



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**IRLANDA DO SOCORRO DE OLIVEIRA MILÉO**

**PODER LOCAL E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO DE  
ALTAMIRA-PARÁ**

**Belém do Pará  
Agosto de 2007**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**IRLANDA DO SOCORRO DE OLIVEIRA MILÉO**

**PODER LOCAL E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO  
DE ALTAMIRA-PARÁ**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como exigência parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira.

**Belém do Pará**  
**Agosto de 2007**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –  
Biblioteca Profa. Elcy Rodrigues Lacerda/Centro de Educação/UFPA, Belém-PA**

---

Miléo, Irlanda do Socorro de Oliveira.

Poder local e a gestão da educação municipal no contexto de Altamira-Pará; orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ney Cristina Monteiro de Oliveira. \_ 2007.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2007.

1. Educação e Estado – Altamira (PA). 2. Escolas – Organização e Administração – Altamira (PA). 3. Altamira (PA). Secretaria Municipal de Educação. I. Título.

---

***CDD - 21. ed.: 353.8098115***

**IRLANDA DO SOCORRO DE OLIVEIRA MILÉO**

**PODER LOCAL E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO  
DE ALTAMIRA-PARÁ**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como exigência parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira.

Examinada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira**  
**Universidade Federal do Pará – Pará**  
**Presidente**

---

**Prof. Dr. Antonio Chizzotti**  
**Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP**

---

**Profa. Dra. Tereza Ximenes**  
**Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA**

---

**Profa. Dra. Terezinha de Fátima Monteiro dos Santos**  
**Universidade Federal do Pará/Centro de Educação**

**Belém do Pará**  
**Agosto de 2007**

Dedico a todos os protagonistas sociais que acreditam, sem temor de serem denominados de utópicos e sonhadores, na possibilidade da construção de experiências inovativas e democráticas.

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a todos os que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta pesquisa e, em especial:

- A **Deus**, pai criador, que em seu infinito amor possibilitou-me a vida, por ter-me acompanhado principalmente nos momentos difíceis, permitindo-me superá-lo;
- Aos atores sociais, às Instituições e aos técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Altamira que colaboraram com o fornecimento de dados e informações, em especial, a todos os protagonistas que se dispuseram a participar desta pesquisa;
- À professora Ney Cristina Monteiro de Oliveira, por sua valiosa orientação, amizade, compreensão, pela confiança depositada ao ter me acolhido enquanto orientanda, dando-me a certeza que seria possível tornar este sonho realidade;
- Ao professor Orlando Nobre Bezerra de Sousa, pelas contribuições, ensinamentos, incentivo, confiança e, principalmente, pela grande amizade;
- À professora Tereza Ximenes, à professora Terezinha de Fátima Monteiro dos Santos e ao professor Antonio Chizzotti, por terem aceitado o convite para participar desta Banca, como membros examinadores;
- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, pela transmissão de seus conhecimentos ao longo do curso;
- À Universidade Federal de Pará e ao Programa de Pós-Graduação em Educação, por meio de sua administração e de seus professores e funcionários, permitiram a realização desta dissertação de mestrado;
- À Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa, a qual possibilitou a realização desta Dissertação;

- À minha família, que sempre me apoiou e vibrou com minhas vitórias, pela compreensão e incansáveis horas de apoio em minhas ausências;
- Aos colegas do Mestrado Acadêmico em Educação, pelo companheirismo, amizade e troca constante de informações e que tornaram estimulante e agradável a minha permanência em Belém-PA para a realização do curso: Edinéa Ribeiro, Izabel Cristina, Rosana Castro, Rosângela Farias, Jacirene Albuquerque, Amélia Mesquita, Vera Solange, Verônica Carneiro, Amaury Dantas, Raimundo Wanderley, Adalberto Cardoso, Lucineide do Nascimento, Roseane Reis, Hérika Nunes, Ana Cláudia, Gleice Costa, Sandra Karina, Marilene Maués, Carlos Calda, Damião Bezerra, Joana D'arc, Solange Mochiutti, Raimundo Sérgio e José do Egypto.
- Aos amigos de longa data pelo carinho e incentivos permanentes.

### ***Ao Migrante***

*Oh! Tu que vens de longe,  
Trazendo contigo  
A esperança.  
Tu que chegas nas asas  
Das ilusões,  
Aqui encontrarás acolhida.  
Porém terás, doravante, a acompanhar teus  
passos,  
A realidade.  
Ela é cruel, é terrificante.  
Todavia, logo te acostumarás  
À sua presença.  
Se fores fiel  
Ela não te deixará descambar,  
Ladeira abaixo, no caminho do desespero,  
Na estrada dos vícios.  
Constrói tua casa à beira  
Da floresta, ouvindo o farfalhar  
Das árvores e o murmúrio das águas.  
Essa terra roxa, com teu trabalho, regada com  
teu suor,  
Poderá dar frutos ópimo,  
Te dará,  
Fatura.  
Vem, migrante peregrino,  
Aqui encontrarás  
Paz e fraternidade,  
Mas terás de experimentar  
Primeiro a incompreensão de muitos  
E o apoio de poucos.  
Não há terra boa,  
Se não quiseres ser bom.  
Que te ajudem  
A fé e o amor.*

*(UMBUZEIRO, 1999)*



## RESUMO

Com base nas discussões que tomam como eixo central a temática a ressignificação do poder local, enquanto força mobilizadora, e sua relação com a gestão da educação municipal, esta Dissertação busca problematizar se as definições institucionais e as práticas efetivadas pela Secretaria de Educação do Município de Altamira-PA têm contribuído para o fortalecimento do poder local, a fim de compreender até que ponto o processo educativo possibilita a formação e inserção de agentes sociais nos processos de democratização da sociedade. Tendo como *corpus* de investigação a gestão da política educacional instituída nessa localidade, denominada de Programa Rede Vencer (antiga Escola Campeã), desenvolvida em parceria com o Instituto Ayrton Senna, avalia-se as estratégias e práticas propostas pela SEMEC no que tange à participação e o protagonismo da comunidade altamirense, examinando, para tanto, a natureza das redes relacionais constituídas entre esse órgão e os atores e segmentos sociais. Ao estabelecer uma articulação entre a metodologia das redes sociais e alguns princípios da análise do discurso, esta pesquisa identifica percepções e posicionamentos contraditórios em relação ao sentido de governança democrática e de descentralização e autonomia, bem como ao envolvimento da população nos processos de deliberações e de partilha de poder, de modo que as definições instituídas pela Secretaria de Educação revelam o caráter centralizante na forma de gerir a política educacional ao ignorar a comunidade escolar e externa em sua definição e implementação. Este trabalho evidencia, ainda, que a gestão da educação assenta-se em um modelo racional/burocrático, fundamentado no controle dos resultados de desempenhos, o que favorece a concentração das decisões no âmbito da SEMEC e da própria Prefeitura Municipal e, conseqüentemente, o afastamento e alheamento dos sujeitos escolares e da sociedade. Por fim, constata-se que o processo educativo, em sua dimensão curricular e administrativa, ainda não tem proporcionado a formação sociopolítica dos sujeitos, como também não tem contribuído para a criação de canais participativos com vistas a conquistar a democratização do poder local em Altamira.

**Palavras-chave:** poder local; gestão educacional; educação; participação; política educacional; descentralização.

## ABSTRACT

Based on discussions which take as theme the resignification of the local power as a mobilizing force, and its relationship with the municipal education management, this dissertation tries to problematize if the institutional definitions and the practices executed by the Educational Secretariat of Altamira-PA have contributed to the invigoration of the local power, in order to understand how far the educational process allows the formation and introduction of social agents in society democratization processes. Having as corpus of investigation the management of Educational Policies in this city, called Programa Rede Vencer (previously called Escola Campeã), developed in partnership with Instituto Ayrton Senna, strategies and practices proposed by SEMEC are evaluated in what concerns participation and protagonism of Altamiran Community, examining therefore, the nature of constituted and related nets among this organization and the actors and social segments. By establishing the articulation between the methodology of social nets and some principles of analysis of discourse, this research identifies contradictory perceptions and attitudes according to democratic government sense, decentralization and autonomy, as well as the population participation in deliberation and sharing of power processes so that the definitions instituted by the Educational Secretariat can reveal the centralizing character when managing the educational policy by ignoring the scholar community and being indifferent to its definition and implementation. In addition, the actual paper evidences that the educational management lies on a rational / bureaucratic model, based on performance results control which only favors the centralization of decisions in the ambit of SEMEC and the Mayor's office and, consequently, the removal and alienation of school and society actors. Finally, it is clear that the educational process, in its administrative and curricular dimension, hasn't provided the citizens with the proper sociopolitical formation yet, as well as it hasn't contributed to the creation of more participative channel aiming to conquer democratization of the local power in Altamira.

**Key words:** local power; educational management; education; participation; educational policy; decentralization.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARCAFAR – Associações das Casas Familiares Rurais  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
CAC's – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef  
CEB – Comunidades Eclesiais de Base  
CF – Constituição Federal  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
EC – Emenda Constitucional  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
FETRAGRI – Federação dos Trabalhadores de Agricultura do Pará  
FNO – Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério  
FVPP – Fundação Viver, Produzir e Preservar  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
IBAMA – Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização  
IAS – Instituto Ayrton Senna  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LAET – Laboratório Agro-Ecológico da Transamazônica  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
MPST – Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica, atualmente denominado de  
MDTX – Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu  
PAD – Projetos de Assentamentos Dirigidos

PAET – Programa Agro-Ecológico da Transamazônica  
PAT's – Plano Anual de Trabalho da SEMEC  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola  
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado  
PIC – Projetos Integrados de Colonização  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP – Projeto Político-Pedagógico  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRORURAL – Programa de Apoio à Pequena Produção Familiar Rural Organizada  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
RADAM – Projeto Radar da Amazônia  
SEDUC – Secretaria Executiva de Educação  
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação  
SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará  
SRT – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
UEPA – Universidade do Estado do Pará  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF – Fundação das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>RESUMO</b>  |             |
| <b>ABSTRACT</b>  |             |
| <b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b>  |             |
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>14</b>   |
| <br>   |             |
| <b>CAPÍTULO I - UMA INCURSÃO HISTÓRICA PELO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA: PONTUANDO ASPECTOS DO PODER LOCAL E DO CONTEXTO EDUCACIONAL</b>                     | <b>31</b>   |
| <br>   |             |
| <b>1.1. Poder Local e sua relação com a educação: estabelecendo os marcos discursivos.</b>   | <b>32</b>   |
| <b>1.2. A Interface Global e Local: construindo e redimensionando novos espaços e dinâmicas políticas no contexto brasileiro e amazônico.</b>          | <b>44</b>   |
| <b>1.3. Caracterizando a área de estudo: o processo de colonização de Altamira</b>   | <b>53</b>   |
| <b>1.4. A Reforma do Estado Brasileiro e a descentralização das políticas públicas: o desenho de uma nova agenda educacional.</b>                      | <b>68</b>   |
| <b>1.5. A situação educacional do Município de Altamira</b>  | <b>79</b>   |
| <b>1.6. Os novos arranjos institucionais e a Política Educacional de Altamira.</b>   | <b>89</b>   |
| <b>1.7. A democracia participativa: pontos para debates</b>  | <b>94</b>   |
| <b>1.8. A Participação como elemento mediador no processo de democratização da gestão educacional</b>  | <b>101</b>  |
| <br>   |             |
| <b>CAPÍTULO II - OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA GESTÃO POLÍTICO-EDUCATIVA: DESCORTINANDO AS TRAMAS E REDES RELACIONAIS NO CONTEXTO LOCAL</b>             | <b>110</b>  |
| <br>   |             |
| <b>2.1. O processo de implantação e implementação da política educacional: implicações organizacionais e gestonárias para a educação pública local</b> | <b>113</b>  |
| <b>2.2. Examinando o perfil da gestão da educação municipal: entre o dito e o feito</b>  | <b>140</b>  |

|               |  |            |
|---------------|--|------------|
| <b>2.3.</b>   | <b>Algumas ponderações sobre as perspectivas da política educacional local e da educação</b>   | <b>151</b> |
| <b>2.4.</b>   | <b>A participação e o poder de decisão: as ações gestonárias na berlinda</b>   | <b>163</b> |
| <b>2.5.</b>   | <b>Sobre o envolvimento dos atores e lideranças sociais e a criação de canais e mecanismos participativos no campo da gestão da educação municipal</b>               | <b>175</b> |
| <b>2.6.</b>   | <b>Tecendo Redes: mapeando e cruzando as possibilidades de diálogos e articulações entre o poder local e a SEMEC</b>   | <b>186</b> |
|               | <b>CAPÍTULO III - PODER LOCAL E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO CAMPO DA GESTÃO EDUCACIONAL: SEUS DILEMAS, IMPASSES E POSSIBILIDADES</b>                                 | <b>198</b> |
| <b>3.1.</b>   | <b>Governança da educação municipal: novas regulamentações gerencialistas ou construção de arranjos democráticos?</b>  | <b>199</b> |
| <b>3.1.1.</b> | <b>A (in)existência da governança democrática da educação em Altamira</b>  | <b>213</b> |
| <b>3.2.</b>   | <b>As controvérsias da (des)centralização e suas implicações na participação no cenário altamirense</b>  | <b>220</b> |
| <b>3.3.</b>   | <b>Os desafios e possibilidades da construção de uma agenda educacional coletiva como elemento para a criação e fortalecimento de redes solidárias</b>               | <b>227</b> |
| <b>3.4.</b>   | <b>Retratos do Poder Local e a inserção dos atores coletivos em Altamira: situando as vicissitudes e os avanços de suas fronteiras institucionais e associativas</b> | <b>235</b> |
|               | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | <b>245</b> |
|               | <b>REFERÊNCIAS</b>   | <b>253</b> |
|               | <b>APÊNDICE I</b>  | <b>263</b> |
|               | <b>APÊNDICE II</b>   | <b>265</b> |

## INTRODUÇÃO

As últimas três décadas do século XX representaram um marco nas reformulações das funções estatais, ao mesmo tempo em que inauguraram novas relações entre o Estado e a sociedade civil, fatos que inevitavelmente concorreram para um reposicionamento dos diversos atores sociais que, direta ou indiretamente, estavam envolvidos no contexto sociopolítico do País, decidindo e direcionando os processos de mudanças que imprimiram uma outra configuração do papel estatal, bem como favoreceram a emergência de diferentes segmentos sociais, convergindo, desse modo, para uma redefinição do poder local e do espaço público.

Temas como participação, democracia, cidadania, passaram a ser constantes nas pautas de reivindicações populares em favor da adoção de práticas voltadas para o fortalecimento e para garantir a presença da sociedade civil nos processos decisórios da administração pública, remetendo à busca de soluções inéditas e inovadoras com possibilidades de criação de mecanismos e espaços públicos destinados a consolidar e a disseminar a participação na gestão das políticas sociais e ao reconhecimento dos direitos civis, sociais, políticos.

Notadamente, um dos caminhos defendidos por grande parte da sociedade civil organizada para que o ideário democrático se concretizasse foi a adoção de políticas descentralizadoras como estratégia para combater a ineficiência e o clientelismo que limitavam e comprometiam a implementação das políticas públicas, a fim de superar a cultura autoritária que sustentava a administração pública, e ao mesmo tempo viabilizar o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo, à medida que eram transferidas aos mesmos, parte das funções da gestão das políticas sociais às municipalidades (ARRETCHE, 2002).

Desse modo, o contexto de mudanças que se observou no Brasil durante os anos 1980 e 1990, tendo como pano de fundo a onda de descentralização dos programas sociais, refletiu o forte apelo da sociedade brasileira na participação das discussões e decisões relacionadas às questões de definição e implementação das políticas públicas e do poder decisório, da autonomia política e financeira dos governos locais, da gestão democrática e municipalização do ensino, afluindo tanto como condição essencial para a promoção da melhoria da qualidade de ensino, quanto fator de envolvimento da população na aplicação dos recursos e na e na gestão da coisa pública em nosso País.

Assim sendo, por conta desses arranjos político-institucionais verificados no seio da sociedade sob a égide da política de descentralização, inicialmente considerada como contraponto ao autoritarismo que dominou o contexto político durante muito tempo, observou-se no decorrer de seus desdobramentos, algumas tendências de delegação de transferências incompatíveis à dinâmica democrática. Aspecto esse que nos leva a concordar com Arretche (Ibid.) quando ressalta que não se pode associar centralização às práticas não democráticas e às formas descentralizadas de gestão com fator de enraizamento da democracia, nem tampouco maior eficiência e eficácia administrativa, pontos também considerados por Santos Júnior (2001).

Porém, é indiscutível que por meio desse controvertido jogo de transferências das atribuições entre os entes federativos brasileiros, as quais sustentam essa política descentralizadora, muitas foram as implicações que têm se deslocado para o âmbito do município no que tange à formulação, implementação e gestão das políticas educacionais, posto que, concomitante à sua operacionalização, foi elaborada um conjunto de medidas que tinham como propósito possibilitar maior transparência da administração pública, por via da proliferação de canais institucionais como meios de interlocução entre o setor público e os cidadãos, entre os governos locais com os novos protagonistas da coletividade local (Id., 2001).

Todas essas alterações incidiram em uma nova arquitetura político-institucional no País, como também influenciaram no modo de ver e conceber o poder local, como espaço político do exercício democrático na sociedade, uma vez que todas essas assertivas legais colaboraram para que as relações de poder passassem a assumir outras proporções, fazendo com que o administrador municipal, os dirigentes responsáveis pela educação municipal passassem a sofrer pressões da comunidade por maior participação nos processos decisórios e nas ações praticadas pelo governo local.

### **A Problemática Estudada**

As reformas políticas e econômicas que ocorreram na década de 1980, período histórico que marca a abertura política, as quais incidiram decisivamente para a reafirmação do processo de implantação da descentralização da educação no Brasil, tendo por objetivo novas formas de gestão e maior produtividade, eficiência e eficácia dos sistemas públicos,



serviram de orientações para que fossem criados mecanismos participativos e de distribuição de poder entre os atores e instâncias sociais, a exemplo dos conselhos gestores, o plebiscito, as conferências, dentre outros.

Tais conquistas foram legitimadas na Constituição Federal de 1988 que, com seu viés descentralizador, instituiu o município, como ente federativo autônomo em seu artigo 18, ao estabelecer que: “A organização política administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”; em seu Art. 211 constitui os municípios como titulares de seus sistemas de ensino. A Carta Magna também traça normas quanto ao financiamento da educação ao dispor que a União aplicará anualmente, nunca menos de 18%, os estados e municípios e o Distrito Federal, 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212).

Essas disposições constitucionais são reiteradas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB- Lei 9394/96, quando em seu Artigo 11 dispõe que o Município deverá encarregar-se em oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e o ensino fundamental, prioritariamente. Esse mesmo artigo, em seu inciso I, faculta aos municípios a competência de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; e poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema de educação básica (Parágrafo Único). No Artigo 18 dessa mesma Lei, autoriza os municípios a habilitar e supervisionar as instituições de seu sistema de ensino público (educação infantil, fundamental, médio e de educação infantil, inclusive, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada), por meio da criação de órgãos municipais de educação.

Nessa mesma Lei, situam-se também medidas que asseguram a autonomia escolar (art. 15) e a participação dos atores sociais na gestão escolar (Art. 12, inciso), verificando-se ainda a prerrogativa inovadora da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, instituída pela CF de 1988 em seu artigo 206, inciso VI, e confirmada pela Nova LDB em seu artigo 3º - inciso VIII.

De acordo com Souza e Faria (2003), essas orientações legais serviram de base tanto para a elaboração da LDB 9393/96, quanto para a instituição pelo Governo Federal da Emenda Constitucional 14/96, criada em 12 de setembro de 1996, que propõe a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (regulamentada pela Lei nº. 9424/96). Por meio dessas medidas, verificou-se uma tendência de descentralização ajustada na regulamentação do Estado e na transferência de responsabilidades da esfera federal para o âmbito estadual e municipal quanto

ao desenvolvimento da educação básica, sem que houvesse uma redistribuição efetiva do poder decisório.

Esse modelo de transferência de atribuições implementado no contexto brasileiro no campo da educação gerou grandes tensões e conflitos em seus desdobramentos em nível local, abrindo caminho para um intenso processo de municipalização do ensino e para as mais diversas interpretações e implementações dessa política nos estados e municípios, o que para alguns autores significou mais uma “desconcentração”, visto que esse movimento deu-se pela via do deslocamento ou da delegação de responsabilidades, não tendo sido acompanhado pela descentralização do poder decisório (LUCK, 2006a).

No contexto dessas mudanças, as políticas educacionais, que no plano das orientações gerais têm como objetivo central melhorar a qualidade da educação e combater as desigualdades regionais, passam a ser definidas e materializadas com base nas estratégias discursivas de participação, redistribuição de responsabilidades, universalização da educação básica. Em contrapartida, por suas concretizações estarem sujeitas às ações dos atores sociais que atuam nesse campo, estas, na grande maioria, dependem das intenções e compromissos que esses sujeitos possuem do processo educativo. Isso significa dizer que o caráter de sua concretude se configura de acordo com o posicionamento, entendimento e interpretação dos sujeitos responsáveis por suas implementações e ações, dependendo portanto, do compromisso político e ético de cada ator envolvido no processo educativo, segundo aponta Schaneckenberg (2000).

Em outras palavras, por mais que o sistema de ensino público e suas estruturas organizacionais e culturais possuam regras formais e burocráticas inerentes às diretrizes das políticas educacionais com suas diretrizes, metas, objetivos e orientações; por outro lado, há toda uma rede complexa de relações sociais e interpessoais internas e externas a essa dinâmica, que permitem uma margem às liberdades e opções de escolha, de compartilhamento de decisões individuais e/ou coletivas dos partícipes, bem como a possibilidade da mobilidade no desdobramento das ações dos atores nos processos decisórios, ou nas palavras de Lima (2001, p. 35):

Esta perspectiva poderá ter a vantagem de nos fazer lembrar que por mais poderosos que os controles políticos-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os atores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia.

Isso implica o entendimento de que as políticas educacionais, de modo geral, são constituídas e administradas por meio de um exercício de poder, podendo ser reinterpretadas e reelaboradas a partir das vivências dos sujeitos coletivos envolvidos no processo educativo, à medida que evocam intervenções e mudanças a partir de ações que se aproximam do modelo anárquico de organização no campo do ensino sinalizado por Lima (Ibid., p. 35), o qual “desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar romper com ele na análise de certos fenômenos e certos componentes das organizações”.

Dessa forma, é possível afirmar que gestão da educação para se fazer democrática, além da descentralização do poder, da participação e da autonomia, princípios essenciais a esse processo, torna-se necessário à existência de estratégias que permitam as mediações entre as relações intersubjetivas e ações coletivas comprometidas com a transformação social, de modo a superar com práticas de mandonismos e subordinação que engessam o empoderamento local no campo educacional.

Nessa perspectiva, caso tais condições não sejam consideradas e não permeiem as ações educacionais, dificilmente a gestão democrática ocorrerá. O que certamente se materializará, será uma prática administrativa instrumental, com características autoritárias, arbitrarias e centralizadoras, configurando-se como sinônimo de regulação, vigilância, que reforça o modelo de gerenciamento empresarial do processo educativo, preconizado e defendido pelos organismos internacionais, visíveis representantes do ideário hegemônico mundial.

