretária não esclarece que parceria seria essa] (Secretária de Educação de Marabá – 2006). A Secretaria Municipal de Educação e a Estadual era [sic] uma relação bastante estreita e de colaboração (Secretária de Educação de Abaetetuba à época da municipalização - 2006).

De existir existe [convênios do Estado para a educação], mas eu não sei lhe dizer, até mesmo porque os valores não são acordados com a Secretaria de Finanças. Às vezes são apenas parcerias onde não implica valores, apenas pessoal e infra-estrutura. Convênio mesmo no sentido de investimento financeiro eu não tenho conhecimento (Secretário de Finanças de Marabá – 2006).

Analisando as declarações destes secretários municipais identificamos diferenças entre o relatado por eles e o que consta nos dados de convênio para a educação. Um exemplo disto é o depoimento da Secretária de Educação de Marabá, ela afirma que o Governo do Estado é um parceiro constante na educação do município, porém ao contrastarmos esta afirmação com os dados constantes nos balanços financeiros e no documento oficial da SEDUC ilustrados no Quadro 01 podemos afirmar que esta colaboração, caso exista, não está explícita em termos financeiros. O Secretário de Finanças de Marabá esclarece isto ao relatar que existem parcerias entre o município e o Governo do Estado e estas não implicam necessariamente valores.

É um caso parecido com o do município de Oriximiná, em que a relação de colaboração inexistia se avaliarmos somente o aspecto financeiro via convênios para a educação. Porém, segundo o relato da gestora municipal de educação, esta relação existe e se materializa através de auxílio técnico e não financeiro e que se confirma no documento da CRF/SEDUC (atualizado ao período em que a entrevista foi realizada – 2005/2006).

A Secretária Municipal de Educação de Abaetetuba foi evasiva em sua resposta e deixou em aberto como a colaboração, que ela afirma existir entre o Estado e o município, se efetiva. Se levarmos em consideração os balanços gerais do município, podemos afirmar, devido à ausência de dados de vários anos da série histórica, que esta colaboração existe, ainda que descontinuada. Sendo assim,

não podemos afirmar em que grau esta colaboração se efetiva.

O único município em que os dados nos levam a concluir que existe colaboração efetiva, se comparado aos demais da amostra, é o município de Bujaru, pois o repasse de recursos do Governo do Estado para este se mostrou mais freqüente no período analisado. Levando-se em consideração o relatado pelos gestores municipais de educação, concluímos que esta colaboração se faz presente não por intermédio de convênios para a educação, mas por apoio técnico como acontece no município de Oriximiná.

A declaração do Secretário Municipal de Finanças de Marabá demonstra desconhecimento por parte dele de convênios do Governo do Estado para a educação do município. Ele que o Estado não firma convênios com o município com repasse financeiro, mas sim com apoio de pessoal e de infra-estrutura, caracterizando deste modo apoio técnico do Estado para com o município de Marabá.

Em face do relato dos secretários apontarem a efetivação da colaboração do Governo do Estado com seus municípios por meio de apoio técnico, estes foram então questionados quanto à maneira pela qual este apoio técnico se concretiza. Abaixo aparecem transcritas algumas destas respostas:

(...) procuramos investir nos recursos humanos pra ter um pouco da qualidade que nós sonhamos, então definimos como princípio básico, de que nós iríamos fortalecer a equipe técnica. A outra seria o investimento na reciclagem, atualização, (...) o terceiro passo: nós criamos agora pedagógica uma vez por mês. Uma vez por mês os professores se reúnem na escola para treinamentos, reciclagem, cursinhos, para tentar construir novos conhecimentos ou novas metodologias (Secretário de Educação de Abaetetuba – 2006).

(...) nós estamos com os alunos de 5ª a 8ª série, que é [sic] de responsabilidade do Estado, porque somos responsáveis de 1ª a 4ª série, mas estamos com uma responsabilidade muito grande (Secretária de Educação de Bujaru – 2006).