As propostas que alicerçam tais políticas, por mais que ofereçam diretrizes ligadas a planejamentos mais globais, suas implementações estão balizadas pela lógica das interpretações e posicionamentos dos atores sociais que constituem o poder local de um dado território, o que indiscutivelmente demanda uma ressignificação desse espaço de mobilização e disputa. Daí o argumento de que este não pode ser compreendido tão somente a partir das esferas do Executivo e do Legislativo, mas sua definição deve abranger as demais instâncias que compõem o mosaico social, pois como bem nos lembram Souza e Oliveira (2006, p. 08), a configuração do poder local “é difusa, ao se espriar por variadas matizes, desenhos organizativos alternativos e diversificadas escalas de poder, que se entrecruzam, se arranjam, convivem e/ou se opõem, em busca da hegemonia”.

A partir dessa percepção, o poder local passa a ser entendido enquanto um fluxo de relações associativas organizadas em maior ou menor extensão, composto por redes múltiplas de poder que atravessam, configuram e constituem o tecido social localmente situado,

funcionando como processos contínuos e ininterruptos, fluindo dentro ou fora de um determinando espaço, seja ele público ou institucional, ou como bem situa Fischer (2002, p. 13), “a análise dos poderes locais remete às relações de forças, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como, à formação de identidades e práticas de gestão específicas”.

No entendimento de Teixeira (2002), o poder local apresenta-se como uma forma objetiva na construção de uma ponte entre o governo local e a sociedade civil na busca para solução de conflitos, no assessoramento e acompanhamento das ações administrativas e em novas modalidades de gestão pública em nível local, servindo igualmente como arena de luta e caixa de ressonância entre as forças sociais em disputa, implicando tensões, contradições, acordos e desacordos políticos que lhe são inerentes.

Com base nesse entendimento, observa-se a existência de um poder no âmbito local que não está situado somente no nível do governo, mas que abrange outras esferas, como os movimentos sociais, a igreja, os sindicatos, as associações, dentre outras.

No campo desse debate, verifica-se a desestatização do Estado à medida que é possível se buscar alternativas de sociabilidades que neutralizam e previnem os riscos de cerceamento dos espaços-tempos de deliberações democráticas de acordo com a proposição de Santos (2000). Isso significa dizer que por meio da construção de um novo contrato social que emerge com a exigência cosmopolita, o qual longe de se assentar nos princípios antinômicos de igualdade e liberdade, soberania e cidadania, direito natural e direito civil postulados pela modernidade ocidental, tem como fundamento central a rejeição do círculo vicioso do pré-contratualismo e do pós-contratualismo<sup>1</sup>, que por sua vez têm gerado uma espécie de fascismo societal alimentado pela lógica da exclusão.

Na perspectiva defendida por esse autor, a construção desse novo contrato social tem por base a configuração do “Estado como um *novíssimo movimento social*”, onde este não mais figura como o centro monolítico do poder, como esfera que monopoliza a governação e a regulação social. Ao contrário, mediante o processo de descentramento e despolitização do Estado decorrente da erosão da soberania e das suas capacidades regulatórias, este passa a assumir uma nova forma de organização política mais ampla, em que é articulador e, ao mesmo tempo, integra um conjunto bastante diverso de redes e fluxos relacionais em que se

---

<sup>1</sup>Sobre essa questão, Santos (2000, p. 96) denomina de pós-contratualismo o “processo pelo qual os grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso [...]. O pré-contratualismo consiste no bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela aceder”.

ajustam e articulam elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. Sobre essa formulação, Santos (op. cit., p. 120-121) ilustra da seguinte forma:

Isto significa que a despolitização do Estado acima referida só existe no marco da forma tradicional do Estado e, pelo contrário, ela é o ponto de partida da repolitização do Estado quando este passa a ser concebido no marco da nova organização política que ele coordena. Neste novo marco, o Estado é uma relação política parcelada e fraturada, aberta à competição entre agentes de subcontração política, com concepções alternativas de bem comum e de bens públicos. Neste novo marco, o Estado, mais que uma materialidade institucional e burocrática, é um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional. É neste marco que as várias formas de fascismo societal buscam articulações que amplificam e consolidam as suas regulamentações despóticas, transformando assim o Estado em componente de seu espaço privado. E será também neste marco que as forças democráticas terão de centrar as suas lutas por uma democracia redistributiva, transformando o Estado em componente do espaço público não estatal. É esta última transformação do Estado que eu designo por *Estado, novíssimo movimento social* (Id., 2000, p. 120-121- itálicos do autor).

É com base nessas prerrogativas que se estreitam e se fortalecem a relação entre a sociedade civil e o Estado, sinalizando para possibilidades de contraposições ao discurso hegemônico, a partir da democratização do espaço público, o qual passa a ser visto enquanto campo político de discussão entre o Estado e os diversos segmentos sociais, uma vez que representa importante instrumento de inserção de novos atores no cenário político, tornando-se espaço territorial privilegiado para o exercício da democracia e da cidadania, pois como sublinha Costa (2002, p.35), o espaço público não pode ser visto somente como um mercado de interesses, disputas e negociações privatistas e particulares, mas como resultado da convivência coletiva, de encontro de cidadãos, ou seja, “deve ser representado como arena que também media processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva dos valores e das disposições morais que orientam a convivência social”.

Em consonância a essa linha de pensamento, é possível afirmar que a política educacional enquanto política pública e portadora de ações intencionais, não se restringe necessariamente aos participantes formais que compõem a estrutura organizacional e institucional, mas a outros segmentos sociais (associações comunitárias, grêmios, grupos de pais, etc.) que também são importantes no processo. Esse intercâmbio entre as práticas institucionais e não-institucionais pode favorecer novas tessituras na redistribuição

compartilhada de domínio das decisões, de modo a alterar as relações de poder em menor ou maior escala entre atores e setores diversos da sociedade.

Isso porque o fato da educação, aqui referenda como aquela “que abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (Art. 1º da Nova LDB); não ser algo isolado, imutável, mas uma prática social que está em constante (re) construção e em articulação com as políticas sociais mais amplas, reconhece-se desse modo, uma relação intrínseca entre as mesmas, visto que é por meio da gestão educacional que as diretrizes e orientações traçadas pelas políticas se materializam.

Outrossim, cabe ressaltar que, na medida em que se concretizam as prescrições traçadas pelos órgãos superiores, os atores sociais também são capazes de reelaborar e ressignificar metas e finalidades educativas, introduzindo novos elementos que possibilitem uma formação social e política.

É claro que analisar as políticas educacionais à luz da emergência de novos mecanismos e formas de gestão compartilhada que marcaram a década de 1990, remete a estudos em que o enfoque do poder local seja compreendido a partir de outra lógica e de uma nova visão estratégica. Pressupõe ainda pensar a participação democrática tendo por base a “redefinição das relações de poder, das regras de convivência política em função desse novo cenário, onde identificamos a formação de um campo democrático e popular” (CACCIA BAVA, 1994, p. 04).

Por outro lado, convém igualmente sublinhar que não se trata de restringir a idéia de poder local à figura do Prefeito e da Câmara Municipal ou simplesmente remeter ao plano do poder administrativo territorializado, mas compreendê-lo como uma rede difusa de poderes exercidos nos espaços públicos por meio das relações políticas em que se articulam e rearticulam os diversos atores sociais e políticos, possibilitando a democratização das decisões e procedimentos, inaugurando novas vias de participação de caráter público (DANIEL, 1994).

A redefinição do poder local, enquanto sinônimo de força social organizada para engendrar transformações sociais, pode favorecer em muito a dinamicidade do processo educativo com vistas a estabelecer uma nova cultura de participação cívica, ou na perspectiva de Putnam (1996, p.177), construir e fortalecer o capital social, este constituído pelo conjunto de “características de organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Isso porque, pensar o empoderamento da sociedade civil no campo da administração pública é pressionar por maior transparência e controle social em relação às ações governamentais, pois esta possui os conhecimentos e as redes relacionais indispensáveis para abordar temas de interesse comum. Nessa medida, o capital social emerge como elemento essencial para explicar a aproximação e o envolvimento da comunidade nos processos decisórios à medida que este estimula o fortalecimento dos laços existentes entre os membros de uma dada comunidade, tornando possível o engajamento de ações conjuntas que resultem em proveito da coletividade.

Desse modo, pensar o ensino e sua gestão dentro da perspectiva de participação da comunidade nos negócios públicos, remete a considerar o debate sobre a validade do capital social no fortalecimento da democracia no plano local, possibilitando o diálogo entre os interessados em desenvolver ações educativas mais significativas e a inserção de novas ações e estratégias propositivas de modo a superar a visão estreita e encapsulada do universo educacional, ou como bem propõe Dowbor (2003, p. 40): “Na realidade, trata-se de associar o processo educacional de uma comunidade com o conjunto dos seus esforços de modernização, desenvolvimento e recuperação da cidadania”.

Trazendo essa discussão sobre o protagonismo dos diferentes atores nos processos participativos e gestionários da educação municipal para o contexto do Município de Altamira, *locus* da pesquisa em questão, observa-se nessa municipalidade uma diversidade de atores sociais que, direta ou indiretamente, marcam presença nas discussões sobre o processo educativo formal e não-formal, configurando, desse modo, espaço propício para debater e refletir sobre a relação entre a gestão da educação e os segmentos sociais locais, tendo como eixo mediador a participação.

Esses diversos segmentos atuantes no município, a exemplo dos Conselhos, as Associações de Bairros, dos comerciantes e empresários, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, dos Professores, ONGs, o Movimento das Mulheres, o próprio Poder Público, dentre outros que constituem o Poder Local Altamirense e, claro, os canais que estão mais envolvidos diretamente com a educação geral, constituem espaços legítimos para articular, debater e propor ações visando melhorar a qualidade da educação e a democratização do espaço público altamirense.

A preocupação por parte desses segmentos com a participação da comunidade local nos assuntos educacionais, compõe a pauta dos encontros, palestras, seminários, conferências promovidas entre tais setores com a população altamirense, com ou sem a presença da SEMEC, criando no Município um cenário bastante diversificado e instigante para um estudo

aprofundado da política educacional proposta para o município e fundamentada no Programa Escola Campeã, atual Programa Rede Vencer, bem como das ações e estratégias gestonárias e participativas dos envolvidos na gestão da educação municipal da localidade.

Esse cenário dinâmico e complexo motivou o interesse em desvelar como essas alterações propugnadas pela CF de 1988 se materializaram no município de Altamira, no Estado Pará; em descortinar como todo esse arcabouço institucional, político e jurídico se definiu e incidiu nas ações da educação municipal desenvolvida pela SEMEC. Nessa direção, ao trilharmos pela temática do poder local e da educação pela via da participação nas ações gestonárias e nas tomadas de decisão que envolvem o processo educativo, sem perder de vista o entendimento de educação enquanto prática sócio - política, o problema proposto por este estudo centra-se na perspectiva de refletir se as definições institucionais e as práticas efetivadas pela gestão da política educacional do Município de Altamira-PA têm contribuído para a democratização do poder local. Neste sentido, duas questões norteadoras podem ser levantadas para efeito de aprofundamento do estudo:

- As definições legais que alicerçam a política educacional de Altamira, no plano da gestão e do currículo nos diferentes níveis e modalidades oferecidas pela SEMEC, possibilitam a construção de redes associativas e para a democratização do poder local altamirense?
- As dimensões que delineiam a gestão da política educacional desenvolvida pela Secretaria Municipal de Altamira - SEMEC têm favorecido a construção de dinâmicas institucionais de modo a estimular e assegurar a participação dos atores sociais no cenário educativo com vistas a fortalecer o capital social nessa localidade?

### **Objetivos da Pesquisa**

Diante desse cenário de desafios, dilemas e perspectivas em que esta pesquisa se situa com a intenção de discutir as dimensões institucionais e participativas da política educacional proposta pela Secretaria Municipal de Altamira-Pará, considerando este órgão enquanto uma das dimensões do poder local, este estudo tem como objetivo central analisar os desdobramentos e desafios das práticas institucionais da educação de Altamira, proposta, delineada e efetivada pela SEMEC, a fim de compreender se o processo educativo tem



contribuído para formação e inserção de agentes sociais nos processos de democratização da sociedade local.

A pesquisa tem ainda como suporte os seguintes objetivos específicos: identificar de que forma a política educacional proposta pela SEMEC consubstancia os interesses, expectativas e necessidades da comunidade altamirense; investigar como a SEMEC percebe, se relaciona e se articula com os demais representantes do poder local do Município de Altamira; compreender em que medida o processo de descentralização da educação tem permitido fortalecer o protagonismo da comunidade local nos processos decisórios da educação local.

### **A Trilha Metodológica**

As questões que fundamentam as discussões e argumentos analíticos construídos nesta pesquisa têm como principal referência a questão da inserção e da participação dos atores sociais na política educacional do município de Altamira-Pará, de modo a ser possível elaborar um quadro analítico sobre tal temática.

As investigações que sustentam esse estudo tiveram como recorte temporal o período 2001 a 2005<sup>2</sup>, uma vez que a política educacional fundamentada na Escola Campeã proposta pela administração anterior e desenvolvida em parceria com o Instituto Ayrton Senna – IAS, e a Fundação Banco do Brasil, permaneceu no governo atual, com a nomenclatura de Rede Vencer.

Na procura para identificar e analisar os elementos que compõem o *corpus* de estudo, no caso, a relação entre o poder local e a gestão da educação municipal a partir da implantação da política educacional em Altamira, esta investigação caminhou na direção de uma pesquisa de natureza descritivo-analítica por meio de uma abordagem dialética, por esta revelar-se adequada à concretização do objetivo da pesquisa, e por situar-se, conforme afirma Frigotto (1989, p.75): “no plano da realidade, no plano histórico sob forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos”.

---

<sup>2</sup> Esse período demarcado no presente estudo envolve duas administrações: de 2001 a 2004, configurou-se a administração do Prefeito Domingos Juvenil (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB); e o ano de 2005 marca o início da administração da Prefeita Odileida Sampaio (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB).

A opção pela abordagem dialética justificou-se no fato de este modelo de pesquisa colocar-se como possibilidade de captação da realidade sócio-histórica concreta, através de um movimento reflexivo da totalidade do fenômeno, propiciando o descortinamento de suas múltiplas dimensões que se estabelecem no contexto mais amplo da educação municipal, de suas continuidades e descontinuidades. Ao mesmo tempo em que permite também, identificar os fatores que possibilitam os avanços e/ou os retrocessos tanto em nível da gestão da educação, como em nível das ações educativas e participativas propostas pela SEMEC para a rede municipal de ensino e sua relação com os segmentos sociais.

Do ponto de vista da busca de entendimentos em torno das possíveis redes que se constroem por meio das interações e articulações estabelecidas entre a SEMEC e a comunidade local, recorreremos também à perspectiva metodológica das redes sociais, que por “dar um viés mais dinâmico e processual aos grafos/redes que ilustram as relações entre os grupos e instituições [...]” (VILLASANTE, 2002, p.91), favorece ao pesquisador captar a realidade estudada de modo a explicitar as influências políticas, institucionais e culturais que sustentam as relações sociais, permitindo-nos “compreender e confrontar o conjunto de ações e dinâmicas que envolvem os grupos e/ou dirigentes e os setores de base e/ou a população local (Id. p. 91)”. Isso significa dizer que essa proposta analisadora alternativa nos possibilita representar graficamente as relações a partir de “um ‘mapeamento’ das tendências de cada sujeito/ator em situação e, por isso, as alianças que existem e que podem existir diante das estratégias de futuro” (Ibid., p.91).

Nesse sentido, a metodologia desta pesquisa ocorreu em momentos distintos, porém interligados. O primeiro momento contou com uma revisão bibliográfica dada a especificidade da temática, a qual proporcionou a construção do arcabouço teórico com informações e elementos imprescindíveis para fundamentar todo o processo de sistematização e análise dos dados coletados.

Com relação a esse aspecto, alguns pesquisadores do campo educacional que tratam sobre a questão das políticas educacionais elaboradas a partir da década de 1990, no bojo do intenso processo de reformas do Estado e, conseqüentemente, na reforma educacional promovida pelo MEC, fundamentaram os argumentos e as imbricações teóricas com o objeto investigado, dentre os quais podemos citar Arretche (1997, 1999, 2002), Oliveira (2002, 2004), Ferreira (2004), Paro (1998, 2001). No campo particular do poder local e da sua relação com a descentralização política e a democracia, salientam-se as discussões empreendidas por Santos (2005), Santos Júnior (2004; 2001); Teixeira (2002); Fischer (2002); Putnam (1996); O'Donnell (1999) e Daniel (1994).

Como forma de complementar o levantamento do referencial teórico, realizou-se um estudo documental que, por propiciar o contato com dados oficiais, foi empregado no sentido de contextualizar o fenômeno, explicitando suas vinculações legais, as metodologias de trabalho (estratégias, linhas de ação, organização), bem como as dimensões político-participativas que corporificam a gestão da educação local e sua mediação com a sociedade local, e ainda como forma de complementar as informações coletadas através de outras fontes.

O estudo documental envolveu a leitura analítica da Constituição Federal de 1988, a LDB 9394/96; Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação; a Lei Orgânica do Município, especialmente o capítulo que trata da Educação; o Termo de Convênio que regulamentou o processo de municipalização do ensino; o Regimento Escolar da Rede Municipal de Ensino; os Projetos Lei que dispõem sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar; os Planos de Cargos e Salários e Estatutos do Magistério; os Planos de Trabalho da SEMEC; os documentos que traçam as diretrizes e orientações do Programa Escola Campeã (atual Rede Vencer) e os Relatórios sobre a Situação Educacional do município.

O segundo momento configurou-se mediante uma pesquisa de campo, *in loco*, no Município de Altamira, situado no Oeste do Pará. As investigações realizaram-se nos meses de Janeiro a Março de 2006, sendo que, inicialmente, efetuou-se uma primeira aproximação com os participantes da pesquisa, no sentido de apresentar-lhes o conteúdo e as propostas da pesquisa.

A pesquisa contou com a participação dos sujeitos selecionados que vivenciaram o processo de implantação da política educacional em Altamira, no período de 2001 a 2005, distribuído no quadro 1.

**Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa**

| <b>Nº de participantes</b> | <b>Segmentos sociais</b>              | <b>Papel dos participantes na pesquisa</b> |
|----------------------------|---------------------------------------|--|
| 03                         | Secretárias de Educação               | Gestoras                                   |
| 02                         | Coordenadoras da Política Educacional | Co-gestoras                                |
| 01                         | Coordenador do SINTEPP                | Ator e avaliador                           |
| 02                         | Diretores Escolares                   | Atores e avaliadores                       |
| 04                         | Docentes do ensino público            | Atores e avaliadores                       |
| 10                         | Pais de alunos                        | Atores e avaliadores                       |
| 09                         | Lideranças estudantis                 | Atores, usuários e avaliadores             |

Importa ressaltar que a seleção dos participantes do presente estudo deu-se por meio dos seguintes critérios: os diretores, professores, pais e alunos foram selecionados a partir da escolha de duas instituições educativas do município, sendo uma localizada no Bairro de Brasília, que foi construída em 1975, tendo sido ampliada e reformada em 2004, dispõe do Ensino Fundamental Menor (01 turma de 4ª série) e Maior (40 turmas), Educação de Jovens e Adultos (19 turmas – 1ª a 4ª Etapas); e outra situada no Bairro da Catedral, fundada em 1953 pela Prelazia do Xingu sob a administração da Congregação Irmãs Adoradoras do Sangue de Cristo, oferece o Ensino Fundamental Maior (17 turmas) em convênio com a SEMEC e o Ensino Médio com o Governo do Estado do Pará.

Na primeira unidade escolar, entrevistou-se uma diretora que esteve na direção nos anos de 2002 e 2003 e um diretor que responde pela gestão atual; duas professoras concursadas, indicadas através do critério de desenvolverem atividades docentes há mais tempo nessa unidade escolar; cinco (05) pais escolhidos com ajuda da Coordenação Pedagógica; e seis alunos, cuja seleção foi feita por amostragem, representando 15% dos representantes de turmas, eleitos pelos colegas de sala.

Na segunda, foram adotadas as mesmas estratégias, tendo sido entrevistados três (3) estudantes, que retrataram os 15%. É importante sublinhar que nessa instituição de ensino, a diretora não aceitou participar das investigações alegando motivos particulares, o que atrapalhou um pouco a dinâmica das investigações, pois essa agente esteve na direção dessa escola desde a implantação da política educacional e foi uma das poucas diretoras que

permaneceu no cargo durante todo o período que fundamenta a pesquisa. Todavia, essa ausência não chegou a comprometer os desdobramentos das investigações.

Com base no tipo de pesquisa adotada e pela natureza do objeto de estudo em questão, lançamos mão da técnica da entrevista com roteiro semi-estruturado por se tratar de um instrumento que possibilita aprofundar as questões e contradições a partir da fala dos atores sociais, sem perder de vista que a entrevista supõe uma relação dialógica, contextualizada entre pesquisador-pesquisado, ou seja, “uma relação entre sujeitos, na qual se pesquisa com os sujeitos as suas experiências sociais e culturais, compartilhadas com as outras pessoas de seu ambiente” (FREITAS, 2003, p. 36).

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas com a autorização dos participantes, sendo que cada entrevista teve em média, a duração de 50 a 90 minutos. As mesmas foram realizadas com aplicação individual para as Secretárias de Educação, Coordenadoras da política educacional, ao Coordenador do SINTEPP local e aos Diretores Escolares; e com aplicação coletiva para os professores do ensino público; pais e aos estudantes da rede de ensino. Com relação a esses grupos entrevistados, houve a necessidade de realizá-las por escolas, devido a grande dificuldade encontrada em conseguir reunir os participantes: com os alunos devido problemas com os horários de aula; com os professores causados pela incompatibilidade também de horários, uma vez que trabalham em diversas escolas e já possuem um planejamento de suas aulas bem definido; e com os pais em detrimento de seus afazeres profissionais e domésticos, e pela própria dificuldade de localização dos mesmos.

Para que as entrevistas fossem realizadas, tornou-se necessário um planejamento do período que teríamos para fazer o levantamento dos dados, o que demandou uma primeira aproximação com os sujeitos selecionados para participar da pesquisa, com a intenção de informar alguns pontos das investigações. Somente após essa conversa é que foram colhidos os depoimentos.

Algumas dificuldades foram observadas no decorrer dos depoimentos sobre a compreensão do objeto de investigação, principalmente naquelas realizadas coletivamente com os pais e os alunos/as, ocasionadas seja pela timidez e insegurança dos participantes em falar diante do outro, seja pela própria escassez e/ou desconhecimento de informações acerca do objeto em questão. Com isso, foi necessária uma intervenção mais explicitada por parte da investigadora, em relação às questões colocadas com o intuito de facilitar a compreensão, porém, tendo-se todo o cuidado de não direcionar suas respostas.

As mesmas foram subsidiadas por três eixos temáticos ligados ao objeto de estudo, a saber: i) o processo de implantação da política educacional, tendo como foco o tipo e o estilo

de gestão praticada pela SEMEC a partir da descrição da realidade local; ii) a compreensão de participação cidadã enquanto partilha de poder político e interação real entre os envolvidos no processo educacional na perspectiva de democratização da sociedade e nas tomadas decisões; iii) as situações de interações que favoreçam o diálogo, a busca pelo estabelecimento de uma relação de envolvimento e de co-responsabilidade entre as dimensões do poder local estudados: SEMEC e os segmentos e lideranças sociais.

Com relação à organização e sistematização dos dados, o estudo se fundamentou em algumas noções da Análise do Discurso que, segundo Orlandi (2005), esta se apresenta como uma “teoria da interpretação”, pois “se coloca pela maneira particular com que explicita o fato de que o sujeito e o sentido se constituem ao mesmo tempo por um processo que tem como fundamento a ideologia [...], tendo como unidade o texto” (Id. p. 47). Desse modo, por meio de sua abordagem, tornou-nos possível identificarmos, descrevermos e compreendermos posicionamentos discursivos, bem como as formas de administração dos sentidos praticados pelos sujeitos envolvidos neste estudo.

Assim, o tratamento dos dados foi organizado por meio de sucessivas leituras do material coletado nas entrevistas e das informações e prescrições dos documentos oficiais, em alternância com o referencial teórico a fim de detectar a lógica do pensamento e posicionamento dos entrevistados, identificando e codificando os aspectos convergentes ou não, em torno da fala dos entrevistados com intenção de estabelecer as devidas relações com o objeto de estudo e o problema que fundamenta a pesquisa.

As discussões apresentadas ao longo desse estudo, foram delineadas dentro de um plano flexível e de um processo interpretativo apropriado ao tipo da pesquisa aqui proposto, de modo a possibilitar a revisão e reavaliação permanentemente de todas as etapas da pesquisa, que, elaborada com a expectativa que seja considerada como pertinente frente às intenções aos quais se propõe, tem como finalidade colaborar para a ressignificação do poder local e das práticas participativas que subsidiam a gestão da educação municipal em Altamira. Por ora, resta-nos, então, lançar algumas pistas sobre o conjunto desta Dissertação, em torno da qual circulam temas como *democratização do espaço público, participação cidadã, poder local, gestão democrática*.

No **primeiro capítulo**, expomos algumas discussões acerca das mudanças de teor democrático-participativo propugnadas pela CF de 1988 e por seus desdobramentos no cenário político que possibilitaram a ressignificação do poder local enquanto arena de conflitos, diálogos e negociação entre o Estado e a sociedade civil organizada. Discorre-se ainda sobre os desdobramentos das mudanças que incidiram diretamente na reestruturação e

modernização do aparelho estatal brasileiro, bem como nos desenhos das políticas educacionais Apoiando-nos no alargamento do espaço público assegurado pela CF de 1988, finalizamos tentando discutir a questão do poder local no campo da gestão da educação municipal, na perspectiva de refletir sobre o contexto educacional no município de Altamira, *locus* desta pesquisa.

Com base no vasto campo teórico que problematiza a participação da comunidade nos assuntos educacionais, no **segundo capítulo**, apresentamos as análises desenvolvidas a partir das investigações realizadas sobre as ações e procedimentos gestionários que subsidiaram a implantação e a implementação da política educacional proposta pela SEMEC para a rede pública municipal a partir da parceria com IAS, bem como as estratégias utilizadas por esse órgão para promover a participação dos setores e lideranças locais no processo educativo, tendo como elementos analíticos os depoimentos dos atores sociais diretamente implicados no processo educativo.

Em face às conexões entre o poder local e a governança democrática da educação, procura-se no **terceiro capítulo**, discutir e problematizar os dilemas, desafios e possibilidades de articulação e ampliação do envolvimento da sociedade na gestão do ensino público e na definição de políticas educacionais no município de Altamira, fazendo uma inter-relação com a descentralização e a democratização do poder local.

Concluimos nosso estudo, apontando algumas questões sobre os limites de participação da comunidade altamirense na gestão da educação municipal, o que tem comprometido o acesso dos segmentos e atores sociais nos processos decisórios, ficando estes ainda restritos aos representantes do poder político instituído.

## CAPÍTULO I

### **UMA INCURSÃO HISTÓRICA PELO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA: PONTUANDO ASPECTOS DO PODER LOCAL E DO CONTEXTO EDUCACIONAL.**

*Não se trata de restringir a idéia de democracia apenas ao plano do regime político em sentido restrito, ou às chamadas regras do jogo, mas compreendê-la como constitutiva de um sistema social, buscando sua presença ou ausência nas formas de sociabilidade e de organização do trabalho, bem como nas modalidades de relação entre o Estado e sociedade – âmbito no qual a extensão dos direitos demanda a conquista do direito à participação da sociedade na gestão pública, ultrapassando a mera democracia representativa.*  
(DANIEL, 1994, p. 23)

Este capítulo tem como objetivo situar a complexa trama dos efeitos que se circunscrevem no cenário nacional, deflagrados pelo amplo processo de redefinição das relações intergovernamentais, traduzidas pela Constituição Federal de 1988 e materializada por reformas protagonizadas pelo Governo Federal, por meio da transferência de competências e atribuições das políticas sociais, incidindo em um fortalecimento e valorização do governo e da sociedade local nos processos de compartilhamento de poder.

Em decorrência dos desafios que se impõem à participação dos atores sociais no campo educacional, apresenta-se em um primeiro momento as discussões e as alterações no cenário político brasileiro, às quais concorreram a uma nova maneira de compreender o poder local como campo de possibilidade para o emponderamento da sociedade civil nos processos decisórios, de modo particular, aqueles ligados à área da educação. Em seguida, situamos as transformações que ocorreram mundial e nacionalmente que incidiram no redimensionamento do cenário político-institucional e socioeconômico Estado Brasileiro e que, conseqüentemente, refletiram na organização territorial, política, econômica, social e educacional do Município de Altamira. Como desdobramento dessa discussão, buscamos ainda discutir sobre o processo de descentralização das políticas públicas e suas implicações



na forma de pensar e organizar a gestão da educação pública. Centrando o enfoque na política educacional proposta para o município, este capítulo se encerra evidenciando o cenário educacional, expondo as alterações que se processaram a partir da implementação da mesma.

### **1.1. Poder Local e sua relação com a educação: estabelecendo os marcos discursivos.**

O desafio de democratizar os espaços públicos no Brasil por meio da inserção e participação dos segmentos sociais na cena política, remete a um desafio que urge reverter toda uma tradição de práticas mandonistas e patrimonialistas desenvolvidas pela elite dominante, como forma de manutenção dos seus privilégios e interesses que ao longo da história brasileira foram se cristalizando por meio de um complexo pacto em que se articulam forças sociais e políticas por intermédio de um jogo imbricado de centralização/descentralização do exercício do poder, operando de maneira alternada ao longo do processo constitutivo de nossa formação social.

Se considerarmos a totalidade desse processo na sociedade brasileira, iremos observar que esse jogo político sustentou-se mediante a exclusão de diversos setores sociais estando, portanto, distante de qualquer pretensão democrática, haja vista que o funcionamento operacional do sistema de poder se manteve ou foi moldado por meio de rearranjos político-institucionais que favorecessem a submissão da sociedade às ações da classe dominante (DANIEL, 1994).

Dito de outra forma, a persistência do exercício de poder nas mãos de uma determinada classe tem sido garantida e cristalizada através do fechamento de oportunidades aos demais atores sociais no cenário público, no sentido de que o acesso aos recursos do poder fosse restringido a poucos, funcionando como filtro que permitisse a consolidação de um subsistema estruturado verticalmente, criando e recriando relações de dependência arbitrária dos cidadãos, tendo como resultado uma troca desigual entre a população, o setor público e seus governantes. Prática essa que, sem dúvida, contribuiu para a exclusão social e política dos atores sociais, também provocou um processo reivindicatório por parte da sociedade em busca de maior ampliação dos processos participativos, o que tornou imperativo refletir sobre a criação de mecanismos que favorecessem a inserção dos cidadãos à esfera pública em pleno regime militar.

Com a crise do nacional-desenvolvimentismo e com o descontentamento e o sentimento de resistência da sociedade frente às tendências centralizadoras e autoritárias que marcaram o regime militar e a sua elite política conservadora, verificou-se um período de protestos e mobilizações nacionais em defesa ao acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, transformando a participação social e política em tema central das lutas dos movimentos populares no cenário brasileiro.

Em meio a esse contexto conflituoso, o sindicalismo e os movimentos sociais, que agregavam os mais diversos segmentos da sociedade, passaram a desafiar o setor mais frágil do Estado Militar, ou seja, o setor das políticas públicas, colocando em cheque todo o arcabouço político-institucional com bases liberais e desenvolvimentistas.

Com isso, por meio de pressões populares, forçou o governo já enfraquecido pelas divisões internas do regime e pelas perdas de adesão da elite econômica que o apoiava, a abrir caminho para o movimento de abertura política, que se consagrou na década de 1980 e início dos anos 1990, conforme ressalta Daniel (Ibid.).

Para que possa compreender os rumos que a participação e a democracia no Brasil assumem a partir desse período, é necessário entender os condicionantes que favoreceram a evolução das instituições políticas e sociais postuladas pela Constituição Federal de 1988. Isso porque a partir de sua promulgação, ocorreram mudanças expressivas para a (re)discussão sobre a democracia, a partir de questionamentos e evidências das fragilidades das instituições políticas e sociais brasileiras, uma vez que as mesmas, ao longo de sua história, foram perdendo credibilidade em convocar e mobilizar a população a participar dos processos sociais, fato que inevitavelmente tem colocado em cheque a legitimidade da democracia no País.

Um dos aspectos que tem favorecido o enfraquecimento da democracia no Brasil está ligado aos movimentos contraditórios da descentralização e centralização, defendidos tanto na condição de ampliar a democratização dos espaços públicos quanto de promover a eficiência do governo e a eficácia de suas políticas, o que tem estabelecido alguns dissensos em relação aos resultados desse complexo e ambíguo processo. Isso porque, nesse conjunto das regras que se estabelecem por meio da dinâmica descentralização/centralização, estão em jogo a regulação dos recursos fiscais entre os governos nacional e subnacional e a definição das competências relativas à prestação de alguns serviços sociais, como bem observa Almeida (2005, p. 29). Outrossim, é no interior desse processo imbricado que se circunscreve o federalismo, o qual constitui “espinha dorsal das relações intergovernamentais, com isso, a

forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo definem, em boa medida, as feições da federação” (Id., 2005, p. 30).

Esse discurso sobre a dinâmica de redefinição das responsabilidades governamentais nas áreas sociais assumiu maiores dimensões na CF de 1988, que instituiu a federação brasileira por meio da adoção do modelo cooperativo, que se estrutura em ações conjuntas entre as esferas do governo, mas que assegura também uma expressiva autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento dos governos locais (ABRUCCIO, 2005; ALMEIDA, 2005). No entanto, por mais que a tendência do federalismo coletivo caminhasse na direção do espaço público local, seus desdobramentos ocorreram em ritmos e nuances diferentes, em consonância com a estrutura específica de cada unidade subnacional do país.

Com isso, é possível afirmar que os desdobramentos da política descentralizadora estabelecida pela CF de 1988 e, intensificada nos anos de 1990, dependeram basicamente da disposição das instâncias reguladoras centrais ao se desfazerem de sua competência decisória e dos recursos, bem como da capacidade do governo federal de negociação e de inovação institucional a partir da criação de estímulos adequados para conseguir a adesão dos estados e municípios à descentralização dos programas sociais<sup>3</sup>, conforme sinaliza Arretche (1999).

Essas medidas de incentivo às transferências das políticas por parte do governo central foram necessárias, no entendimento dessa autora, porque os níveis de descentralização dos programas sociais não foram homogêneos visto que variaram quanto à unidade da federação e à política, posto que grande parte dos municípios não atendia aos pré-requisitos básicos de capacitação fiscal e administrativa. Por conta dessas assimetrias, o processo de repasse das atribuições de gestão dos serviços públicos para se tornar viável demandou a negociação junto aos governantes do nível estadual e municipal para que estes aderissem a essa política descentralizadora.

Nesse sentido, as tendências descentralizadoras seguiram uma vertente contraditória e paradoxal, materializando-se por meio de instituições que traduziram a federação como um arranjo cooperativo complexo, pois no decorrer desse processo observou-se o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis estadual e municipal. No entanto, paralelamente

---

<sup>3</sup>É interessante ressaltar que a descentralização das políticas sociais na nova federação implicou em um processo distinto de realocação de competências e atribuições dos serviços básicos. Isso significa dizer que em alguns casos, transferiu-se às unidades subnacionais a autonomia de decidir o conteúdo e o formato das políticas; em outros, os estados e municípios responsabilizaram-se pela execução e gestão das políticas e programas definidos em nível federal. Para mais detalhes sobre essa discussão consultar Almeida (2005) e Arretche (1997 e 1999).

ocorreu uma centralização política e financeira pela União, verificada por meio das definições das políticas públicas, que assume posição estratégica de coordenadora e reguladora.

Desse modo, a política de transferência dos encargos e serviços para os governos estadual e municipal tornou-se centro do sistema sob a justificativa de buscar formas diferentes para corrigir as desigualdades das regiões brasileiras e combater as insuficiências das municipalidades, ao mesmo tempo em que impossibilitaria, em tese, as práticas clientelistas e mandonistas dos programas pelas elites regionais e locais.

Diante desses novos arranjos provocados pela descentralização/centralização, alguns aspectos precisam ser questionados: Até que ponto o federalismo e a descentralização da forma como se materializaram no cenário brasileiro conseguiram superar as desigualdades regionais e realmente fortalecer os municípios? Em que medida a democracia local tem conseguido se firmar mediante esse novo desenho político-institucional? E quais foram os ganhos reais para as municipalidades e seu poder local frente aos desafios que essa nova arquitetura propiciou?

Historicamente, o Brasil experimentou uma grande multiplicidade de arranjos federativos e vivenciou períodos alternados de autoritarismo e de regime democrático, fato que tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, a configuração das políticas sociais e o processo de Reforma do Estado, bem como tem remetido à questão da distribuição do poder dos governos federal, estaduais e municipais, privilegiando análises sobre as relações intergovernamentais, que segundo Abrucio (op. cit.), foram marcadas por sérios desequilíbrios entre os níveis de administração pública.

Face aos desafios colocados pelo federalismo e pelo amplo processo de descentralização deflagrado ao longo dos anos de 1990, tendo como fio condutor o fortalecimento dos governos subnacionais e sua democratização, essa dinâmica favoreceu uma revalorização do local e de suas estruturas de poder, impondo aos municípios um inédito padrão de gestão pública, uma vez que ao assumirem sua condição de entes federativos com uma dimensão econômica e social, revestem-se como novos protagonistas do desenvolvimento local.

Esse redimensionamento das municipalidades brasileiras implicou em um processo de deslocamento do poder nacional para a cena local, exigindo de suas administrações o estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, tendo como eixo mediador a interação entre o governo e os atores sociais presentes no contexto, concorrendo para a inserção de outras forças sociais organizadas capazes de exercer pressões em favor da democratização dos espaços públicos. Mediante a constituição de grupos contra-hegemônicos

que se opunham às forças sociais que até então correspondiam às classes dominantes, viu-se uma outra dinâmica de enfrentamento na sociedade em busca pela hegemonia.

Segundo Souza e Oliveira (2006), a luta que se manifesta entre os diversos setores e lideranças sociais pela hegemonia na sociedade reflete a disputa pela construção de distintos projetos políticos, com diferentes interesses e finalidades, por meio dos quais busca-se alcançar o consenso geral, ou em suas palavras:

O marco mais importante a ser considerado das relações que edificam o poder local é a hegemonia, como luta, conflito e contradições, que assume um certo grau de incerteza e desequilíbrio, que permite a feição das articulações e movimentos dos atores, individuais e coletivos, na cena social, com as pressões da instabilidade que exige atenção permanente para alimentar e fortalecer as oposições alcançadas (Ibid. p. 09).

Em decorrência do crescimento cada vez mais contundente de resistência no âmbito da sociedade por parte de alguns segmentos políticos mais progressistas e contrários à elite política tradicional, a conjuntura sociopolítica brasileira transformou-se radicalmente, endossada pela ocupação mais substancial do espaço público através da institucionalização de Conselhos previstos pela CF de 1988, atribuindo-lhes possibilidades mais concretas de participar da gestão da coisa pública e para mediar as relações entre o poder público executivo com os movimentos, as organizações populares e setores organizados da esfera social.

E, sobretudo, pela luta das “diretas já”, o que contribuiu irrevogavelmente tanto para o resgate das cidades em eleger seus próprios governantes, como propiciou a inclusão da política de gestão municipal, e ainda, a inserção de partidos políticos vinculados aos movimentos sociais nos espaços institucionais do poder local e na política nacional.

Pode-se dizer que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, abre-se o leque para legitimar tais conquistas. Ao estabelecer o direito de participação popular nas decisões estatais por meio de associações representativas no planejamento municipal (Artigo 29, XII), no gerenciamento da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), na saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II) e na educação (art. 206, VI), a Lei Magna cria condições efetivas à inserção maciça da sociedade no processo político possibilitando o exercício do controle social<sup>4</sup> das ações estatais pelos cidadãos.

---

<sup>4</sup> Com relação a essa questão, é importante salientar que como se trata de um termo que apresenta diferentes significados, ora usado para designar um processo de dominação social no qual a sociedade

Tais conquistas representam um marco para a democracia, pois ao constituir um sistema de exercício do poder político que combina a tradicional representação com a interferência direta do povo nos assuntos da administração pública, configura-se a democracia participativa.

Outro aspecto privilegiado pela Carta Magna refere-se à ressignificação e revigoração que oportuniza ao papel do poder local, pois ao instituir um acentuado processo de descentralização política no Brasil, mediante o reconhecimento dos municípios enquanto entes federativos autônomos, conforme estabelece seu Artigo 18, atribui ao mesmo, maiores competências no que tange à gestão das políticas públicas, revestindo os municípios como novos protagonistas no combate a pobreza e a exclusão social e como agentes do desenvolvimento local (DANIEL, 1994; SANTOS JUNIOR, 2001).

Nesse ponto, é interessante salientar que o fato da categoria de “poder local”, ao longo da história política do Brasil está associado à tendência conservadora do poder político das elites oligárquicas rurais, ligado à política do coronelismo e mandonismo, confundida comumente com o governo municipal na figura do Executivo e do Legislativo, criou-se uma visão negativa e polêmica da dimensão do local, visto enquanto potencial de práticas patrimonialistas e clientelistas, ou seja, das “elites políticas que durante muito tempo se apropriaram dos aparelhos administrativos para se fazerem governantes” (CACCIA BAVA, 1994, p.07).

Tal interpretação ocorre porque a própria noção de poder, quase sempre, esteve relacionada à dominação, ao controle, ao despotismo, à repressão e à exclusão social e política, portanto, associada às relações entre o direito jurídico centralizado na figura do soberano ou ao poder do Estado Nacional e aos grupos políticos majoritários que o sustentam:

Fala-se de poder de duas maneiras. Ou para mostrar sob que couraça jurídica se exerce o poder real, como o monarca encarava de fato o corpo vivo da soberania, como seu poder, por mais absoluto que fosse, era exatamente

---

exerce influência sobre o indivíduo; ora para atribuir um conjunto de valores e normas utilizados para intermediar atuações conflituosas entre os sujeitos ou grupos com a finalidade à manutenção do poder do estado sobre a sociedade; ou ainda para se referir à soberania popular, no sentido desta definirem critérios e parâmetros para orientar e avaliar as ações estatais. Nesse sentido, para todos os efeitos o conceito de controle social adotado neste trabalho se associa a esse último sentido, ou seja, assumimos a perspectiva defendida por Teixeira (2002, p. 38-39), que apresenta o controle social por meio de duas dimensões: “A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes”.

adequado ao seu direito fundamental. Ou ao contrário, para mostrar como era necessário limitar o poder do soberano, a que regras de direito ele deveria submeter-se e os limites dentro dos quais ele deveria exercer o poder para que este conservasse sua legitimidade. A teoria do direito da Idade Média em diante tem essencialmente o papel de fixar a legitimidade do poder; isto é, o problema maior em torno do qual se organiza toda a teoria do direito e do soberano (FOUCAULT, 1979, p.181).

No intuito de desmistificar essa noção de poder como algo global, supremo, Foucault desenvolve sua genealogia do poder, defendendo que o poder se configura e se efetiva como prática social que possui intenções e se corporifica por meio de intercruzamentos nas relações sociais,

[...] ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca realizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona em redes. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles (Id.,1979, p. 183).

A partir dessa abordagem de poder enquanto composição de forças que se articulam em diferentes redes que estruturam as atividades dos indivíduos no meio social, esse autor aponta para a necessidade de superar a tendência imperativa de analisar os efeitos do poder sempre em termos negativos, de censura, de mascaramento ou de dominação, pois ao mesmo tempo em que ele produz tudo isso, o poder também produz realidade, domínios de objetos e rituais de verdades. Isso remete ao entendimento de poder enquanto capacidade de ação e de produzir efeitos, sugere a alternância e multipolaridades das relações sociais com a questão do exercício do poder, o qual reflete “um jogo de forças antagônicas em que há uma dominação eventual uma margem de liberdade e de possibilidades de ação” (FISCHER, 2002, p. 14).

Podemos dizer que é a partir também dessa perspectiva que Dowbor (2007) focaliza a questão do poder local como um tema que está despontando expressivamente para tornar-se uma discussão fundamental para o protagonismo da sociedade organizada. De acordo com a posição adotada por esse autor, esse termo referenciado como “*local authority*” em inglês, “*communautés locales*” em francês, ou ainda como “*espaço local*”, o poder local localiza-se

no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas “tecnologias urbanas”.

Dando ênfase aos contextos dos países periféricos, a exemplo do Brasil, Dowbor (op. Cit.) trata esse debate como experiências de protagonismo que podem concorrer para a efetiva participação comunitária no desenvolvimento social e econômico, “na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das elites”.

Com base nessa acepção, percebe-se em seus interstícios discursivos a possibilidade de a sociedade reivindicar e intervir nas definições dos conteúdos das políticas públicas. Ou seja, por meio de práticas associativas a comunidade tem a possibilidade de enfrentar os problemas, que até então ficavam restritos ao âmbito dos setores governamentais. É interessante registrar que isso não significa que a população deva assumir as atribuições constitucionais do Estado, mas sim atuar conjuntamente com os administradores públicos no desenvolvimento dos serviços sociais que efetivamente sejam consoantes às necessidades locais. Nesse sentido, os segmentos e as lideranças sociais agiriam com os representantes do poder público municipal formando redes organizativas, através de fóruns, conferências, conselhos, associações, caracterizando o que o autor denomina de “gestão participativa do espaço local”.

Em meio a essas questões que se circunscrevem no interior desse tema, reconhecemos que seu marco discursivo sugere uma complexidade polissêmica, adotando aqui a abordagem deste enquanto espaço policêntrico de poder, um campo em que a capacidade de decisão não se assenta na figura de um ente ou indivíduo sobre os outros atores sociais<sup>5</sup>, mas em uma perspectiva do poder compartilhado com os demais segmentos sociais por meio de relações horizontais e democráticas, porém, não menos conflituosas. Dito de outro modo, estamos falando de arenas onde fluem redes de interesses que visam articular múltiplos agentes sociais com a finalidade de intervenção propositiva de mudança de uma dada realidade na intenção de maior desenvolvimento social.

Nesse sentido, entende-se o poder local aqui não como um ente monolítico, mas como campo de possibilidades de articulação e interlocução entre a sociedade civil e o Estado;

---

<sup>5</sup> O ator social, segundo Touraine (1994, p. 220), não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, na sociedade, mas aquele que, através de suas ações, modifica o meio ambiente material e, sobretudo, social, no qual está inserido; modificando a divisão do trabalho, as relações de dominação e mesmo as orientações culturais.



espaço público que emerge como elemento de (des) equilíbrio entre as diversas forças sociais que compõem o tecido social, agindo como elemento democratizante na luta pelos direitos sociais, com vistas a monitorar e a avaliar as elaborações e implementações das políticas públicas, e ao mesmo tempo exercer um papel propositivo na busca da inclusão social e da participação cidadã.