(...) agente recebe recurso para uma capacitação, isso aí nos temos um plano de trabalho e a gente obedece aquele plano de trabalho e repassa para o Prefeito para ele efetuar o pagamento via secretaria de finanças. (Secretária de Educação de Bujaru – 2006).

(...) definimos outras prioridades. Verificamos que as escolas não tinham planejamento e nem Projeto Político Pedagógico. Hoje estamos nos organizando para isso (Secretária Municipal de Educação de Oriximiná – 2005).

Ao analisarmos as respostas dos secretários no que se refere ao aspecto

técnico da colaboração constatamos que este apoio, por parte do Estado é inexpressivo e descontínuo, visto que os municípios assumiram grande responsabilidade após a municipalização do Ensino Fundamental como nos exemplifica o relato da Secretária Municipal de Educação de Bujaru.

Há iniciativas variadas dos municípios na intenção da melhoria e formação de seu corpo técnico com os programas locais de integração e interação destes profissionais, exemplo disso é o citado pelo Secretário Municipal de Educação de Abaetetuba. A “hora pedagógica” que visa proporcionar esta relação entre os profissionais.

O Secretário de Educação de Abaetetuba nos chama atenção para outro ponto importante que é o livro didático, o município atua sozinho em busca da inserção de valores culturais locais nos livros utilizados pela rede municipal de ensino. Em nenhum momento o secretário cita qualquer apoio do Estado como parceiro do município na concretização deste projeto.

A Secretária Municipal de Educação de Oriximiná aponta dificuldade que pressuporia a atuação do Estado não só como colaborador, mas também como facilitador do processo. A estrutura das escolas estaduais repassadas ao município, que não possuem Projeto Político Pedagógico, sendo a responsabilidade de apoio técnico para a formulação destes de responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Educação.

As entrevistas com os gestores da educação dos municípios de Abaetetuba, Bujaru, Marabá e Oriximiná nos revelam que estes se encontram abandonados em muitos aspectos no que concerne à manutenção da educação.

Com relação ao aspecto financeiro, observamos nas falas dos entrevistados que a atuação do Estado parece se efetivar nos municípios majoritariamente por programas como o do Transporte Escolar Fluvial e obras de infra-estrutura em parceria com os municípios, havendo, portanto colaboração entre estes entes, como citado pela Secretária de Educação de Bujaru.

Ao procedermos ao cruzamento de informações destas entrevistas com os balanços financeiros e o documento oficial da CRF/SEDUC, observamos contradições, compreendemos que este fato se deve principalmente à dificuldade de determinar quais são e como são repassados os convênios para os municípios.

Diante disto constatamos a dificuldade em determinar o que é considerado convênio para os secretários municipais, contudo percebemos pela fala de alguns secretários entrevistados que estes consideram convênio todo tipo de parceria firmada entre o Estado e os municípios, envolvendo ou não auxílio financeiro direto.

O Ministério da Educação, por meio do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME/2006) cita três possibilidades por meio das quais pode se efetivar a colaboração entre os entes federados. São estas: a divisão

de encargos; o estabelecimento de normas e o planejamento.

Acreditamos ser por meio destas possibilidades que esta colaboração se efetive na concepção dos entrevistados, formas estas denominadas por eles de convênios. Isto porque os municípios que municipalizaram o Ensino Fundamental, caso dos municípios desta pesquisa, cumprem com estas três determinações ao assumir parcial ou totalmente as matrículas desta etapa de ensino.

CONSIDERAÇÕES

Com base nos dados provenientes de convênios para a educação entre o Governo do Estado do Pará e os municípios de Abaetetuba; Bujaru; Marabá e Oriximiná, bem como nas entrevistas realizadas com os gestores municipais de educação e finanças tecemos a seguir algumas considerações acerca da colaboração intergovernamental entre estes entes após a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental.