Mediante essa nova configuração que o poder local adquire, este se reverte de uma abrangência conceitual, incorporando dimensões participativas, mediadoras, superando sua tradicional visão reducionista ou territorial, pois ao ser concebido como “a relação social em que a sociedade civil, com todos os seus componentes (organizações, grupos, movimentos), é um dos atores e, embora limite-se por uma territorialidade, nela não se esgota” (TEIXEIRA, op. cit., p. 20), consubstancia-se como espaço de inserção de novos atores sociais que através de ações estratégicas, engajadas e comprometidas com perspectivas de criar condições para superar as desigualdades e a exclusão social, além de revelar-se como prodigioso campo para o exercício do controle social e do exercício dos direitos e liberdades políticas.

Conjugado à ressignificação do poder local, temos a noção de “local” que se constitui elemento crucial para que se possa entender o avanço e a valorização sistemática do processo de reconstrução de uma dinâmica espacial como arena de antagonismos e complementariedades. Para Bourdin (2001, p. 09), tal debate se desdobra em três grandes vertentes: “Quando triunfa uma visão hiperlocalista da sociedade, quando o local é definido como o baluarte da mundialização e quando se faz do local o lugar principal da democracia”.

Esse autor ainda argumenta que a questão local tem adquirido novos contornos e mais seguidores por conta de uma inversão que se apresenta no cenário mundial, quando presenciamos metamorfoses na estrutura do Estado-previdência que concorreram para sua falência, a onda neoliberal, o desemprego em massa, o conservadorismo, o xenofobismo, enfim, um contexto mundial que se por um lado gerou incertezas e instabilidades; por outro lado possibilitou a emergência de ideologias comunitárias e identitárias.

Para Bourdin (Ibid.), a Conferência de Istambul, realizada em 1996, serviu como marco para as cidades triunfarem sobre o Estado-Nação, resultando em uma emersão das localidades enquanto protagonistas de uma nova dinâmica territorial que impõe às ciências sociais a necessidade de estas repensarem seus modelos de interpretação das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, considera que a busca de um paradigma do local tem sido uma interrogação para as ciências sociais, para as políticas públicas, para a ação militante e para a mitologia política, dentre outros campos de conhecimento e investigação teórico-prática. Porém, algumas vezes, a localidade não passa de uma circunscrição projetada em

cenários autoritários, em razão de critérios que vão desde a história, a critérios puramente teóricos. Em outros casos, a questão expressa a proximidade, a convivência diária, o viver junto. Em outros casos, expressa a existência de um conjunto de especificidades sociais, culturais bem partilhadas.

No que diz respeito a essa questão, Zapata (2006), analisa que esta precisa ser tratada em conjunto com a lógica de desenvolvimento territorial fundamentado em um novo paradigma de “desenvolvimento endógeno local/regional”, cuja perspectiva é promover a diversificação e competência da economia local. Nessa direção, a autora sinaliza como condição imprescindível para tal empreendimento, a existência de mudanças sociais, culturais e institucionais contempladas por meio de uma descentralização política e da reconfiguração do papel do Estado, visto que por intermédio desses mecanismos haveria maior possibilidade de participação da sociedade na elaboração de planos e projetos estratégicos visando à inclusão e a sustentabilidade social e territorial.

Isso significa envolver também, segundo essa autora, os setores empresariais enquanto partícipes e co-responsáveis pelo fortalecimento do empreendedorismo econômico local, posto que tais grupos, conjuntamente com os agentes governamentais e a sociedade civil organizada, podem constituir novos laços entre as diferentes redes sociais que formam um dado território, definido por Zapata (2006, p. 22), “como ator inteligente, como espaços de fluxos materiais e imateriais, como resultado esforços endógenos, como teia de relações e sinergias, como oportunidade de surgimento de novos sujeitos sociais [...]”.

Nesse sentido, considerar esses fluxos relacionais e de cooperação entre os diferentes setores, organizações, segmentos e o poder público pode favorecer a criação de dinâmicas inovadoras que busquem potencializar o protagonismo e, ao mesmo tempo, fortalecer a identidade local.

O que se constata no cerne desse debate é o próprio sentido de alternância que perpassa a noção de local, segundo observa Fischer (2002), uma vez que por se tratar de um conceito que não traduz um único entendimento, podendo este referir-se tanto a idéia de constância, de um espaço delimitado territorialmente; quanto pode indicar um espaço abstrato de relações sociais que se articulam e se contrapõem de acordo com os interesses.

Com base nessa compreensão, essa autora argumenta que se o espaço local tem um fundamento territorial, não se resume a este, como querem os mais conservadores, pois longe de converter-se em uma categoria geográfica que o situa como mero marco de atividades econômicas e sociais, este representa um entorno inovador, um campo privilegiado onde é possível construir experiências significativas de gestão de desenvolvimento local que

articulam múltiplas escalas de poder individual e societal, vislumbrando enfrentar os problemas da sociedade.

Como forma de enriquecer essa questão entre o global e o local, Santos (2005a) considera que esse debate tem sido desencadeado pelas dinâmicas sócio-políticas e culturais decorrentes da globalização, em que se evidencia um múltiplo conjunto de relações sociais que originam e reforçam diferentes fenômenos.

Com isso, ao definir o conceito de globalização como um processo por meio do qual “o local estende a sua influência para além das fronteiras nacionais e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outro artefacto, condição, entidade ou identidade rival” (Id., 2005a, p. 63), remete a uma articulação entre o global e local, ou seja, o local como produto e produtor da globalização.

Outrossim, Santos (Ibid., p. 63) ainda salienta as implicações analíticas da sua proposta conceitual, afirmando que:

Em primeiro lugar, perante as condições do sistema mundial em transição não existe globalização genuína, aquilo a que chamamos globalização é sempre a globalização bem sucedida de determinado localismo. Por outras palavras, não existe condição global para a qual não consigamos encontrar uma raiz local, real ou imaginada, uma inserção cultural específica. A segunda implicação é que a globalização pressupõe localização. O processo que cria o global, enquanto posição dominante nas trocas desiguais, é o mesmo que produz o local, enquanto posição dominada e, portanto, hierarquicamente inferior. De fato, vivemos tanto num mundo de localização como num mundo de globalização. Portanto, em termos analíticos, seria igualmente correcto se a presente situação e os nossos tópicos de investigação se definissem em termos de localização, em vez de globalização. O motivo porque é preferido o último termo é, basicamente, o facto de o discurso dos vencedores hegemónicos tender a privilegiar a história do mundo na versão dos vencedores.

Isso significa dizer que a globalização pressupõe sempre a localização. É nesse sentido que Santos (Ibid., p. 69) propõe duas formas de *Cosmopolitismo*, dois modos de produção contra-hegemónicos entendido como o “cruzamento de lutas progressistas locais com o objetivo de maximizar o seu potencial emancipatório *in locus* através das ligações translocais/locais” e o *patrimônio comum da humanidade*, que se configura enquanto um campo de enfrentamento onde se desenvolvem “lutas transnacionais pela proteção e desmercadorização de recursos, entidades, artefatos, ambientes, considerados essenciais para

a sobrevivência digna da humanidade e cuja sustentabilidade só pode ser garantida em escala planetária” (Id., 2005a, p. 70), como alternativa à globalização dominante que se manifesta mediante a produção tanto do *localismo globalizado* – processo ancorado na lógica da integração, da competição e exclusão –, quanto do *globalismo localizado* – que consiste nos impactos determinados por ações autoritárias transnacionais que desestruturam e comprometem a própria dinâmica local.

Essa reestruturação do local, a partir da perspectiva da globalização contra-hegemônica frente aos desdobramentos dos processos da globalização dominante, ao nosso ver, tem possibilitado aos segmentos empobrecidos a construção de caminhos alternativos que levem à democratização e à emancipação social, tendo como ponto de partida, a interconexão entre as escalas locais, regionais, nacionais e globais. Isso porque

O global acontece localmente. É preciso fazer que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente. Para isso, não basta promover a pequena escala em grande escala. É preciso desenvolver [...] uma teoria de produção que permita criar inteligibilidade recíproca entre as diferentes lutas locais, aprofundar o que têm de comum de modo a promover o interesse em alianças translocais e a criar capacidades para que estas possam efetivamente ter lugar e prosperar (Ibid., p. 74).

É nesse contraditório contexto histórico-político que o debate local x global vem se configurando, exigindo que as forças sociais compromissadas com projetos societários mais incluídos estabeleçam pautas de discussão, incentivem e aprofundem o debate e publicizem suas posições.

Com forma de fortalecer a construção de projetos democráticos inovadores, por meio de uma conjuntura de mudanças orientadas pela reforma municipal que vêm acontecendo atualmente no Brasil, os municípios passam a ser chamados para desempenhar esse papel, na perspectiva de constituírem-se como espaços propícios para aprofundar as relações entre a sociedade civil e o governo local.

Nessa perspectiva, o poder local enquanto arena de disputa, de mobilização e de inserção de segmentos e movimentos sociais, vem sinalizando para a introdução de experiências inovadoras no campo educacional que agregam orientações e diretrizes emancipatórias capazes de promover mudanças substanciais na forma de conceber o processo educativo.

Embora as propostas que sustentam tais práticas alternativas ainda sejam realizadas em pequena escala e se mostrem ainda em processo de construção, e talvez por isso despertem desconfianças, estas ganham proeminência à medida que se tornam espaços privilegiados para os estudos sobre a efetivação do direito à educação a partir do que preconiza a Constituição de 1988 e a LDB 9.394/96.

Esse novo contexto jurídico- institucional no plano local, produz ressonâncias, especificidades, cenários complexos que nos conduzem a elaborar estudos em relação às políticas educacionais e à gestão da educação municipal frente aos impactos da implementação desse novo mosaico participativo que envolve a questão do poder local e da educação.

Isso porque as medidas e os procedimentos político-administrativos adotados por alguns representantes do poder público se expressam através de arranjos institucionais que muitas vezes, contraditoriamente, não levam em consideração os interesses, as singularidades e as transformações em curso. As pressões locais derivadas dos interesses em disputa pelos atores sociais expressam as condições de realização da (re) estruturação da educação e passam a pressionar e reivindicar por maior participação, contribuindo para um redimensionamento do modo de conceber a gestão da educação local, bem como seus modos de funcionamento.

## **1.2. A Interface Global e Local: construindo e redimensionando novos espaços e dinâmicas políticas no contexto brasileiro e amazônico.**

A participação dos diversos segmentos sociais na gestão da educação pública tem constituído um tema amplamente debatido no Brasil nos últimos anos. Ao que tudo indica, essa questão tem chamado atenção de diversos pesquisadores que se dedicam a investigar tais tendências e compreensões, motivados, sobretudo, por seus impactos e efeitos no processo educativo. Setor esse que, por estar imerso em um contexto sócio-cultural amplo, recebe influências das transformações que se estabelecem na reestruturação dos processos de trabalho, na configuração de reformas das políticas públicas, nas relações sociais, influenciando e sendo influenciada pelas inovações, demandas e desafios que se apresentam nos tempos contemporâneos.

Com as mudanças propugnadas pela Constituição Federal de 1988, onde se estabelecem a base federativa do País, observa-se no cenário brasileiro mudanças substanciais

tanto no plano nacional, quanto no local, pois pelo fato de os municípios serem consagrados como entes federativos autônomos, estes passaram a responder por novas atribuições na prestação dos serviços públicos por conta de um intenso processo de descentralização política, administrativa e financeira incentivado por essa mesma Lei. Atribuições essas que na leitura de Arretche (op. cit.) representaram “elementos de barganha federativa”, uma vez que ao invés de expressar a possibilidade de participação e controle social da sociedade civil na gestão pública, serviu em alguns casos, para assegurar a manutenção de práticas clientelistas e patrimonialistas das elites políticas dessas localidades.

Essas mudanças adquirem maiores dimensões diante da ampla Reforma do Estado, empreendida a partir da década de 1990, a qual foi responsável pela adoção de significativas mudanças na reestruturação e reconfiguração da área social e, de modo especial, do campo educacional, instituindo políticas públicas com a finalidade de superar as desigualdades regionais, culturais econômicas e sociopolíticas, redesenhando as relações entre as unidades da federação no tocante às formas de concretude dos programas sociais, na área da saúde, educação, habitação, previdência, entre outras.

A partir desse novo modelo de Estado Federativo instituído, a questão da participação social abre caminhos para uma nova perspectiva do poder local, tema que segundo afirma Daniel (op. cit.), está associado às reivindicações e conquistas de ampliação dos direitos e liberdades políticas e ao fortalecimento da sociedade civil nas décadas de 1980 e 1990 do século passado, convergindo em um espaço de organização que favorece intercâmbios de experiências e articulações do local com o nacional e o global, buscando alternativas às tendências autoritárias e centralizadoras.

Nessa perspectiva, a tendência de participação que se circunscreve na sociedade por meio da inserção de novos protagonistas sociais tem concorrido para alterações das relações políticas entre os diversos segmentos sociais, bem como para uma mudança de mentalidade diante das formulações e implementações das políticas sociais.

Paralelo a essas alterações e interligado a elas, observa-se igualmente, no cenário da educação brasileira, uma busca por parte do governo federal em consonância às exigências de órgãos internacionais, por novas formas organizacionais e de gestão da educação bem aproximada à racionalidade empresarial, com a finalidade de elaborar e implementar ações vislumbrando a melhoria da qualidade do ensino básico.

Na verdade, a gestão educacional tornou-se um termo que, principalmente nas últimas décadas do Século XX, adquiriu maior proeminência, principalmente no âmbito da educação

básica, com a pretensa estratégia de alcançar eficiência, eficácia e produtividade do sistema educacional nacional.

Há de se considerar, entretanto, que essa influência do setor econômico que figura como referência na elaboração das políticas sociais atuais faz parte de um emergente modelo civilizatório de pensar e organizar o modo capitalista de produção. Para Hobsbawm (1995, p. 253), essa articulação entre a dimensão econômica e o meio social<sup>6</sup> alcançou maior expressão no período pós-Segunda Guerra, época que denominou de Era de Ouro (entre as décadas de 1950 e 1970), período em que “o dourado fulgiu com mais brilho amplo contra o pano de fundo barço e escuro das posteriores Décadas de Crise”, fortalecida pelo baixo preço do petróleo, por uma revolução tecnológica, pela nova organização internacional do trabalho e pelo livre comércio; mas igualmente marcada por expressivas conseqüências sociais, principalmente nos países do Terceiro Mundo.

De acordo ainda com esse autor, a Era de Ouro também assinala a consolidação do Estado do Bem-Estar Social (Welfare State) nos Estados capitalistas europeus, o New Deal nos Estados Unidos da América, onde

“[...] os gastos com a seguridade social – manutenção da renda, assistência, educação – se tornaram *maior parte* dos gastos públicos totais, e as pessoas envolvidas em atividades de seguridade social formavam o maior corpo de todo o funcionalismo público” (Id., 1995, p.278).

Contextos esses que abrem espaços para reformas profundas no conjunto das relações sociais, e em inéditas formas de relação entre Estado, Mercado e Sociedade, manifestando-se igualmente como aparelho de regulação social.

Após três décadas de uma extensa vigência do pacto corporativo e pela presença interventiva do Estado de modo a assegurar a reprodução global das relações de produção e dominação, esse modelo de desenvolvimento capitalista entra em crise na década de 1980, por

---

<sup>6</sup> É importante ressaltar que esse autor considera que todas essas transformações deflagradas no interior do capitalismo não ocorreram de forma linear, muito menos de maneira harmônica, uma vez que foram marcadas por oscilações e desequilíbrios, ou seja, por um lado havia um crescimento expressivo no emprego industrial, por outro lado, verificava-se uma queda da oferta de emprego no ramo da agricultura e nos mercados internos, levando a uma forte resistência dos trabalhadores contra a exploração de sua força de trabalho, ao mesmo tempo em que o capitalismo criava formas de regulação sobre a massa trabalhadora.

conta da expansão dos gastos sociais do aparelho estatal, cujas conseqüências sociais, políticas e econômicas tingiu com nuances diferentes as mais diversas partes do mundo, de forma e graus diferentes.

No cenário da América Latina, por força do seu modo próprio de organização estrutural e política, o projeto de crescimento socioeconômico deu-se sob a égide do Estado desenvolvimentista, responsável pela elevação da industrialização, “vista neste momento como a única alternativa às restrições impostas pelo contexto internacional de crise, guerra e retração econômica” (FIORI, 2003, p.113).

No caso específico do Estado Brasileiro, sua trajetória desenvolvimentista e a natureza do processo de industrialização iniciou-se sob um emblemático contexto de crises e contradições. Fiori (op. cit.) considera que a primeira crise<sup>7</sup> ocorreu mediante a ruptura do pacto oligárquico deflagrado por força das redefinições econômicas e políticas provocadas pela Primeira Guerra Mundial. Tais mudanças incidiram na segunda crise que se estabeleceu nos anos de 1930, agravando a deterioração do pacto oligárquico em detrimento às novas tendências de favorecimento dos importantes setores regionais exportadores, acontecimento que marcou a ascensão industrial no centro-sul e concorreu para o nascimento do Estado desenvolvimentista no País.

Nas décadas seguintes verifica-se no País um contexto complexo diante dos arranjos institucionais, políticos, econômicos, culturais, ambientais e sociais que se estabelecem no estadonovismo. A multiplicidade de atores e grupos sociais e políticos delineavam uma sociedade heterogênea com interesses distintos e conflituosos, criando territórios de disputas e condições de suplantar o estado autoritário. Porém, a forte crença na inevitabilidade da intervenção econômica do aparelho estatal, dará continuidade à dinâmica da atividade industrial na produção nacional mesmo que de forma restrita.

Na esteira dos desdobramentos das disputas entre as elites políticas e econômicas nos anos de 1950 e 1960, período em que o Estado busca estratégias efetivas para conseguir recursos com vistas a potencializar os avanços da indústria brasileira com perspectivas de se adequar às exigências internacionais, novas tensões marcam o cenário nacional, “a começar por um novo tipo de crise que começa em 1961 e se entende até 1967” (Id., 2003, p. 161).

---

<sup>7</sup> Fiori delimita como marco da conjuntura de crises vivenciadas pelo Brasil a Primeira Guerra Mundial por considerar que esse momento histórico reflete a culminância do enfraquecimento da eficácia do pacto oligárquico que já vinha se manifestando no cenário brasileiro desde a década de 1870. Daí, optar por trabalhar com esse período, uma vez que possibilita também explicar os vários fenômenos, conflitos, tensões e contradições que anunciavam o enfraquecimento das relações de produção dominante e a gênese das relações mais propriamente capitalista no País.



A centralização estatal e o aprofundamento da industrialização aliada à crise geral das economias mundiais e da hegemonia norte-americana minam a capacidade interna e externa do estado desenvolvimentista brasileiro. A isso, acrescem-se as manifestações de diversos setores da sociedade civil, a deserção de importantes aliados políticos e a própria ruptura dentro do regime, tudo isso corrobora para que suas bases estruturais alcançassem “o limite da eficácia possível de sua intervenção” (Ibid., p. 186).

No cenário amazônico, a proposta desenvolvimentista assumiu contornos diferentes daqueles vivenciados pelas regiões mais desenvolvidas do país. Tratava-se de uma política governamental pautada nos projetos de colonização e de incentivos fiscais de modo a promover a integração nacional, inserindo a Amazônia no contexto de expansão capitalista.

Esse interesse demonstrado pela Região Norte do Brasil deu-se por diversos fatores, uns de caráter mais econômico; outros de cunho mais político. No plano econômico, segundo Hébette (2004a), por força do crescimento progressivo do parque industrial Centro Sul, que demandava expansão do mercado tanto para alocação de seus produtos, como para o abastecimento em matérias-primas, a Região Amazônica passa a ser incorporada na economia nacional, uma vez que correspondia a essa necessidade.

No aspecto político, ou precisamente geopolítico, como bem atenta o autor, a Amazônia assumiu maiores dimensões com o governo militar a partir de 1964, que preocupado com o isolamento da região, enfatizou a urgência de povoar “o vazio demográfico”. Por meio dessa estratégia de ocupação, poder-se-ia evitar tanto a fragilidade de sua integração ao resto do país, quanto à ameaça revolucionária e militante do campesinato, a qual vinha adquirindo força entre os colonos, influenciados pelo Partido Comunista. Desse modo, “a incorporação da Amazônia ao modelo sócio-político adotado pela burguesia dos pólos dominantes do país se fez sob o duplo signo da industrialização atrelada à dinâmica das economias capitalistas centrais e da doutrina de Segurança Nacional” (Id., 2004a, p. 32).

Esse entusiasmo econômico foi acompanhado pela implementação de políticas macro durante o regime militar, com a intenção de viabilizar a ocupação e o povoamento da Região Amazônica. Para tanto, o governo militar implantou um complexo sistema de transportes e comunicação; criou uma estrutura administrativa e burocrática; propiciando mão-de-obra barata para os “grandes projetos”. Diante disso, a colonização tornou-se o elemento basilar para promover a integração da região norte à economia dominante e à geopolítica nacional.

É com base nessa expectativa que a partir de 1970, ainda segundo esse autor, que o governo federal implanta duas políticas setoriais: a política oficial de abertura de fronteira agrícola e a política denominada de “grandes projetos” de mineração e industrialização, como

também de incentivos a empresas capitalistas, agropecuárias e madeireiras. São exemplos dessas ações estatais: a construção de grandes eixos rodoviários – Transamazônica e a Perimetral Norte –, os programas de colonização, o Polomazônia, os grandes projetos industriais, mineradores e hidrelétricos – o projeto Carajás, Albrás, Alumar, as Usinas de Tucuruí e Balbina e, ainda, os grandes latifúndios que se espalharam ao longo da Amazônia: a Jarí, a Volkswagen e o Bradesco (HÉBETTE, 2004).

Os grandes projetos gestados nessa região que apresentavam grande potencial de desenvolvimento econômico tinham como objetivo inovar e modernizar a região, em relação a um passado arcaico e ao mesmo tempo, implantar um programa de fixação da população rural à terra através da agricultura familiar, utilizando-se, para tanto, do processo de colonização dirigida<sup>8</sup>.

Tais projetos de colonização oficial desenvolveram-se nos Estados do Pará e de Rondônia (antigo Território Federal). Com isso, sob as ordens do General Médici, constrói-se a Transamazônica, “uma imensa pista no coração mesmo do espaço amazônico, para oferecer *Terras sem homens para homens sem terra*”, como resultado do Plano Nacional de Desenvolvimento (op. cit., p. 278, grifos do original), objetivando instalar ao longo dessa rodovia cem mil famílias até o ano de 1974, com vistas a transformar a Amazônia Oriental em uma promissora fronteira agrícola pela via da agricultura familiar.

O interessante é que a Transamazônica, idealizada por ocasião da construção da estrada Bernardo Sayão – mais conhecida como rodovia Belém-Brasília, quando esta já havia alcançado o Sul do Pará, foi apontada como estratégia para solucionar os problemas socioeconômicos do Nordeste Brasileiro, ao mesmo tempo em que abria caminhos para a entrada do capitalismo na Amazônia. Segundo aponta Hébette (Ibid., p. 86) esse objetivo é visivelmente identificado pela conjunção entre a abertura da BR-230 e o programa de cobertura da região pelo Projeto Radar da Amazônia – RADAM, entre o traçado da Transamazônica e a localização de jazidas minerais das mais diversas, respondendo assim, ao mesmo tempo, aos objetivos econômicos e de segurança nacional.