Observamos que os convênios para a educação nos municípios o período de 1996 a 2004, tanto nos dados retirados dos balanços financeiros municipais quanto nos dados da CRF/SEDUC, apresentaram-se de maneira descontínua, insuficiente, inexpressiva e irregular no município de Abaetetuba e de maneira inexistente em Marabá e Oriximiná. No município de Bujaru esta colaboração se mostrou mais efetiva, devido à regularidade nos repasses desta receita.

Nas entrevistas analisadas observamos nos relatos dos secretários municipais de Educação e Finanças que a colaboração do Estado para com os municípios ocorre de maneiras variadas da financeira com repasse de receita de convênios para a educação, sendo estas concretizadas por meio de parcerias de caráter técnico e/ou infra-estrutural.

Avaliamos que após a municipalização do ensino o Governo do Estado do Pará tem atuado de maneira inexpressiva na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental por meio da celebração de convênios para a educação, em municípios que municipalizaram esta etapa de ensino.

Desta maneira os municípios acabaram por assumir, além das matrículas do Ensino Fundamental repassadas via convênio de municipalização, a responsabilidade integral pela etapa de ensino, haja vista a ausência do Estado no financiamento de programas por meio de convênios. Com isso, os municípios ficaram sobrecarregados e a colaboração intergovernamental acabou por não se efetivar entre os entes federados do Estado do Pará após a municipalização do Ensino Fundamental.

A colaboração intergovernamental por meio de convênios para a educação no contexto...

NOTAS

¹ Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Técnica em Educação da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA), aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado em Educação da UFPA - na Linha de Políticas Públicas Educacionais; Membro do GEFIN.

² Orientadora, Doutora em Educação (FEUSP-2004), Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, Coordenadora do GEFIN.

³ Grupo de pesquisa vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará.

⁴ Pesquisa desenvolvida pelo GEFIN no período de 2005 a 2007 financiada pelo CNPQ. Teve como objetivo investigar a relação entre o atendimento às matrículas da Educação Básica de 14 municípios paraenses que municipalizaram o Ensino Fundamental e a capacidade de financiamento dos mesmos.

⁵ Instrução Normativa do Ministério da Fazenda.

⁶ Atuais à época de realização das entrevistas pelo GEFIN (2006/2008).

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PRADIME: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação**. Brasília, DF: MEC, 2006. Caderno de Textos (v. 1).

DADOS financeiros e informações gerais dos municípios, disponíveis em: www.tcm.gov.br último acesso em Julho/2007.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **FUNDEF – A Redistribuição dos Recursos Financeiros Entre os Municípios Paraenses e a Participação da União**. Anais da 28ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG: 2005.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da Educação – Atendimento às Matrículas da Educação Básica e Capacidade de Financiamento dos Municípios do Estado do Pará (Pesquisa AMCF)**. Belém, Pará: Relatório de Pesquisa, 2007.

HAGUETTE, André. **Da Municipalização à Ação Federativa Coordenada**. Em Aberto. Brasília, DF, ano 8, n. 44, out./dez/ 1989.

OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do Ensino Brasileiro. In OLIVEIRA, Cleiton de (et. al.). **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PAESLOUREIRO, João de Jesus. Descentralização, Municipalização e Fundef no Pará. In COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e autonomia**.

São Paulo: FUNDAP. Cortez, 2001

PARÁ, Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Pará**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, Ed. CEJUP, 1989.

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação. **Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará**. Belém, PA: 1996 (versão atualizada).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª Ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2001

PARÁ, Secretaria de Estado de Educação. Coordenadoria de Recursos Financeiros. **Situação das Prefeituras que Firmaram Convênios com a SEDUC**. Disponível em <http://www.seduc.pa.gov.br/upload38tj91/Pendencias%20Prefeituras.pdf> data da última consulta: 30/04/2008.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Convênios, consórcios administrativos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=456> acessado em 09/02/2010. Texto inserido no site Jus Navigandi em outubro de 1997.