Para afirmar tais intenções e legitimar os propósitos sociais dessa política de desbravamento das fronteiras amazônicas, recorre-se a um amplo programa de colonização por pequenos proprietários contando como um arcabouço legal elaborado com a finalidade de regulamentar e viabilizar todo esse processo de instalação das famílias de agricultores ao

---

<sup>8</sup> Por colonização dirigida, Hébette (2004a, p. 42) considera uma forma de colonização “quando há interferência direta e orientação formal na fase inicial do processo e na implantação, ou seja, quando há iniciativa externa aos colonos nesta fase primordial”.

longo dessa rodovia. Nessa direção, evidencia-se novamente o resgate da Colonização como via para ocupação do espaço nacional, tal como foi utilizada no período do Brasil independente, principalmente a partir de 1850, ou seja,

como tema recorrente do discurso político, de polêmica jornalista, de debates parlamentares, revelando o jogo de interesses dos grupos sociais nela implicados, e as tentativas de contornar os conflitos relacionados com o domínio sobre a terra” (Id., 2004a, p. 76).

Para realizar essa proposta, criou-se o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, órgão constituído na ocasião, a partir da fusão do Instituto Nacional de Imigração e Colonização - INIC e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, sendo encarregado de implantar na Transamazônica três Projetos Integrados de Colonização - PIC: o PIC de Marabá, o de Altamira e o de Itaituba, representando investimentos públicos bem expressivos, contando com a construção de vicinais, infra-estruturas sociais e agrícolas, programas de crédito agrícola e de assistência técnica.

Contudo, essa colonização foi operacionalizada sem uma infra-estrutura adequada e sem um planejamento coerente com as diversidades naturais locais, sem estudos do relevo, da qualidade dos solos e disponibilidades de água, provocando uma série de transtornos para os colonos ali assentados com promessas ufanistas e em condições precárias. Diante das dificuldades verificadas na rodovia, o INCRA deixou de estimular o assentamento de colonos a partir de 1974, assumindo somente o papel de regularização fundiária.

Conforme aponta Hébette (Ibid.), os mecanismos adotados para viabilizar esse processo de ocupação deram-se de forma contraditória e arbitrária, pois se em seu início, o projeto de assentamento das famílias colonizadoras ocorreu como “válvula de escape” para os conflitos sociais em espaços regionais com excesso de população, na realidade, serviu muito mais para beneficiar o grande produtor em detrimento ao pequeno colono com sua agricultura de subsistência, provocando, com essa prática, o fracasso dessa política de assentamento oficial na Transamazônica, sendo que essa derrocada da ideologia colonizadora deflagrou-se não por escassez de terra, mas, sobretudo, motivada pelo fato do Estado brasileiro, como estado de classe, não poder ir ao contrário dos interesses do capital e dos grandes latifundiários. Mediante o quadro que se apresenta, esse autor argumenta que:

Daqui em diante, pretende-se fixar apenas os colonos já instalados e reorientar os novos fluxos; recomenda-se a colonização por empresas. O *nome* é mantido. Embora esvaziado das características essenciais que lhe dão o Estatuto da Terra e a Constituição, a colonização continua servindo de cobertura ideológica. Os que sinceramente, tinham acreditado numa ampla distribuição de lotes em propriedades familiares não escondem sua decepção. Os que se têm dedicado à sua efetividade, se sentem iludidos (Id., 2004a, p.88).

Essas contradições e o tratamento diferenciado observado por esse pesquisador no processo de colonização na Transamazônica tornam-se visíveis a partir da própria forma como esta foi executada, pois enquanto foram assentadas na faixa central dessa rodovia as famílias camponesas sulistas, consideradas cultural e tecnicamente mais preparadas para o mercado. Em contrapartida, foram reservados às famílias vindas do Nordeste, em sua grande maioria analfabetas, pequenos lotes que ficavam distantes do trecho principal dessa estrada, muitas vezes sem vias de acesso, deixando os colonos isolados, dificultando em muito a vida dessa população.

Esse tratamento diferenciado e autoritário ainda foi acompanhado da oferta de expressivos subsídios para a pecuária, o que atraiu um acentuado número de especuladores fundiários, que no entendimento de Hébette (Ibid., p. 282), retomaram na Região Amazônica,

O sistema sesmarial de Dom Afonso de Portugal, a destruição de recursos florestais e, até mesmo, o sistema de exploração semi-escrava da força do trabalho dos seringais do século XIX. Uns e outros, porém com recursos técnicos exponencialmente maiores e mais sofisticados.

Acentuando diante disso os problemas de invasão de áreas indígenas, conflitos agrários entre posseiros e fazendeiros e o desmatamento indiscriminado da floresta, sem controle e sem limite.

Nessa linha de pensamento, na política de colonização implantada pelo governo militar ao longo da rodovia Transamazônica podem ser identificadas três tipos de ocupação, na principal área de colonização agrícola, que envolve o Município de Pacajá (220 km a leste de Altamira) o de Rurópolis, situado a 340 km a oeste de Altamira, conforme destacam

Hébette; Castellanet e Henchen (2004) em estudo realizado sobre a abrangência do Programa Agro-ecológico da Transamazônica – PAET<sup>9</sup>, região essa onde se estima atualmente, a existência de aproximadamente 40.000 famílias de agricultores.

No levantamento feito por esses pesquisadores na área que está localizada a oeste de Altamira (do Brasil Novo a Rurópolis), a colonização foi realizada nos anos de 1972 a 1975, estendendo-se em uma faixa de 12 km de cada lado da rodovia, onde foram acomodadas as famílias que em sua maioria, tinham algum tipo de experiência com a agricultura. Contudo, muitos desses colonos não ficaram na região, vendendo seus lotes alguns anos depois.

Nessa parte da Transamazônica é predominante a agricultura familiar, bem como se verifica uma expressiva produção de culturas perenes (cacau, café e pimenta). Por outro lado, é igualmente visível uma tendência à concentração fundiária e à pecuarização nas áreas onde se iniciou o processo de colonização, próximo da faixa central dessa estrada.

Na parte leste da BR-230 (entre Belo Monte e Pacajá) houve uma ocupação por médias e grandes fazendas pecuaristas com o apoio do governo federal, ação realizada mediante a justificativa dessa área apresentar baixa fertilidade dos solos. Nos anos de 1980, foi possível perceber nessa área o crescimento da ocupação espontânea por posseiros oriundos principalmente do Nordeste, geralmente famílias sem terra.

Nessa região da Transamazônica, a produção familiar não ocupa a mesma importância que da parte oeste, pois as culturas perenes são pouco desenvolvidas. Além disso, sofre com a forte concorrência dos grandes fazendeiros. Trata-se de uma área que concentra grande parte dos conflitos e violência no campo.

Com relação ao lado oeste dessa rodovia, pode-se dizer que o processo de colonização ocorreu de maneira diferenciada, pois as famílias de posseiros que chegaram no final dos anos de 1970, por não conseguirem ter acesso às terras reservadas para a colonização oficial, passaram a ocupar áreas localizadas ao longo das estradas vicinais, ultrapassando os 12 km previstos para a ocupação da rodovia, embora tenham respeitado os lotes de 100 ha determinados pelo Incra, lotes estes que foram legalizados após alguns anos por esse mesmo órgão.

---

<sup>9</sup> Programa de pesquisa e pesquisa-ação elaborado e executado a partir de 1993, cujo objetivo central é contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura familiar sustentável e de uma gestão dos recursos naturais, por meio da Pesquisa-Formação-Desenvolvimento participativo na Transamazônica e Baixo-Xingu. O PAET desenvolve suas ações em conjunto com uma equipe de pesquisa-desenvolvimento local do Laboratório Agro-Ecológico da Transamazônica – LAET e o Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica – MPST, organização representativa dos agricultores da Transamazônica.

Esses ocupantes, com ajuda das prefeituras locais, conseguiram estender essas vias secundárias, também conhecidas por “travessões”, penetrando cada vez mais na densa floresta amazônica. Hoje, essas vicinais chegam a atingir uma média de 35 km de extensão, sendo que algumas chegam a ter mais de 80 km.

Segundo observam Hébette; Castellanet e Henchen (Ibid.), essa prática de abertura dos travessões passou a ser bastante estimulada na região, principalmente pelos madeireiros em busca de madeiras nobres, gerando, assim, uma expressiva especulação fundiária e ocupação de grandes áreas de terras devolutas, o que vem a contribuir para o aumento de conflitos na região. Sobre essa tendência da aberturas de vicinais e apropriação de áreas sem a autorização do INCRA, cada vez mais comum na região, os autores alertam que:

É sintomático que, muitas vezes, nem se respeita o direito de passagem nas terras vizinhas; com todo o risco de provocar conflitos violentos, fazendeiros não hesitam em fechar estradas municipais para pressionar os pequenos produtores a vender sua terra. Os próprios camponeses, em vários casos, transformam a estrada vicinal em um percurso de combatentes, porque eles a cortam com barreiras para facilitar o acesso do gado aos pontos d'água, fazendo economia de uma cerca própria. O péssimo estado das vicinais, é verdade, leva a constantes aberturas de caminhos de emergência e ao deslocamento repetido das cercas e locais de trânsito (Id., 2004, p. 342).

É nesse complexo contexto no interior da Região Amazônica, que o Município de Altamira, passa a ocupar posição estratégica, pois ao funcionar como uma das rurópolis, ou seja, localidade que deveria funcionar como ponto de apoio, abrigando a administração regional, o comércio, os bancos, etc., adquiriu proeminência territorial e espacial para a própria implementação das ações colonizadoras nessa área da Amazônia Oriental.

### **1.3. Caracterizando a área de estudo: o processo de colonização de Altamira**

O município de Altamira foi criado sob a Lei Estadual nº 1.234, de 06 de Novembro de 1911, assinada pelo Dr. João Luiz Coelho, o então Governador do Estado do Pará. Localizado à margem esquerda do Rio Xingu e das Rodovias da Transamazônica e Ernesto

Acioly faz parte da região do Vale do Xingu, pertencendo a mesorregião do Sudoeste Paraense<sup>10</sup>.

Com uma área territorial de 161.446 km<sup>2</sup>, o que lhe dá a dimensão de maior município do mundo e com uma população estimada em 84.398 habitantes (Estimativa elaborada pelo IBGE em 01/07/2005), trata-se de uma cidade-pólo em franca expansão econômica e demográfica, com significativo potencial de desenvolvimento socioeconômico, cultural e político daquela mesorregião (conferir a figura 1).

Essa municipalidade possui uma vasta zona rural dividida em áreas de colonização agrícola, áreas de conservação, áreas indígenas e áreas devolutas. Dentre as principais áreas de colonização, encontram-se aquelas formadas durante a implantação do Projeto Integrado de Colonização (PIC – Altamira -Transamazônica) e os assentamentos mais recentes que datam das décadas de 1980 e 1990, a exemplo da Gleba Assurini.

Existem também na região territorial de Altamira, 12 áreas indígenas. São elas: Araras-Laranjal; Araweté-Igarapé; Ipixuna; Baú; Araras-Cachoeira Seca; Curuá; Kararao; Koatinemo; Menkragnoti; Panará; Trincheira Bacajá e Xipaias. As mesmas ocupam um total de 12.309.547 ha, cobrindo mais de 50% do território altamirense, sendo que a área do Curuá encontra-se em processo de ampliação e a dos Xipaias em processo de identificação. (ROCHA e BARBOSA, 2003).

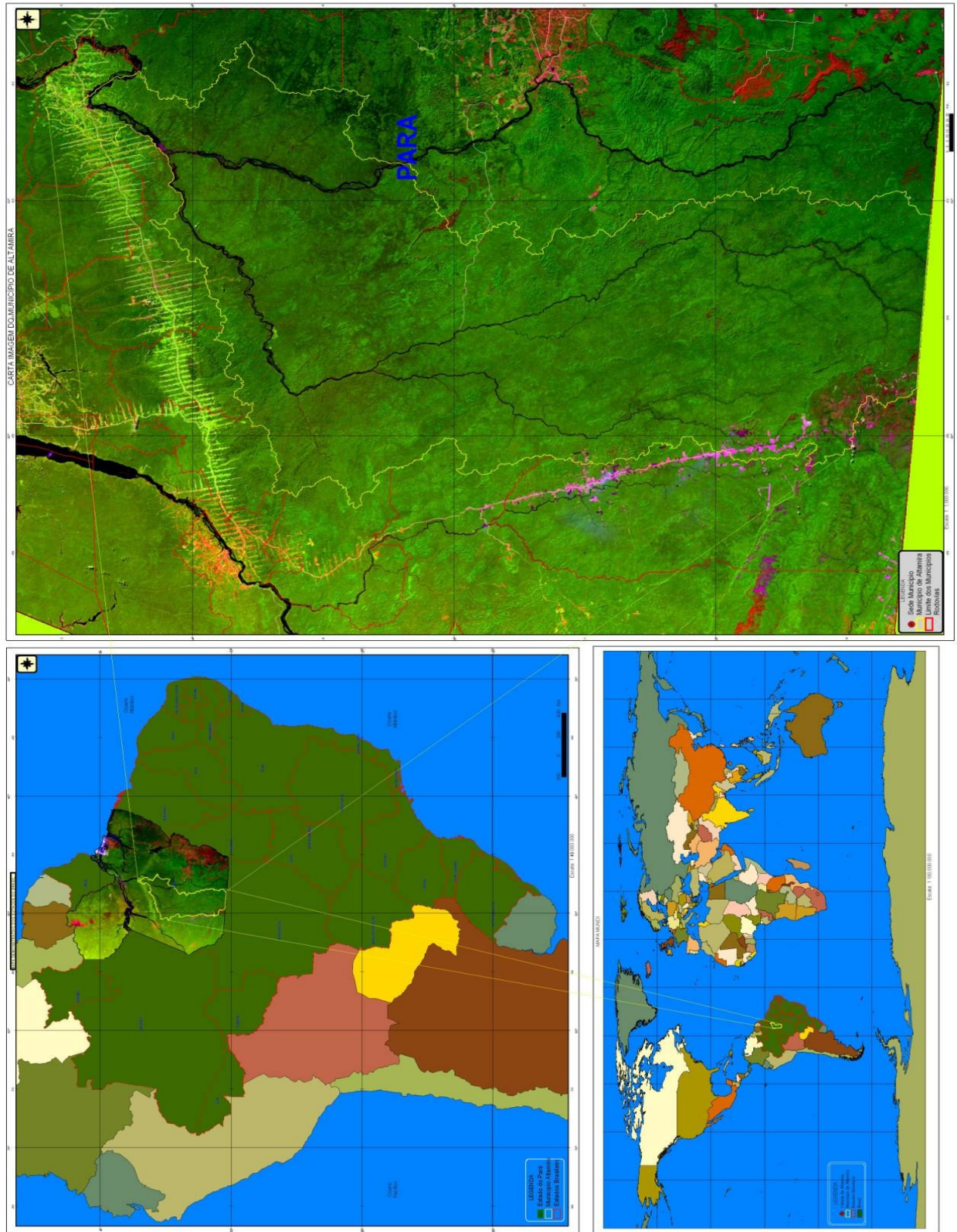
No que tange à questão dos povos indígenas, estes têm enfrentado diversos problemas na região, principalmente em relação à demarcação de suas terras, pois as mesmas são alvos constantes de invasões por grileiros, garimpeiros, empresas mineradoras, madeireiras, pescadores, assentamentos irregulares feitos pelo INCRA, e ainda por edificações de hidrelétricas, a exemplo do que vem atualmente acontecendo na região por força da discussão que envolve a Eletronorte, agência que luta pela construção da Hidrelétrica de Belo Monte.

É por conta de todo esse mosaico territorial e sociocultural que, atualmente, o Município de Altamira figura como um dos municípios de destaque no contexto nacional e regional do Brasil.

---

<sup>10</sup> Altamira situa-se geograficamente ao norte com o Município de Vitória do Xingu; ao sul, com o Estado do Mato Grosso; a oeste, noroeste e sudoeste, com os Municípios de Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas, Ruropólis, Trairão, Itaituba e Novo Progresso. Possui um distrito chamado Castelo dos Sonhos, localizado à sudoeste, próximo à Serra do Cachimbo.

Figura 1 – Mapa do Município de Altamira



Fonte: EMBRAPA



A história de Altamira confunde-se com a própria história de colonização do Brasil, pois o território em que está localizada, outrora foi cenário de conflitos entre os bandeirantes e as diversas etnias indígenas que ocupavam essa área. Os jesuítas contribuíram também para a ocupação e a colonização dessa região através da implantação de importantes centros de aldeamentos nos anos de 1636 a 1758, culminando com a fundação da Missão Tavacara pelo jesuíta Roque de Hunderfund próximo ao Igarapé das Panelas, hoje dentro dos limites da cidade.

Devido as grandes dificuldades de acesso na região, foi somente em 1897, segundo o historiador Umbuzeiro (2004) que se estabeleceu a construção de uma pequena vila no local em que seria fundada a cidade de Altamira, a Princesinha do Xingu, como é conhecida, tendo à frente o Coronel Raimundo de Paula Marques e o Major Pedro de Oliveira Lemos, com suas respectivas famílias.

No aspecto econômico, ao contrário do que acontecia nas regiões de maior crescimento onde o processo de industrialização começava a despontar, o desenvolvimento econômico de Altamira deu-se obedecendo às características específicas da história da Amazônia – extrativismo e produtor de matéria-prima sem a correspondência local de industrialização de seus respectivos produtos. Assim, sua base econômica extrativista pautava-se até a década de 1930 do século passado, na extração de borracha, da castanha-do-pará, da copaíba e da pele de animais (principalmente da pele da onça e do gato do mato).

A agricultura começa a se destacar após a queda dos preços da borracha e da grande crise econômica de 1929, começando com uma incipiente produção de farinha de mandioca. Posteriormente, com a implantação de uma usina de beneficiamento de arroz, iniciam-se as plantações de arroz e de algodão. Já nos anos de 1940, intensifica-se a exploração dos seringais nativos da região, incentivada pela demanda da borracha por ocasião da Segunda Guerra Mundial, contando com a mão-de-obra das famílias nordestinas que começavam a chegar à região, fazendo surgir os “soldados da borracha”, atividade extrativista essa que garantia a manutenção do poder dos grandes seringalistas (ROCHA e BARBOSA, 2003).

Por conta das administrações municipais que ocorreram entre 1959 a 1970, responsáveis pelas construções de estradas, que em tese, permitiriam maior desenvolvimento na agricultura, tendo em vista que viabilizariam tanto o transporte e o escoamento da produção, quanto a afirmação do campesinato na região, imaginou-se que o município iria progredir ligeiramente. Entretanto, por mais que esse espaço territorial contasse com os incentivos e doações de Títulos Definitivos oferecidos pelo Governo, não podemos dizer que houve um crescimento ostensivo esperado dessa atividade na região.

A pecuária, que em seu início era bastante rudimentar, acelerou-se a partir da década de 1950, ganhando uma expressiva importância na economia altamirense nos dias atuais, incentivado principalmente pelos mega projetos financiados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM na década de 1990, o que concorreu para a formação de grandes latifúndios, aumentando consideravelmente a prática da grilagem e dos conflitos agrários sem, contudo, conseguir promover realmente o crescimento econômico do município, uma vez que os recursos destinados aos projetos para a região contemplaram mais os proprietários dos grandes latifúndios, não se estendendo aos pequenos e médios produtores. Tratou-se de uma “política de desenvolvimento regional” às avessas, pois o que se viu foi uma proliferação de fraudes, de projetos que existiam somente no papel e, portanto, muitos nunca chegaram a ser implantados.

Embora haja uma crença por parte de alguns setores da sociedade altamirense que a partir da década de 1970, com o Projeto de construção da Rodovia Transamazônica executada durante a administração do Presidente Emílio Garrastazu Médici, a cidade tenha experimentado um significativo período de crescimento, representado segundo a visão do historiador Umbuzeiro (op. cit., p. 63) um “marco que separa duas épocas diferentes nos costumes, na economia e na política, o movimento cultural ampliou-se, formando novos rumos, nova dimensão, porém, em detrimento daquilo que já existia”, foram poucas as situações criadas efetiva e concretamente para a promoção do pretenso desenvolvimento econômico e social prometido por conta da redução dos investimentos por parte do governo federal na região.

Mediante a política de colonização implementada entre os anos de 1970 a 1980 pelo então Governo Militar, que marcou a construção da Rodovia de Integração Nacional<sup>11</sup>, observou-se a ocorrência de um grande fluxo migratório advindo de diversas regiões do País, como do Sul, Sudeste e, principalmente, do Nordeste (Ceará, Piauí e Maranhão) com a intenção de conseguir terras e melhorar a qualidade de vida, fato que contribuiu tanto para as transformações na agricultura e ramo da pecuária do Município, como também ocasionou

---

<sup>11</sup>É interessante ressaltar que por meio da construção dessa importante rodovia, ocorreu a implantação de diversos órgãos públicos com a finalidade de fomentar projetos e prestar assistência técnica na agropecuária da região altamirense, entre os quais podem ser citados o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária– atuando na região através de dois setores: O PIC/ALTAMIRA (Projeto Integrado de Colonização) e o PF/ALTAMIRA (Projeto Fundiário Altamira); o IBDF agora denominado de IBAMA – Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, implantado em 1972; ARALTA – Associação Rural de Altamira em 1976 (já extinta); a CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira; a ACAR-PA, atual EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará, atuando em Altamira desde 1969.

disputas por melhores áreas cultiváveis e pressões para o redirecionamento dos recursos públicos para o setor capitalista.

Esse movimento migratório foi responsável pela chegada de um grande contingente de famílias de agricultores, conforme visto anteriormente, deflagrando-se por parte dos colonos um intenso processo em busca de reivindicar condições mais dignas de trabalho, o que projetou a formação do campesinato na região, arranjo esse que alterou consideravelmente as características sócio-políticas e econômicas dessa área de fronteira agrícola, pois na contramão das práticas contraditórias e autoritárias, os migrantes vindos das mais diversas localidades do País, e em pleno regime ditatorial, “conseguiram, por meio de sua organização e de suas lutas, se reproduzir na área cortada pela rodovia Transamazônica, como categoria social específica e, de certa maneira, ‘histórica’” (HÉBETTE, 2004b, p. 122).

Durante essas décadas citadas, o modelo de ocupação dirigida e elaborada para promover a inserção da Região Amazônica no cenário nacional e mundial, obteve maior êxito no trecho situado entre os Municípios de Altamira e Santarém por conta da existência de uma sistematização assentada em um modelo fundiário paradoxal proposto pelo estado, onde se reservava as maiores glebas para os grandes fazendeiros e pequenos lotes para os pequenos agricultores, estabelecendo explicitamente uma diferenciação social, como já foi mencionado.

A ação estatal para evitar possíveis confrontos entre os posseiros deu-se por meio do INCRA, órgão criado nessa época especificamente para enquadrar os colonos nos PIC's e, mais tarde, nos Projetos de Assentamentos Dirigidos - PAD, sendo ainda responsável, entre outras funções, pelo associativismo desses agricultores.

Sobre a questão da organização social dos migrantes, Hébette (Ibid.) aponta que essa estratégia governamental de possibilitar a associação por meio da criação e orientação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais - STR's ocorreu mais pela preocupação em controlar a própria organização dos agricultores, de modo que estes não constituíssem instâncias livres, a exemplo daqueles colonos que ocuparam terras através da colonização espontânea, que se viram forçados a se mobilizar de acordo com suas próprias normas para enfrentar as adversidades locais e as próprias perseguições dos órgãos governamentais.

Para esse autor, embora tivessem sido criados com a intenção de auxiliar os colonos em seus problemas, os STR's não conseguiram de modo geral, superar o isolamento e as dificuldades sentidas pelos camponeses. Estes concentravam suas forças na procura de soluções para adversidades a partir do fortalecimento das relações de parentesco e ações coletivas com a vizinhança, fazendo do espaço privado familiar uma alternativa para minimizar as dificuldades que passavam constantemente. No entanto, essa busca incessante

pela melhoria de condições de vida não era suficiente para enfrentar os problemas de ordem técnica, jurídica, política e financeira, especialmente aquelas em que demandavam a existência de políticas públicas e da elaboração de projetos coletivos mais amplos que fossem favoráveis às suas causas.

É a partir desses domínios privados, de reivindicações, lutas e de solidariedade que as Igrejas, de modo particular, a Igreja Católica, passa a configurar-se como importante instituição mobilizadora e articuladora entre o público e o privado, na medida em que representa a “possibilidade de colaborar para a construção de um espaço semipúblico de resistência e de elaboração de projetos coletivos em pequena escala, alternativo ao espaço de organização de classe” (HÉBETTE, 2004b, p. 124).

Verifica-se nesse período, a criação das Comunidades Eclesiais de Base - CEB que foram responsáveis pela maior organicidade de resistência camponesa, com a ajuda da Comissão Pastoral da Terra - CPT, fundada em 1975 com o objetivo de denunciar a violência no campo decorrente das disputas fundiárias, dando visibilidade a esses atores sociais, até então ignorados pela sociedade. Desse modo, a CEB e a CPT representavam em conjunto, potenciais canais de ativismo e engajamento político na região da Transamazônica, atuando significativamente na formação do campesinato dessa área de fronteira agrícola, com ajuda de outros setores e instituições da sociedade civil. Assim,

É nesse espaço aberto pela Igreja, que se formou toda uma geração de militantes, não somente religiosos, como também sindicais e políticos até hoje influentes no campo. Esse espaço eclesial proporcionou aos mais empreendedores dos colonos a possibilidade de integrar e até liderar iniciativas novas e fecundas, desde construções comunitárias de capelas e escolinhas, centro de reuniões, hortas e roças comunitárias, até ocupações de terras. Proporcionou também a eles um referencial intelectual sociopolítico para a compreensão dos processos sociais em que eles se sentiam envolvidos, graças também à contribuição de estudantes e de intelectuais da Academia; recebiam assim orientações de apoio jurídico de instituições como a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) e outras (Id., 2004, p. 125).

A partir dessa maciça presença das bases eclesiásticas na construção dessa importante esfera na Região da Transamazônica, tornou perceptível o fortalecimento dos STR's e de outras entidades representativas do poder local nessa área, como as Cooperativas,

Associações, Centros de Estudos, as quais foram se constituindo importantes segmentos de formação de lideranças comprometidas com a causa dos camponeses.

É certo que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que estava se iniciando no Brasil, teve como função principal a defesa dos lavradores suprimida por ocasião da emergência do governo militar. No Estado do Pará, segundo aponta Hébette (2004b), existiam doze STR's, sendo que quase todos se localizavam às proximidades de Belém, com exceção do Sindicato de Alenquer (criado em 1967) e o de Altamira (1968).

Para esse autor, o interessante é que esses órgãos que atuavam junto aos camponeses, durante a ditadura militar, tiveram seu sentido político subtraído, tornando-se mecanismos de regulação social. Com isso, os sindicatos passaram a funcionar como secretarias municipais do bem-estar social, oferecendo atendimento médico-hospitalar e dentário, além de garantir a aposentadoria rural, obedecendo à tradição assistencialista do sindicalismo brasileiro nesse período.

Entre os anos de 1971 a 1979, foram instalados no contexto paraense um total de 58 SRT's, sendo que na área de colonização oficial da região de Marabá foram criados os de São João do Araguaia (1974) e de Itupiranga (1979) e os de Marabá (1980) e Jacundá (1980). Ao oeste de Altamira, além do sindicato já existente nesse município, foi criado o de Santarém em 1972.

Em se tratando especificamente da participação política dos agricultores por meio do sindicalismo rural no Pólo de Altamira, esta se deu obedecendo às características do processo de colonização dirigida e implementada na região oeste dessa municipalidade, aliada à intervenção da Igreja no movimento camponês nesse trecho da Transamazônica. Como já foi aludido, o STR dessa cidade foi criado em 1968, porém, por ser pouco ativo não influenciou a organização dos agricultores, mantendo-se à margem desse processo de contestação social.

Toda essa mobilização política do sindicalismo camponês como sinônimo de luta vislumbrando melhorias na qualidade de vida, conforme apontado por Hébette (Ibid.) foi inspirada e constituída pelo STR de Santarém, o qual teve sua base de influência ligada à Igreja desse município e que serviu de sustentação para a emergência de um movimento campesino fortemente estruturado.

Note-se que a organização dos trabalhadores rurais nessa região de Altamira, de acordo com esse pesquisador, se constituiu fundamentalmente, mais pelas infiltrações das próprias lideranças religiosas que pela mobilização dos próprios STR's, uma vez que a área de colonização era afastada dos seus municípios, o que restringia o campo de circunscrição desses órgãos. A fronteira territorial do STR de Santarém abrangia uma pequena parte desse

espaço de ocupação, coincidindo com o local onde se concentrava a formação das futuras lideranças da Transamazônica. Fora do perímetro de atuação desse órgão, a mobilização camponesa realizava-se através de “projetos” desenvolvidos em conjunto com a Igreja, contribuindo para a criação de associações, cooperativas, movimentos de mulheres, dentre outros.

Nessa medida, o sindicalismo enquanto instância de representação institucional dessa classe assume maior proeminência no esforço de ocupar espaços de reivindicações pela reconstrução da democracia, sendo que sua maior atuação no cenário sócio-político brasileiro coincide com a época de abertura política no País.

Pode-se dizer que a década de 1980 foi uma época de mudanças significativas postuladas pela redemocratização que o Brasil vivenciava e pela promulgação da CF de 1988 que favoreceu a criação de canais participativos, no contexto da região da Transamazônica se verificou de um lado a formação de uma organização dos trabalhadores rurais envolvendo o conjunto de lideranças existentes ao longo dessa rodovia; por outro lado, observou-se o retorno do processo democrático e das eleições diretas e, ao mesmo tempo, de uma grande crise econômica nessa região motivada pelo desinteresse do Estado Brasileiro com o processo de colonização, tendo como decorrência a retirada dos investimentos daquela área, principalmente no que diz respeito ao crédito agrícola. Nessas circunstâncias,

A euforia econômica dos anos 70 morreu; o comércio definhou; a cidade de Altamira se esvaziou. Não só as vicinais não tinham sido abertas, mas a própria Transamazônica, que era logotipo e o suporte de toda a arquitetura da colonização não era mantida e se tornava intrafegável. Faltavam escolas rurais, serviços médicos, transportes (Id., 2004b, p.133).

Como alternativa da permanência e do modo de viver dos colonos, estes viram-se na necessidade de salvar seu futuro que dependia visceralmente da sobrevivência da terra conquistada. Nessa perspectiva, algumas lideranças ligadas ao STR de Santarém criaram um projeto público de resistência e engajamento político – o Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica - MPST – atualmente denominado de Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu - MDTX, entidade concebida em 1988 e estruturada em 1990 na área de colonização próximo de Altamira. Esse Movimento torna-se assim um importante canal representante do campesinato transamazônico com a missão de construir um projeto

social vislumbrando a transformação local, atuando como interlocutor entre a sociedade local e o estado.

Outra entidade criada nesse período de contestação e mobilização política foi a Fundação Viver, Produzir e Preservar - FVPP, constituída em 1991 em apoio ao MPST com a finalidade de promover o desenvolvimento da região, atua também na articulação da sociedade civil com outras instituições governamentais e não-governamentais na busca de novos investimentos e revigoração econômico dessa área territorial. De acordo com Rocha e Barbosa (op.cit.) a FVPP trata-se de uma organização jurídica responsável pela elaboração, acompanhamento e gestão de projetos operacionalizados pelas associações dos agricultores, atuando de forma bem expressiva conjuntamente com a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Pará - FETAGRI no campo da formação e capacitação das lideranças locais e com as Associações das Casas Familiares Rurais - ARCAFAR na formação de jovens agricultores.

Em concomitância às atividades desenvolvidas pelo MPST e FVPP, outras mobilizações se seguiram: o Grito pela Transamazônica e os Gritos do Campo<sup>12</sup>. Esses atos públicos propiciaram em muito o fortalecimento de toda essa dinâmica em busca pela ocupação do espaço público em todas as instâncias de poder, conseguindo eleger vereadores, deputados estaduais e federais, o que gerou uma expressiva proeminência regional e nacional da luta do campesinato na região.

No entanto, Hébette (op. cit.) verifica que, embora o MPST tenha conseguido ocupar um lugar de destaque na formação de lideranças e reivindicações, atuando como agente mobilizador de um grande número de colonos, e tenha conseguido integrar órgãos como a FETRAGRI, a Central Nacional dos Trabalhadores - CUT e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG e ainda, contar com o apoio de outros segmentos sociais, a exemplo de sindicatos de diferentes categorias de trabalhadores urbanos, fundações culturais, movimento negro e de mulheres, entre outros, “não pôde mais, entretanto, repetir a performance de 1990 e 1991 e se consolidar na posição de porta-voz de toda a sociedade transamazônica que elegeu conservadoramente seus prefeitos” (Ibid, p. 134).

A despeito desse enfraquecimento político do MPST frente ao conservadorismo dos administradores públicos, este não perdeu sua identidade militante de liderar as mudanças nessa área territorial. Como prova de seu poder mobilizador, no ano de 1994 conseguiu firmar

---

<sup>12</sup> Espaços de negociação entre a sociedade civil organizada e o Estado onde se discutem questões relacionadas à situação dos atores da área rural.

parceria com o LAET<sup>13</sup> Laboratório que desenvolve atividades de pesquisa ligadas à agricultura familiar em conjunto com a UFPA. Mediante essa aproximação com o MPST, o LAET vislumbra possibilidades de construir articulações favoráveis para transformar em propostas de política agrícola, os resultados de seus estudos no Pólo de Altamira, embora tenha que conviver com os conflitos que o MPST enfrenta para se firmar tanto no âmbito local, quanto regionalmente e nacionalmente.

Entre as ações do MPST, pode-se dizer que está a negociação sobre a vinda dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO e seu Programa de Apoio à Pequena Produção Familiar Rural Organizada - PRORURAL, conquistado também com a parceria atuante do LAET e da FETRAGRI por meio de convênios com o Banco da Amazônica S/A.

De acordo com estudos de Peixoto (2004), o FNO Especial<sup>14</sup> figura como importante mecanismo de desenvolvimento da agricultura familiar, nessa área territorial de fronteira agrícola, uma vez que ao surgir em 1990 como produto de ajustes entre as entidades representativas dos colonos e o estado em relação à linha de crédito, específico para incremento da lavoura dos produtores rurais por ocasião da emergência dos “Gritos”. Focalizando o PRORURAL como objeto de suas análises, essa pesquisadora aponta que esse Programa atendeu na Região Transamazônica, entre os anos de 1992 a 1998, aproximadamente 6.000 famílias agricultoras, representando o crédito que mais beneficiou esta classe durante esse período, tanto em número de favorecidos como em espaço geográfico, alcançando aproximadamente o percentual de 15% total de famílias.

Ainda em se tratando do FNO, Muchagata e Colaboradores (2003) destacam que essa linha de crédito, que até então se destinava à aplicação restrita aos setores não agrícolas, a partir das pressões vindas das entidades representativas do campesinato e de outros setores simpatizantes das causas rurais, passa a direcionar parte significativa a um programa de crédito dirigido aos pequenos agricultores mediante o FNO Especial, demonstrando desse

---

<sup>13</sup> O LAET é uma equipe de pesquisa e formação-desenvolvimento interdisciplinar e interinstitucional, que tem como finalidade propor uma nova política de desenvolvimento econômico, social e agroecológico para a Transamazônica, a partir de trabalhos desenvolvidos com pequenos agricultores, sendo resultado da UFPA e AGROET.

<sup>14</sup> O FNO Especial trata-se de uma importante política de crédito rural constituído por recursos procedentes de impostos sobre produtos industrializados e renda, correspondendo a 3% de sua arrecadação, sendo que 1,8% são destinados ao Nordeste, 0,6% para o Centro-Oeste e 0,6% à Região Norte. Para mais detalhes, conferir Peixoto (2004) e Muchagata (2003).



modo, o papel expressivo de atuação dos agricultores no debate sobre as políticas agrícolas no Estado do Pará.

Registra-se ainda, que no decorrer da aplicação do FNO Especial, alguns problemas foram surgindo e se acumulando pela ausência de discussões entre o estado e os agricultores sobre uma melhor adequação dos recursos dessa linha de crédito, para que efetivamente contribuísse com o desenvolvimento dos camponeses. Isso porque essas negociações se restringiam em aspectos pontuais considerados urgentes, como a questão da disponibilidade de maiores recursos e diminuição da taxa de juros. Com isso, alguns questionamentos começaram a ser pontuados sobre a viabilidade dessa política a médio e a longo prazo, no sentido de debater sobre a possibilidade de sua aplicação às reais demandas dos agricultores, pois “o FNO, dentro da sua própria lógica, significa um pacote de financiamento a que o agricultor tem acesso, porém, com pouca flexibilidade de utilização deste capital, no que tange às suas estratégias de aplicação” (PEIXOTO, op.cit., p. 402).

Nessa medida, o FNO Especial significou uma conquista local originada sobretudo, pela especificidade organizativa da região de Altamira no processo de colonização que, por oferecer condições de acesso à terra e a financiamentos por parte dos colonos, apresenta características distintas dos demais espaços de ocupação existentes ao longo da Transamazônica, principalmente na área de colonização não oficial situada no Pólo de Marabá.

No decorrer da implantação da Transamazônica, conforme assinala Umbuzeiro (2004), houve uma explosão demográfica no Município que alterou expressivamente sua estrutura física, política, econômica, social e cultural, fazendo com que a população local, que na década de 1960 era de 11.987 habitantes, atingisse a soma de 15.428 em 1970 e nos anos 1980 alcançasse o total de 45.058 habitantes. Na década subsequente, a população foi estimada em 120.000 habitantes, porém, com a conquista da autonomia administrativa dos municípios de Vitória do Xingu e de Brasil Novo por conta das disposições da CF de 1988, o índice populacional foi reduzido.

Com um grande potencial hidrográfico, favorecido pela existência de diversas cachoeiras no Rio Xingu, no ano de 1988, Altamira foi palco de discussão sobre a possível construção do Complexo Hidrelétrico de Altamira – Hidrelétrica Kararaô, a qual se localizaria na Grande Volta do Xingu, no município de Senador José Porfírio, próximo a Altamira, sendo esta o principal centro de apoio para a instalação da usina. Esse projeto não conseguiu avançar por conta da existência de diversos fatores de ordem ambiental, político e cultural que se opunham à sua construção, sendo, portanto, objeto de mobilizações de todas as comunidades

do médio e baixo Xingu e de municípios próximos como Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, provocando debates, conflitos e posicionamentos bem diferenciados entre os diversos segmentos econômicos, sociais e políticos.

Ressalta-se que a realização dos estudos sócio-ambientais e a implantação desse projeto agora denominado de Complexo Hidrelétrico de Belo Monte na chamada Volta Grande do Rio Xingu, no Estado do Pará, foi recentemente aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº. 788/2005.

Um outro setor que tem propiciado um significativo desenvolvimento para a região é a indústria madeireira, a qual se iniciou em 1959 e aumentou de forma expressiva com a construção da Transamazônica. Um dos fatores que contribuíram para essa expansão desordenada da extração madeireira, diz respeito à ausência de uma fiscalização eficiente por parte dos órgãos governamentais responsáveis pelo setor florestal, como também pela grande oferta de mão-de-obra barata local, favorecendo estímulos aos madeireiros para a “negociação” e exploração de madeira, especialmente do mogno, nas áreas indígenas, com agricultores e pecuaristas possuidores de grandes extensões de terra na região.

Essa prática extrativa, na maioria das vezes, realizada de maneira ilegal, tem sido responsável por inúmeros casos de conflitos entre madeireiros, grupos indígenas e pequenos agricultores, além de ocasionar degradação de extensas áreas de florestas por meio de invasões em áreas de preservação ambiental. Esses problemas ocorrem devido à maioria das serrarias não possuir planos de manejo florestal, haja vista que muitas funcionam clandestinamente, sem licença do IBAMA.

A partir da década de 1990, a exploração de madeira chega na “Terra do Meio”, região pertencente ao município com área de 8,3 milhões de hectares, localizada entre o Rio Xingu e Rio Iriri, fazendo fronteira com os seguintes territórios indígenas: ao norte, com o grupo Arara-Laranjal, Arara-Cachoeira Seca do Iriri e Kararao; a oeste, com a Rodovia Cuiabá-Santarém; a leste, rio Xingu ao sul com o território dos Kaiapós. No início de 2002, foi apreendido nessa região um total de 20.000m<sup>3</sup> de mogno, retirado ilegalmente de reservas indígenas e áreas da Terra do Meio, por meio de um trabalho conjunto entre IBAMA e a Polícia Federal, conforme evidencia o estudo de Rocha e Barbosa (2003).

Essa exploração ilegal de madeiras, aliada a uma massiva política de grilagem de grandes extensões de terras, tem concorrido para um cenário de conflitos de repercussão nacional e internacional, contabilizando um número bastante expressivo de mortes, vitimando sindicalistas, defensores da reforma agrária e pequenos agricultores na região.

Tais constatações evidenciam uma ausência de diálogo entre as ações estatais e a sociedade local concorrendo para o agravamento dos conflitos principalmente nos setores ambiental, fundiário e agrícola. Isso tem refletido “por articulação das ações entre as instituições, em suas diversas esferas, e a sociedade civil” (Id., 2003, p.101), concorrendo para a desqualificação das instituições locais diante dos grandes problemas que o Município precisa enfrentar.

Diante do exposto, a discussão sobre o poder local no contexto de Altamira no início de sua formação política e administrativa, não fugia à regra das demais regiões brasileiras, uma vez que se centrava basicamente nas figuras dos administradores municipais. Isso porque, nesse período histórico, o poder político no País assentava-se no coronelismo “sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis” (CARVALHO, 1999, p. 132). Nesse sistema político cabia aos coronéis a manutenção do poder do governo estadual, que em troca, era favorecido pelo controle dos cargos públicos, ou seja, “o coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de voto. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento” (Id. 1999,p. 132). Desse modo, essa forma de governo marcou toda a Primeira República, configurando-se como “a fase do processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e governo” (Ibid., p.132).

Ressalta-se aqui, que essa discussão sobre a dimensão das relações de poder local no contexto sócio-político do Brasil começa a aflorar a partir das análises do clássico estudo de Leal, (apud COSTA, 1996), onde descreve uma relação simbiótica de dependência, ou seja, estratégia de benefícios recíprocos entre a administração central e poder local.

Embora esse autor tenha descrito com muita propriedade essa relação de dependência entre o local e o central, que se circunscrevia por meio de alianças políticas entre os chefes locais com seus currais eleitorais e as elites urbanas regionais e nacionais com todo seu poderio de força e cooptação política, Costa (Ibid.) considera que o local continua a ser pensado como esfera do privado, do particular, do favorecimento político dos coronéis em detrimento ao sistema representativo republicano. Em outras palavras, o local ainda é percebido com “negatividade, uma vez que não o reconhece como palco onde atuam forças e interesses conflitivos, sendo pensado como entrave ao desenvolvimento político e econômico” (Id.,1996. p. 114).

Essa percepção que retrata o poder local de forma conservadora, centrada especificamente na figura dos governantes ou chefes locais, descreve de forma ímpar a situação dos administradores de Altamira. As decisões se centravam no governante municipal,

cabendo-lhes promover a instalação dos serviços públicos da cidade, a construção de ruas, a construção de escolas, isto é, respondia pelo desenvolvimento da cidade.

Se no período de 1921 a 1930, época marcada pela existência de grandes latifúndios, pela política coronelista com o voto a descoberto, entre os anos 1930 a 1948, Altamira passa por mudanças substanciais em relação à sua dinâmica política, ocasionadas pelas mudanças advindas da Revolução de 30, marcando a Fase dos Interventores. Período no qual essa municipalidade viu-se obrigada a submeter-se aos desdobramentos políticos impostos pelo governo getulista, vivenciando um período conturbado e instabilidade administrativa como os demais municípios brasileiros.

Ao término da era Vargas, o Estado brasileiro adquire um caráter de maior poder de deliberação, onde a sociedade experimenta um movimento de redemocratização com grandes possibilidades para a organização popular, conquistado por meio da consagração do presidencialismo e do federalismo amparados pela Constituição de 1946.

Mediante essas alterações político-institucionais, restabelece-se a eleição do governo através do voto secreto e direto, estendendo-se até a década de 1970, época em o governo militar assume, fazendo com que o sistema institucional brasileiro se caracterizasse pela centralização financeira e administrativa; pela nomeação dos governadores e prefeitos através de eleições indiretas e pela revogação dos direitos políticos da população por ocasião do fechamento do sistema político, suprimindo quaisquer possibilidades de participação da sociedade civil (ARRETCHE, 1999).

Essa situação toma novo rumo a partir do processo de redemocratização no Brasil nos anos de 1980, mediante a abertura política, possibilitando ao município de Altamira à volta da eleição direta dos prefeitos municipais, alterando a dinâmica dessa municipalidade uma vez que significou potencialmente a ressignificação do poder local, pois

a partir de suas demandas que os espaços e as estruturas de poder local passam a ser vistos como arenas de disputas entre os atores distintos, espaços da virtualidades transformativas, quebrando a imagem homogênea do poder local que terminava favorecendo as elites locais ao identificá-las com a história e a vida das localidades (COSTA, op.cit., p. 115) .

Desse modo, a CF de 1988 além de favorecer a autonomia jurídico-política e financeira dos municípios, expressou também alterações substanciais na forma de perceber a política no âmbito local, pois de acordo com Costa (Ibid., p. 116), essa Lei Magna, diferente

das anteriores, proporcionou “visibilidade do que antes era percebido como passivo, pelos estudos e imagens do local: a pluralidade de atores sociais e políticos que compõem a vida local”.

No município de Altamira, podemos dizer que foi a partir da autonomia concedida pela Carta Magna às municipalidades, que se verificou uma proliferação de canais participativos, bem como dos segmentos, organizações e lideranças sociais com vistas a reivindicar por políticas sociais mais condizentes com as necessidades locais.

Mediante essa perspectiva, evidenciam-se os motivos que impeliram Teixeira (2002, p. 52), a eleger a sociedade civil como elemento analítico e catalisador para se avaliar a natureza política dos processos de participação entre poder local constituído, as relações de poder e atuação de cada esfera – Estado, mercado e a própria sociedade civil, por esta ter “condições de captar e tematizar problemas e de exercer um papel crítico e propositivo em relação às demais esferas e a ela mesma, apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas político, econômico, e as limitações políticas vigentes na sociedade com um todo”.

É claro que não podemos desconsiderar que, no cerne da relação entre a sociedade e o estado e da abrangência dos mecanismos participativos, principalmente no cenário educacional, a existência de rearranjos do aparelho estatal do Brasil, introduzindo um novo sentido na administração da coisa pública, vislumbrando acomodar as estruturas institucionais, jurídicas e burocráticas do País às novas necessidades do mundo globalizado.

O fato é que essa lógica descentralizadora que alicerça a reforma estatal refletiu na reorganização do sistema de ensino brasileiro mediante a justificativa da necessidade estrutural da formação de um novo cidadão habilitado para o trabalho, ocasionando, ao mesmo tempo, a adoção de um moderno modelo de gestão educacional, o qual discutiremos em seguida.

#### **1.4. A Reforma do Estado Brasileiro e a descentralização das políticas públicas: o desenho de uma nova agenda educacional.**

Em meio ao extenso movimento de mudanças fomentadas pela reforma do aparelho estatal, desenvolvido no País durante a década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRAE – pelo

então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, verificou-se profundas mudanças nos mais diferentes setores da sociedade brasileira.

Mudanças essas que prescritas no PDRAE, documento que apresentava um diagnóstico da crise do Estado (no setor fiscal, no modo de intervenção do mercado e do próprio aparelho estatal), delineando modificações em suas funções para viabilizar sua inserção competitiva nos mercados internacionais, bem como no atendimento das demandas sociais, por meio da revisão da estrutura organizacional e do aumento de sua governança.

É interessante ressaltar que, no conteúdo desse documento, percebe-se claramente a elaboração de um conjunto de determinações que incidiram em uma ampla tendência à descentralização fiscal e administrativa sob o argumento que, por meio da redução do Estado, este ficaria mais próximo do cidadão, e assim conseguiria aumentar a transparência de suas ações e ampliar os mecanismos de prestações de contas (*accountability*), recuperando assim, sua capacidade de planejamento administrativo e gerencial, de modo a tornar-se mais eficiente e eficaz.

Essa Reforma Gerencial implementada no Brasil, é assim denominada pelo fato de inspirar-se na administração das empresas privadas, tinha por objetivo fornecer condições efetivas ao administrador público de gerenciar com eficiência as agências públicas, conforme situa o próprio Plano de Reforma, ao possibilitar a percepção dessa vertente gerencial de maneira bem visível, quando explicita que por meio dessa tendência de regular e coordenar o Estado Brasileiro:

[...], pretende-se reforçar a governança – capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (PDRAE, MARE, 1995, p. 19).

Trata se de uma reforma assentada em três dimensões: a institucional – que é responsável pelas transformações das instituições normativas e fundamentais; a cultural – que implica em mudança na forma de pensar os serviços sociais; e a gestão – fundamentada na gestão da qualidade total, modelo desenvolvido pelo setor privado, figura como estratégia básica do governo na busca da excelência da administração da coisa pública, com explicita Bresser Pereira (2004, p. 219-220) no seguinte trecho:

A gestão pela qualidade constitui-se no principal instrumento para a internalização dos princípios da administração pública gerencial, voltada para o cidadão e orientada para resultados. A gestão pela qualidade é a prática gerencial que apóia a ação das reformas, antecedendo e dando movimento às novas instituições que definem o novo espaço institucional-legal da administração pública, contribuindo para o aumento da capacidade administrativa e financeira (governança) do Estado e conferindo-lhe maior legitimidade (governabilidade). Destarte, implantar a gestão pela qualidade nos órgãos e entidades da administração pública é um fator crítico para o sucesso da reforma do aparelho do Estado.

Segundo ainda esse autor, a Reforma Gerencial operacionalizada no Brasil e proposta no Plano Diretor refere-se ao “modelo gerencial ou da nova gestão pública (*new public management*)”, visando aumentar a eficiência e a efetividade das agências estatais, principalmente por meio da descentralização das atividades para as esferas subnacionais; melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e de seu aparato burocrático; e assegurar o caráter democrático da administração pública por meio da implantação de um serviço social como forma de garantir a transparência e a publicidade da política e da ação governamental, assim como a participação e controle por parte dos cidadãos-clientes.

Daí a necessidade de se implantar um modelo de gestão – do Estado Gerencial – como princípio da boa governança estatal, ou seja, um estado com capacidade de administrar e implementar decisões governamentais, como assegura e defende Cardoso (1998, p. 11):

Por fim, a reforma do Estado requer também uma reforma da gestão. Em vez da gestão burocrática, uma gestão mais gerencial. Isso requer treinamento da burocracia, carreira de Estado, flexibilidade nas formas de pagamento e critérios de desempenho [...].

Nesse sentido, o objetivo é alcançar resultados que *universalizem* o acesso público aos serviços do Estado, na educação, na saúde, etc. E, ao mesmo tempo, criar na burocracia pública, um espírito de mérito – o que indiscutivelmente existe em muitos setores – e não de privilégios (grifos do autor).

A reforma do Estado que se operacionalizou como estratégia de modernização da administração pública, com a finalidade de buscar adequar seu perfil e suas capacidades ao novo modelo de Estado Regulador, dotado de maior flexibilidade administrativa com ações descentralizadas e transparência da gestão da coisa pública, significou, segundo Bresser

Pereira (op. cit.), a substituição da administração burocrática pela administração pública gerencial. Daí considerá-la antes como uma reforma institucional do que uma reforma de gestão.

É claro que todo esse processo de redefinição do papel do Estado alterou determinantemente as relações intergovernamentais, já que nesse período consolidou-se a política descentralizadora dos programas sociais defendidas pelo governo central que, fundamentadas no discurso do gerenciamento mais eficiente dos serviços públicos e a qualidade total, foi considerada condição *sine qua non*, pelo governo federal da época, para a reforma do Estado por favorecerem a eliminação dos procedimentos operacionais e burocráticos desnecessários, propiciando assim, a emergência de um Estado mais efetivo e transparente.

Esse aparato gerencial que sustenta o amplo contexto da reforma do Estado Brasileiro protelou mudanças expressivas no campo educacional, materializadas por meio de reformas educativas com bases em enfoques economistas e alicerçadas no tema da produtividade e da qualidade total da educação, evidenciando um tratamento da educação e de sua gestão a partir de uma racionalidade instrumental e enquanto mecanismo de elevar a capacidade do País de se tornar mais competitivo em um mundo cada vez mais globalizado e orquestrado pelo livre mercado.

Mediante a retórica de caráter de modernização conservadora, observamos a existência de um projeto político-ideológico hegemônico assentado na lógica de redefinição do papel tradicional do Estado-Nação em relação às suas atribuições e competências constitucionais com a área das políticas públicas, ao mesmo tempo em que delega à sociedade civil, por meio da defesa da descentralização, da participação e do voluntariado, a responsabilidade com o financiamento do ensino público.

Na realidade, é possível assegurarmos que o discurso messiânico que recai sobre a educação tem o papel legitimador, de formar cidadãos consumidores competentes, contrapondo-se ao que tem sido defendido historicamente pelos educadores e forças políticas mais progressistas, ou seja, a educação enquanto formação de sujeitos históricos e críticos.

Nessa linha de raciocínio, podemos afirmar que o desenho institucional impetrado pela reforma do aparelho estatal no País orientada pelo modelo gerencial dos serviços públicos tem contribuído para a desresponsabilização do governo federal na implantação, financiamento e manutenção dos programas sociais na medida em que sinaliza favoravelmente à entrada do setor privado e aos organismos não-governamentais, por intermédio da responsabilização



social, como agentes ativos no desenvolvimento social e econômico, principalmente no âmbito educativo, com poder de atuar no nível de decisões e de elaboração de reformas.

Essa intensa intervenção no campo da educação preconizada a partir da reforma do Estado, entre outros aspectos, expressou-se no argumento de que era imprescindível ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das instituições escolares ao modelo gerencial, de acordo com as diretrizes do governo federal, em consonância com o discurso das agências internacionais de consultoria, financiamento e assistência técnica, como são definidas na linguagem oficial, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Um dos principais efeitos dessas adequações foi o expressivo da municipalização do ensino, instaurado por meio da implantação do FUNDEF, sob a égide do princípio da descentralização como instrumento de modernização gerencial da esfera pública.

No que diz respeito ao movimento reformista do Estado Brasileiro pela vertente da descentralização das políticas públicas, este inicia-se ao longo dos anos de 1980 e 1990, quando se verificam no País, profundas reformas políticas e econômicas, configurando-se na recuperação das bases federativas do Brasil, na retomada das eleições em todos os níveis de governo, nas reivindicações populares pela democratização dos processos decisórios, como também na liberalização e privatização da economia brasileira e de suas empresas produtivas estatais e ainda nas reformas da previdência social, educação, saúde dentre outras mudanças, conforme aponta Arretche (1997; 1999).

A despeito dessa dinâmica de repasses de competências, se a CF de 1988 implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual, projetou igualmente para tais esferas, desafios tanto na dinâmica de funcionamento da arena política e da própria prestação dos serviços sociais, agora descentralizados, concorrendo para que o desempenho dos programas sociais (saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social) se modificasse de acordo com a distribuição dos recursos e competências entre os três âmbitos de governo, fato que proporcionou a existência de uma “guerra fiscal” entre os estados e municípios na procura de captar investimentos produtivos (ARRETCHÉ, 1997, p. 140), gerando um quadro de disputas inter e intra-regionais, revelando padrões distintos de relacionamento entre as unidades federativas, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social (ALMEIDA, 2005).

Ao examinar precisamente a descentralização como um dos pontos centrais da Reforma do Estado e as condições sobre as quais se consolida, Arretche (2002) atenta para o seu enfoque como elemento potencializador da democratização e da eficiência da gestão pública, argumento bastante presente nos discursos de defesa da reforma.

Para essa autora, as relações que se estabelecem entre a descentralização e democratização são inegavelmente paradoxais, à medida que a transferência das atribuições quanto às políticas sociais<sup>15</sup> por si só não representa elemento de democratização, uma vez que não existe garantia do mecanismo de participação para a superação das práticas clientelistas e mandonistas. Essa contradição ocorre devido esse processo se configurar como um movimento pendular, motivado sobretudo pela ausência de uma política efetivamente descentralizadora por parte do governo central, o que sem, dúvida alguma, delimita e compromete a própria dinâmica das relações institucionais que se estabelecem entre as esferas de governo.

Para a realização do ideário democrático, Arretche (Idem) alerta para a necessidade de ações diferenciadas que estejam em consonância com o modelo de democracia pretendida, ou seja, esse ideário não pode estar sujeito à inclusão de poucos e de determinados segmentos. Assim, caso não se altere o teor das práticas, a tão almejada democratização dos espaços públicos, dificilmente conseguirá consolidar-se, pois esta não será conquistada mediante a outorga de ações participativas nas decisões públicas ou a inclusão de princípios e valores inócuos e frágeis.

Dito de outra forma, caso não aconteça a descentralização de poder decisório, esta política representará tão somente a desconcentração de funções. Nessa perspectiva, para que o processo descentralizador democrático se concretize, é indispensável repensar os formatos das próprias instituições sociais, ou nas palavras da autora:

Isso não significa dizer que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento de democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isso, faz sentido supor que instituições de âmbito local dotadas de efetivo poder, possam representar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão tomada. É necessário que se construa instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir (ARRETCHE, 1997, p. 133).

---

<sup>15</sup> Processo tão reivindicado por movimentos populares de esquerda nas décadas de 1970 e 1980, visto como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal. Nessa sentido, a descentralização era defendida como promissor elemento para democratizar as instituições públicas e como condição para romper com a estrutura hierárquica e conservadora da administração pública.

No campo específico da educação, essas mudanças políticas e econômicas começam a se fazer sentir mediante a presença intensiva de incorporação de diretrizes e linhas de ação a partir da articulação entre a reforma do Estado e a nova visão dos problemas educacionais.

Nessa linha de raciocínio, é visível a forte influência de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, nas reformas educacionais que “sugeridas” para solucionar a problemática educativa e superar as desigualdades regionais, concebem a educação como um poderoso mecanismo para o progresso e equidade social, à medida que possibilite “através da mobilidade social, melhorar os mecanismos de distribuição de renda e inserção produtiva através do preparo dos indivíduos para o mercado de trabalho” (OLIVEIRA, 2004, p. 92).

São exemplos de marcos dessa visão de educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social a Conferência Mundial de Educação para Todos – Plano de Ação para a Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, realizado na Tailândia, sob a orquestra de organismos internacionais – BM, BID, PNUD, UNICEF, UNESCO –; a Conferência de Nova Delhi, em 1993; a Conferência de Kingston, Jamaica, em 1996; o Fórum Mundial sobre a Educação de Dakar, no Senegal em 2000; Conferência de Educação para Todos nas Américas – Marco da Ação Regional, em Santo Domingos - República Dominicana em 2001.

Nessas Conferências foram elaboradas declarações de intenções e recomendações em acordo com os países signatários, como a priorização da educação básica; a necessidade de reformas institucionais através da descentralização pedagógica, administrativa e financeira; qualificação dos profissionais da educação com ênfase na matéria de gestão; elaboração de um Currículo Nacional e um Sistema Nacional de Avaliação e uma melhor otimização do financiamento da educação a fim de conter os gastos desnecessários, remetendo às responsabilidades de competências das esferas de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica no Brasil (SOUZA e FARIA, 2003; SILVA, 2002).

Paralelo a essas diretrizes que notadamente refletem o ideário hegemônico, verificam-se no contexto brasileiro experiências inovativas construídas pelos mais diversos setores sociais que representam uma contra-resposta ao projeto neoliberal de educação, a exemplo do Projeto Escola Cidadã em Porto Alegre - RG; o Projeto Escola Cabana em Belém-PA; a Escola Candaga em Brasília - DF; a Escola Plural em Belo Horizonte - MG; a Escola Pública Popular em São Paulo - SP; o Orçamento Participativo que se iniciou no contexto de Porto Alegre e depois se estendeu a outras regiões do país; as experiências de Educação do campo desenvolvidas junto às comunidades e assentamentos (Quilombolas, Sem-Terra) dentre outros.

A reforma do Estado foi responsável ainda por tantas outras alterações no setor educacional, com a instituição da Lei 9131/ 95 que marca o retorno do Conselho Nacional de Educação, definindo suas competências e atribuições. Nesse mesmo ano, elabora-se também a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 233/95 que disciplina o financiamento da educação, posteriormente transformada na EC 14/96; a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Lei 9424/96 – fundo contábil que tem como finalidade garantir condições financeiras à educação nas esferas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, considerado por muitos estudiosos da área como mecanismo de indução da municipalização do ensino.

Todas essas mudanças na área educacional, particularmente na gestão educacional, têm servido para sistematizar, conforme já evidenciado, reformas educacionais orientadas para a melhoria da qualidade da educação, visando o desenvolvimento das capacidades necessárias ao mundo do trabalho. Diante disso, é inegável a influência da lógica empresarial no direcionamento da gestão do processo educativo (FONSECA, 2004, OLIVEIRA, 2004).

Contudo, se por um lado percebemos essa sutil retirada da educação da esfera dos direitos, por outro lado, temos observado um forte protagonismo promovido pelos diferentes setores e lideranças da sociedade civil que, inconformados com essa tendência mercadológica das políticas educacionais disseminadas a partir da concepção de “inovação pedagógica”, a qual segundo Arroyo (2002, p.134) geralmente são pensadas por um grupo de iluminados cujo estilo é “acreditar que a inovação só pode vir do alto, de fora das instituições escolares, feita e pensada para elas e para seus profissionais, para que estes troquem por novos, como trocam de camisa ou blusa, velhas fórmulas, currículos, processos e práticas”.

Nessa medida, não negamos que a existência desse simulacro no cerne das propostas que consubstanciam os programas educativos na atualidade, contudo acreditamos também na defesa pela democratização da educação pública, instituída pela CF de 1988, em seu Art. 206, inciso VI, que estabelece a Gestão Democrática das escolas públicas como princípio constitucional, são confirmados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/96, em seu Art. 14, ao estabelecer que:

Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades, conforme os seguintes princípios:

I - participação dos professores da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;

II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A LDB ainda determina em seu Art. 15 que:

Os sistemas públicos de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Com isso, confirma nessas diretrizes, a responsabilidade de garantir o desenvolvimento, organização e exercício da gestão democrática da educação, postulando desse modo, significativas mudanças no campo da gestão e financiamento da educação brasileira, impondo a partir de uma nova agenda para educação e sua gestão, grandes desafios para os educadores e para toda a sociedade.

A partir dessas mudanças previstas na legislação educacional, a centralidade na gestão da educação pública, entendida aqui como “um processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON E GRACINDO, 2004, p. 47), torna-se alvo constante no conjunto de medidas que passaram a orientar e determinar os princípios educativos no interior das políticas educacionais.

Nessa perspectiva, ao lado do reconhecimento da educação – enquanto principal elemento para a promoção da equidade social, a gestão passa também a ocupar lugar de destaque, sendo considerada elemento determinante para solucionar os problemas educacionais.

Não obstante, a forma como a CF de 1998 e a Nova LDB preconizam a vertente democrática da gestão da educação vem provocando alguns questionamentos e contraposições de alguns autores, a exemplo de Bordignon e Gracindo (op.cit., p. 148), que ao tratarem da gestão da educação a partir de seu princípio democrático, argumentam que não é suficiente mudar apenas os instrumentos organizacionais da educação para que ocorra sua democratização, mas “requer mudanças de paradigmas que fundamentem a construção de uma Proposta Educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferenciada da que hoje é vivenciada”.

Para esses autores, administrar a educação remete a um fazer coletivo, permanentemente em processo, necessitando para tanto, extrapolar os limites burocráticos e as práticas idiossincráticas que fundamentam e revestem as relações de poder e a própria forma de ver e conceber a educação. Nessa direção, os fins e as finalidades da educação precisam estar ancoradas em duas concepções: uma de cunho político (porque possibilita a ação transformadora do meio social) e outra com uma percepção pedagógica (porque representa o substrato da função escolar), pois são elas que sustentarão a Proposta Político-Pedagógica, seja da escola ou do sistema de ensino.

É necessário sublinhar que a Proposta precisa assentar-se numa perspectiva filosófica de educação, que possibilite a emancipação por meio de um processo educativo em que as relações interpessoais devem ser desenvolvidas no eixo da horizontalidade e as relações externas, pautadas em coerência com a finalidade da escola e do sistema de ensino com as demandas do ambiente em que interage, vislumbrando a garantia da dimensão pública da prática social da educação. Com isso,

à medida que tais desafios forem alcançados, será possível ‘produzir’ seres emancipados, autônomos, favorecendo a inclusão dos cidadãos em suas dimensões civil, econômica, cultural e política e, conseqüentemente, alcançar a melhoria da qualidade de educação (Id., 2004, p. 159).

Ainda para esses autores, a gestão da educação, tanto a escolar ou quanto a de sistemas de ensino, tem como objetivo central a constituição do Plano Municipal da Educação e do Projeto Político Pedagógico da Escola, direcionando os rumos de suas finalidades e fins, mas de forma mais democrática com vistas a “reinventar” os procedimentos burocráticos, procedimentos esses que podem direcionar as práticas administrativas do secretário (a) de educação e do diretor (a) escolar, colocando-os somente como gerenciadores de rotinas e de recursos.

Tais autores consideram também que o processo de planejamento, bem como a finalidade pedagógica contida nesses planos, requerem uma prática interligada com a gestão, desde a etapa de sua elaboração, abarcando a etapa de execução, acompanhamento e de avaliação. Essa última etapa é extremamente relevante e indispensável por possibilitar o monitoramento do processo gestor e retroalimentar todo o esse processo.

Espera-se assim, que a gestão da educação pública assuma concretas condições democráticas; que estejam em consonância com as necessidades, expectativas e perspectivas dos atores sociais que dela façam parte e que não sejam reféns da lógica do mercado.

Isso seria o ideal, porém, sabemos que a educação e as escolas estão inseridas em um contexto social mais amplo onde se verificam transformações mundiais, nacionais e locais, ocorrendo em todas as esferas da sociedade, além de serem direcionadas por políticas públicas com diretrizes e metas estabelecidas, o que demandam constantes reconstruções em suas formas pedagógicas, administrativas e organizativas.

Por outro lado, ao estarem conectadas a uma política educacional maior, que estabelece diretrizes, metas, parâmetros de desempenho, a educação e sua gestão, por força dessas orientações macro, são convocadas a concretizar tais linhas de ações e a redimensionar sua função social e seu papel político-institucional de formação cidadã, isto é:

A gestão da educação só coloca em prática as diretrizes e metas, como também interpreta e subsidia as políticas públicas na trama conturbada das relações econômicas, políticas e sociais globais que atravessamos e que se refletem no espaço escolar. Ao desenvolver-se na prática, a gestão da educação examina coerências e discrepâncias entre o previsto e o concreto, percebe reais necessidades e novas formas de produção do trabalho que se constituirão em valiosos elementos de reivindicações para novas decisões e encaminhamentos de novas políticas educacionais (FERREIRA, 2004, p. 229).

Essas considerações acerca da gestão da educação são de extrema relevância, principalmente, quando está em jogo uma disputa de poder entre os diferentes atores e segmentos sociais no processo de implantação e implementação de políticas educacionais, isto é, quando os interesses e expectativas em relação aos direcionamentos de projetos educativos da sociedade divergem daqueles apresentados e defendidos pelos representantes do governo local.

Com base nesse entendimento, situaremos a seguir, as mudanças que se operaram no contexto educacional de Altamira, na intenção de examinar suas relações com as transformações macro da sociedade brasileira, bem como em publicizar as diretrizes da atual política educacional instituída atualmente nesse município.

### 1.5. A situação educacional do Município de Altamira

Diante das reformas educacionais desenvolvidas no País no decorrer dos anos de 1990, as quais demarcaram substancialmente profundas alterações na educação pública por meio de diversas políticas e programas destinados a superar os problemas educativos existentes, ao mesmo tempo em que serviram de referências para que os estados e municípios organizassem seus sistemas ou redes de ensino.

Nessa medida, viu-se nas diferentes regiões brasileiras, um intenso processo de reestruturação do ensino público que, ancorado no princípio descentralizador, gerou uma complexa geometria de transferências de encargos e responsabilidades entre as esferas de governo, onde se circunscrevem as relações intergovernamentais de competição, conflitos e cooperação na busca de mecanismos que promovam uma administração mais qualitativa e produtiva, instaurando assim um consenso político-institucional em torno da necessidade de se redirecionar a gestão da educação básica no Brasil em consonância às diretrizes internacionais propostas, conforme já discutido anteriormente.

Com a finalidade de adequar-se às definições constitucionais e aos desafios lançados aos municípios por intermédio das atribuições de competências assumidas mediante sua definição como ente federativo autônomo, o governo de Altamira se viu diante da necessidade de elaborar um capítulo específico na Lei Orgânica Municipal - LOM, elaborada na década de 1990, o qual é composto por três artigos que orientam, em tese, o processo educativo e estabelecem o seguinte:

Art. 163 – A educação, direito de todos, é dever do Município e se baseará nos princípios da democracia, do respeito dos direitos humanos, da liberdade de expressão, objetivando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício consciente da cidadania e sua qualificação para o trabalho, competindo-lhe:

I – elaborar diretrizes para política educacional;

II – criar mecanismos que favoreçam acesso e permanência nas escolas para qualquer pessoa, independentemente da cor, raça, religião, etc;

III – garantir ensino público e gratuito a todas as crianças e adolescentes em situação de risco que estejam fora do sistema regular do ensino ou em defasagem de idade/série;

Art. 164 – O dever do Município com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ela não tiverem acesso na idade própria;



II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio  
Art. 165 – O ensino é livre a iniciativa a privada, atendida as seguintes condições:

I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II – autorização e avaliação de qualidade pelos órgãos competentes.

Sobre o disposto nesse capítulo da Lei Orgânica, percebemos uma certa obsolescência de seu conteúdo com relação às mudanças e aos desdobramentos que vêm ocorrendo no âmbito da educação municipal, uma vez que observamos a inexistência de orientações sobre a questão que envolve as atribuições e as responsabilidades do governo público local como, por exemplo, sobre o financiamento no que tange às subvinculações voltadas ao comprometimento do município com as modalidades específicas de ensino, sobre a gestão educacional. Trata-se de uma LOM vaga, imprecisa e que pouco diz sobre o desenvolvimento e manutenção da educação em Altamira.

No que concerne às alterações provocadas pela CF de 1988 e pela LDB 9.394/96 acerca da definição de prioridades e competências, a rede pública de ensino do município de Altamira precisou adequar-se a essas novas exigências, fato que, sem dúvida alguma, ocasionou enormes desafios para a Secretaria de Educação e para toda a comunidade local, pois se verificou novos arranjos nessa área, principalmente após o processo de municipalização do ensino, onde a administração municipal e educacional precisou mudar a própria dinâmica de conduzir a gestão educativa, por meio de medidas normativas e estratégicas que possibilitassem minimizar os problemas verificados no ensino público altamirense.

Diante desse redimensionamento da gestão da educação e da própria Secretaria de Educação, é relevante nesse momento, a reconstrução da história do ensino altamirense com a intenção de destacar seus aspectos mais relevantes e sua constituição bastante heterogênea e peculiar, como forma de vislumbrar sua intrínseca ligação com o próprio sentido de seu desenvolvimento forjado sob a égide do intenso processo de colonização que se deu nesse espaço territorial.

A educação altamirense, hoje, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto – SEMEC, criada pela Lei nº. 098/86 em substituição do antigo Departamento de Educação, Saúde e Assistência Social – DESAS, praticamente começou a desenvolver-se na época pós-revolução de 1930, período que inaugura um novo rumo à educação nacional a partir da promulgação da Constituição de 1934, que pela primeira vez na história, além de ser elaborado um capítulo específico sobre a educação, foi incluída a questão

da aplicação dos recursos públicos em educação. Em seu Artigo 156 dispõe que a União e os Municípios deverão aplicar nunca menos de 10%, ficando aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade de investir nunca menos de 20% na educação pública.

Por força das transformações materializadas pelo governo de Getúlio Vargas, segundo aponta Umbuzeiro (2004), acentua-se uma tendência centralizadora com nítida intervenção incondicional do Governo Federal no sistema de ensino brasileiro, fato que concorreu para ocorrência da unificação das escolas por ordem do Interventor do Pará, o Major Joaquim Cardoso de Magalhães Barata. Com isso, o Grupo Escolar de Altamira passou a ser administrado pelo Estado.

Os registros históricos assinalam que em 1949, Artur Pessoa dá início à construção do Grupo Escolar Porfírio Neto, o qual foi concluído em 1960 por José Burlamaqui de Miranda, sendo a primeira escola a funcionar de acordo com as normas pedagógicas de ensino da época. Ainda nessa década, o Governo do Estado deu início à construção das Escolas de 1º Grau Antonio Gondim Lins e Deodoro da Fonseca que somente foram entregues à comunidade altamirense na década de 70. Nesse mesmo período foi também construída a Escola Padre Eurico para atender a demanda da população rural do município.

Uma outra instituição escolar de grande importância no município é o Instituto Maria de Mattias, fundada em 1953, mantinha o curso primário, com autorização para o funcionamento do Curso Normal regional sob o Decreto nº 2.512/58. Nos anos de 1962, pela Portaria nº 125/62 foi criado o Curso Pedagógico. Esse colégio de cunho religioso foi projetado sob a tutela do Padre Eurico Krautler, que depois seria o 2º Bispo da Prelazia do Xingu, com a finalidade de oferecer uma instrução mais avançada para os jovens, como forma de evitar que estes fossem embora para a capital do Estado.

Pode-se dizer que a educação no município de Altamira começou a se ampliar e a se fortalecer na década de 1970, período que sob a égide do regime militar, ocorre um contraditório processo descentralizador do sistema educacional brasileiro, adotado pelo governo federal e governos estaduais, por força da LDB Nº. 5.692/71.

Ao analisar essa política de descentralização materializada pela municipalização da educação, Felix Rosar (2003) considera que esse movimento municipalizador deu-se mediante uma transferência para o âmbito municipal dos encargos e serviços referentes ao ensino do 1º grau sob a justificativa de descentralizar e de democratizar o sistema educacional brasileiro sem, contudo, garantir o repasse de recursos para sua manutenção, colocando, desse modo, a responsabilidade a cargo dos municípios, argumentando que estes estavam mais aparelhados

para administrar seus sistemas de ensino municipal, a identificar as necessidades locais e abrir espaços à participação popular.

Diante desse cenário, Felix Rosar (Idem) avalia que a vertente descentralizadora do ensino no Brasil durante o regime militar materializou através da vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios para aplicação em educação, aliada ao reforço da estrutura técnica e administrativa municipal e para a ação educacional, tendo no Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio), desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura em 1974, como marco dessa nova tendência de organização do sistema de ensino no País. Tal projeto tinha como finalidade solucionar os problemas do ensino municipal, orientado pelo objetivo geral de promover o “aperfeiçoamento do ensino do 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal” (Ibid. p.114).

Essa reestruturação do sistema de ensino na década de 1970 e início dos anos 1980 significaram para Umbuzeiro (2004), a projeção de mudanças no contexto educacional de Altamira, pois nesse período foi construída a primeira grande instituição educativa pública destinada ao ensino do 2º grau – Escola Polivalente de Altamira, para atender a juventude local.

Registra-se também nesse período a implantação do SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - em 1977, com a finalidade de promover uma educação para o trabalho e para a cidadania por meio de cursos profissionalizantes, serviços comunitários e assessoria empresarial; do SESI e ainda, a construção do primeiro Centro Comunitário com quadras de esportes e piscinas na cidade de Altamira.

Atualmente, a educação municipal vem passando por expressivas transformações, como consequência do amplo processo de descentralização do ensino iniciado na década de 1990 e das reformas educacionais proteladas pelo governo federal. Exemplo disso foi o próprio processo de municipalização da educação que ocorreu em todo o País, por força da EC 14/95 e pela implantação do FUNDEF.

No contexto paraense, não diferente das demais regiões, o FUNDEF foi visto “como instrumento capaz de solucionar os graves problemas que têm impedido a educação brasileira de alcançar o nível de qualidade desejado” (PAES LOUREIRO, 1999, p.12), estimulando, desse modo, a municipalização do ensino fundamental já na elaboração do Plano Estadual de Educação (1995-1999) elaborado no governo de Almir Gabriel. Essa defesa municipalizadora se evidencia na seguinte passagem desse documento:

Consolidar a diretriz defendida nas Constituições Federal e Estadual no que concerne à municipalização do ensino. Significa dizer que deverá ser transferida de forma gradativa para a administração dos municípios a gerência do ensino do 1º Grau, enquanto que na mesma medida a administração estadual, através da SEDUC, direcionará suas ações para o desenvolvimento do ensino do 2º Grau, ampliando sua ação em todo o Estado. Tal diretriz deverá se dar, sobretudo, pela transferência da gerência do 1º Grau para os municípios assimilados a longo prazo e sempre, em consonância com as possibilidades financeiras dos municípios (p. 35).

De acordo com esse autor, o Estado do Pará antecipou-se em relação à LDB 9394/96 no que diz respeito a essa determinação, tornando-se o primeiro estado no País a implementar o FUNDEF. Em agosto de 1997, a Secretaria Estadual de Educação - SEDUC - apresenta à sociedade paraense a proposta intitulada “Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará”, por meio da Lei Estadual Nº. 6.044, de 16 de maio de 1997.

Entre os meses de setembro a dezembro desse mesmo ano, o Pará já contava com a adesão de 42 municípios conveniados. No primeiro semestre de 1998, foram assinados novos convênios de municipalização, alcançando o total de 61 municípios, entre eles o município de Altamira.

Por meio dessa política, os municípios passam a responsabilizar-se pela gerência do ensino de 1ª a 4ª Séries do Ensino Fundamental, sendo que nos municípios que possuíam condições para absorver a municipalização do ensino de 5ª a 8ª Séries, a SEDUC ampliou essa gerência. Incluiu-se ainda nesses convênios, os alunos que se encontravam matriculados na Educação Infantil da rede estadual de ensino no âmbito dessas municipalidades.

Ao analisar conceitualmente a descentralização do ensino no Brasil e sua vertente municipalizadora, Oliveira (1999, p. 16-17) observa que as mesmas podem apresentar três possibilidades:

- O município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição;
- O município se encarrega da parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual;
- O município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transportes dos alunos, construção de escolas, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual.

A proposição municipalizadora do ensino consolidada no município assumiu a primeira possibilidade apontada pelo autor, materializando-se por meio da assinatura do Termo de Convênio N°. 002/98 entre a Secretaria do Estado de Educação e a Prefeitura Municipal de Altamira (PMA), em março de 1998, pelo então Prefeito Claudomiro Gomes (PSDB), cuja gestão correspondeu ao período de 1997 a 2000.

Mediante a essa adesão, a Secretaria Municipal de Educação passa a responder por todo o Ensino Fundamental (1ª a 8ª Série), Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos, desse modo passa assumir as determinações constitucional, ficando sob a responsabilidade da Secretaria Estadual o Ensino Médio. Essa transferência de encargos educacionais entrou em vigor através do Decreto nº 356 de 06 de maio de 1998.

Note-se que a política municipalizadora do ensino fundamental se estendeu à Educação Especial concretizada em 1999 e da Educação Indígena em 2000, provocando um acréscimo substancial no número de alunos atendidos na rede municipal de ensino, sendo mesmo tempo municipalizadas um total de trinta escolas (cf. quadro 2), estas não foram suficientes para a demanda dessa localidade.

**Quadro 2 – Escolas Municipalizadas em Altamira-PA**

| <b>Nº de Ordem</b> | <b>Escolas</b>                                   | <b>Área</b> | <b>Observação</b>                    |
|--------------------|--|-------------|--------------------------------------|
| 01                 | E.E.E.F Deodoro da Fonseca (1ª a 8ª Série)       | Z. Urbana   | Cede espaço para a Educação Especial |
| 02                 | E.E.E.F Antônio Gondim Lins (1ª a 8ª Série)      | Z. Urbana   | Cede espaço para a Educação Especial |
| 03                 | E.E.E.F Dom Clemente Gêiser (1ª a 8ª Série)      | Z. Urbana   | Cede espaço para a Educação Especial |
| 04                 | E.M.F Rui Barbosa (1ª a 8ª Série)                | Z. Urbana   | Cede espaço para a Educação Especial |
| 05                 | E.R.C. Creche Vovô Becerra                       | Z. Urbana   | Educação Infantil                    |
| 06                 | E.R.C. Mirtes de Oliveira Santos (1ª a 4ª Série) | Z. Urbana   | -                                    |
| 07                 | E.M.E.F. Esther de Figueiredo Ferraz             | Z. Urbana   | -                                    |
| 08                 | E.R.C. São Francisco de Assis                    | Z. Urbana   | Desativada em 1999                   |
| 09                 | E.E.E.F La Salle (1ª a 4ª Série)                 | Z.Rural     | Professor Municipalizado             |
| 10                 | E.E.E.F José Buciolli (1ª a 4ª Série)            | Z.Rural     | Desativada em 1999                   |
| 11                 | E.E.E.F Duarte da Costa (1ª a 4ª Série)          | Z.Rural     | Professor Municipal                  |
| 12                 | E.E.E.F Paola Francinete (1ª a 4ª Série)         | Z.Rural     | Professor Municipal                  |
| 13                 | E.E.E.F Pouso Alegre (1ª a 4ª Série)             | Z.Rural     | Desativada em 1999                   |
| 14                 | E.E.E.F Rio Branco (1ª a 4ª Série)               | Z.Rural     | Professor Municipal                  |
| 15                 | E.R.C. Santo Antônio (1ª a 4ª Série)             | Z. Urbana   | Desativada em 1999                   |

|    |  |           |                                       |
|----|--|-----------|---------------------------------------|
| 16 | E.E.E.F Nair de Nazaré Lemos (1ª a 4ª Série)                             | Z. Urbana | Cede espaço para o Ensino Médio       |
| 17 | E.R.C. Batista Raimundo M. Marinho (1ª a 4ª Série)                       | Z. Urbana | -                                     |
| 18 | E.R.C. da Fraternidade Raimundo Antonio Inácio de Lucena (1ª a 4ª Série) | Z. Urbana | -                                     |
| 19 | E.E.E.F José de Alencar (1ª a 8ª Série)                                  | Z. Urbana | Cede espaço para a Educação Especial  |
| 20 | E.E.E.F Princesa do Xingu (1ª a 8ª Série)                                | Z.Rural   | -                                     |
| 21 | E.E.E.F Saint Clair Passarinho   | Z. Urbana | Cede espaço para a Educação Especial  |
| 22 | E.E.E.F Antônio Moreira de Souza ((1ª a 8ª Série)                        | Z. Urbana | -                                     |
| 23 | E.E.E.F Oneide de Souza Tavares (1ª a 4ª Série)                          | Z.Rural   | -                                     |
| 24 | E.R.C. Instituto Maria de Mattias  | Z. Urbana | -                                     |
| 25 | E.E.E.F Indígena Baakajá   | Z.Rural   | Professor Contratado                  |
| 26 | E.E.E.F Indígena Cachoeira Seca  | Z.Rural   | Professor Contratado                  |
| 27 | E.E.E.F Indígena Xipaya  | Z.Rural   | Professor Contratado                  |
| 28 | E.E.E.F Indígena Curuaia   | Z.Rural   | Professor Contratado                  |
| 29 | E.E.E.F Indígena Patukre   | Z.Rural   | Professor Contratado                  |
| 30 | E.E. Profª Dairce Pedrosa Torres (E. Médio)                              | Z. Urbana | Cede espaço para o Ensino Fundamental |

**Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Altamira – SEMEC - 2005**

Em decorrência da operacionalização dessa transferência das matrículas do ensino fundamental para a rede pública de ensino municipal, esta enfrentou algumas dificuldades, pois no ensejo de se adequarem à nova situação, o governo local não se preocupou no primeiro momento em fazer um estudo acerca dos possíveis impactos dessa política no município.

Com isso, problemas como a desinformação dos profissionais da área, a insuficiência de recursos, o não funcionamento adequado do CACS, o atraso no pagamento dos salários dos docentes, ocorreram nessa localidade, principalmente no que diz respeito à ausência de uma infra-estrutura adequada dos prédios escolares para suportar o aumento expressivo do número de alunos. Isso porque, mesmo tendo sido repassada ao governo municipal um total de 30 escolas (ver quadro 2), estas não foram suficientes para suprir a demanda ocasionada pela municipalização. Sobre essa questão, é importante ressaltar que nesse período não foram construídos prédios escolares, ocorreram apenas reformas, ampliações e melhoramentos da estrutura física das mesmas.

Um ponto controverso e nevrálgico dessa política que ocasionou conflitos entre os docentes, o SINTEPP e a SEMEC foi a questão relacionada ao repasse dos servidores da rede estadual lotados nas escolas municipalizadas, cujos pagamentos salariais dos mesmos, após o

término da fase de transição prevista no Convênio, em sua Cláusula Nona, que trata das Responsabilidades Gerais – Item nº. 1.1.1.4, a qual estabelece que, passado os 90 dias a contar da data de assinatura da adesão, “os servidores estaduais contratados sob égide da Lei 5.389/87 e Lei Complementar nº. 007/91, envolvidos na Municipalização, terão seus vínculos transferidos à Prefeitura Municipal de acordo com o Decreto 2.424, de 16 de outubro de 1997” (p. 06).

No que tange precisamente às responsabilidades assumidas pela Prefeitura Municipal de Altamira, competiria a esse órgão administrativo assegurar a lotação e a remuneração dos trabalhadores da educação cedidos pelo estado, ficando o município obrigado a efetivar, de acordo com o que dispõe o Item 4.10 dessa mesma cláusula, a remuneração “no prazo máximo de 72 (setenta e duas horas) após a data de recebimento dos recursos repassados pelo Estado ou pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF”, bem como “garantir o fiel cumprimento dos valores salariais e percentuais praticados pelo Estado...” (Item 4.10.1, p. 11).

Foi por conta do descumprimento desse dispositivo por parte do poder público municipal, previsto no Termo de Convênio que regulamentou o processo de municipalização do ensino, que se iniciou um embate entre o SINTEPP, os docentes estaduais municipalizados, a SEMEC e a Prefeitura Municipal, o que, de certo modo, contribuiu para que as relações entre esses atores sociais e essas instâncias se tornassem bastante conflitivas.

Essas tensões a começaram se fazer presentes no cenário educacional na gestão do Sr. Domingos Juvenil (2001-2004), a partir do momento em que a situação salarial dos servidores cedidos (professores e técnico-administrativos) foi alterada significativamente por intermédio de uma decisão arbitrária desse administrador que, contrariando o disposto na Cláusula Nona, acima citada, retirou as vantagens remunerativas dos respectivos trabalhadores, tendo como argumento central para essa medida, a insuficiência de recursos do cofre público do município para arcar com os custos onerosos assumidos pelo governo anterior.

Outro ponto ainda considerado por esse prefeito para executar tal ação, foi o fato de que a diferença salarial registrada entre os docentes que faziam parte da rede municipal e os que foram municipalizados, era bem expressiva, o que poderia gerar disputas e reivindicações pela equiparação dos salários, às quais a prefeitura local não teria meios para assumir.

Tal decisão não foi debatida ou comunicada aos interessados, os quais tomaram conhecimento somente por ocasião do recebimento de seus contracheques, o que levou o SINTEPP a acionar o Ministério Público local para que este tomasse as providências legais. Segundo informações dadas pelo Coordenador Geral do sindicato em Altamira, o Sr. Osvaldo

Loureiro, o referido processo ainda encontra-se no âmbito judiciário, sendo que até a data presente os docentes que tiveram seus direitos violados por esse gestor, não foram reembolsados.

Mediante os impasses e descontentamentos gerados por essa decisão arbitrária, dos 339 servidores que foram municipalizados (sendo que no início da municipalização, 106 foram destratados pela SEDUC), os demais, 233 servidores que permaneceram a serviço da PMA (138 do grupo magistério e 95 do grupo administrativo), aos poucos foram retornando à rede estadual e em abril de 2004, os 59 trabalhadores da educação que até então, haviam permanecido na rede municipal, foram desmunicipalizados.

Sobre essa questão da “desmunicipalização”, é importante destacar que essa decisão de os professores retornarem para a rede estadual de ensino, mesmo que tenha acontecido em comum acordo entre as duas partes, os servidores e SEMEC/PMA, esse arranjo contrariava o disposto na Cláusula Décima Primeira do Convênio, a qual trata da devolução dos servidores e dispõe que “fica vedado o retorno do servidor estadual, cujas atividades foram repassadas ao Município pelo processo de municipalização, extinguindo-se a atividade somente com a aposentadoria, exoneração, demissão, dispensa e morte” (p. 14).

Segundo informações obtidas na Secretaria de Educação, o retorno dos professores somente foi possível devido o Termo de Convênio não ter sido renovado nesse período que demarcou a gestão do prefeito Domingos Juvenil.

Assim, como consequência da “desmunicipalização” dos trabalhadores da educação, além das perdas dos rendimentos mensais, os mesmos também tiveram suas vantagens trabalhistas subtraídas, uma vez que não conseguiram reaver suas gratificações do exercício do magistério, por terem ocorridos nesse período, alterações no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores da rede estadual.

Por conta da municipalização do ensino em Altamira, observaram-se também, algumas alterações consideráveis no que diz respeito à estruturação e ao funcionamento das escolas, pois devido o aumento do número de alunos matriculados (ver tabela 1) viu-se a necessidade de reformar e ampliar as instituições de ensino, tanto na zona rural quanto na zona urbana, como já comentado anteriormente.

Fazendo um cômputo preliminar do número de matrículas dos alunos atendidos pela Rede Municipal, antes e pós-municipalização, verifica-se um aumento bastante expressivo, principalmente no Ensino Fundamental (Menor e Maior), conforme registram os dados abaixo:



**Tabela 1 - Demonstrativo de Matrícula da Rede Municipal de Ensino Fundamental**

| ANO  | ZONA URBANA |            |       | ZONA RURAL |            |       | Total de Matrículas | *Total em Percentual |
|------|-------------|------------|-------|------------|------------|-------|---------------------|----------------------|
|      | Pré-Escola  | Ens. Fund. | E.J.A | Pré-escola | Ens. Fund. | E.J.A |                     |                      |
| 1997 | 341         | 4.767      | 264   | 98         | 3.313      | -     | 8.783               | -                    |
| 1998 | 696         | 11.329     | 2.247 | 89         | 2.927      | -     | 17.288              | 96,83                |
| 1999 | 396         | 11.959     | 3.376 | 21         | 2.267      | -     | 18.019              | 4,23                 |
| 2000 | 350         | 12.687     | 3.025 | 128        | 3.897      | -     | 20.087              | 11,47                |
| 2001 | 1.304       | 12.576     | 3.436 | 146        | 4.322      | -     | 21.784              | 8,45                 |
| 2002 | 1.273       | 13.046     | 3.398 | 137        | 4.503      | 73    | 22.430              | 2,96                 |
| 2003 | 1.527       | 12.643     | 3.091 | 154        | 4.533      | 109   | 22.057              | - 1,66               |
| 2004 | 1.504       | 13.358     | 3.022 | -          | 4.875      | 155   | 22.914              | 3,90                 |
| 2005 | 2.944       | 13.037     | 2.313 | 222        | 4500       | 225   | 23.241              | 1,43                 |
| 2006 | 2.245       | 14.358     | 2.228 | 309        | 4.539      | 382   | 24.527              | 5,53                 |

**Fonte: Setor de Estatísticas da Secretaria Municipal de Educação de Altamira.**

**\* Percentuais referentes ao total de matrículas do ano anterior.**

O quadro demonstrativo revela a evolução das matrículas das modalidades atendidas pela Rede de Ensino Municipal como consequência do processo de municipalização, demonstrando oscilações de um ano para outro no número de alunos atendidos pela rede municipal de ensino. Com isso, antes da implantação da municipalização em 1997, foram ofertadas 8.783 matrículas, já no ano de 1998, período em que ocorreu a municipalização, foram ofertadas 17.288, registrando um expressivo acréscimo de 96,83%, sendo que a expansão das matrículas na modalidade do ensino fundamental na zona urbana foi bem mais significativa, ao registrar um aumento de 137, 65%, enquanto na zona rural houve um decréscimo de 11,65%. Já na Educação de Jovens e Adultos, houve um aumento de 151,14%, o que representou uma ampliação bem superior ao do Ensino Fundamental.

Esses percentuais se mantiveram mais ou menos estáveis, apresentando algumas oscilações nos anos posteriores, registrando-se uma pequena queda nas matrículas do Ensino Fundamental (- 3,09%) e EJA (- 9,03%) da zona urbana no ano de 2003.

No período que demarca a concretização da política de municipalização do ensino em Altamira, aconteceram outras realizações no que tange especificamente à educação

escolarizada. Com a intenção de combater os altos índices de evasão, repetências e como forma de incentivar a aprendizagem dos alunos foi criado, em 1998 o Projeto Saber, dirigido especificamente ao alunado da rede municipal, focalizando os estudantes da 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental e da 1ª a 4ª Etapas da EJA, e o Projeto Alfabetização de Jovens e Adultos, cuja primeira turma iniciou em outubro desse mesmo ano e concluiu em junho de 1999, sendo que dos 341 alunos matriculados, 280 concluíram e ingressaram na 1ª etapa do ensino supletivo.

Outro trabalho desenvolvido no governo do prefeito Claudomiro Gomes (PSDB) foi o Projeto Esperança, reconhecido nacionalmente e iniciado em 1997, que era direcionado às crianças e adolescentes com idade entre 07 e 14 anos da camada popular, com renda familiar inferior a meio salário mínimo, alcançando um total de 330 alunos.

Tendo como objetivo geral resgatar a cidadania das crianças que se encontravam em situação de risco social e pessoal, e com o intuito de inseri-las na vida escolar, com acompanhamento, propiciando-lhes acesso às atividades artísticas, educativas, culturais, desportivas e de lazer, além de outras atividades integradas, esse projeto foi um dos oito programas de atendimento à criança e ao adolescente desenvolvidos na Amazônia, que recebiam recursos do Programa Criança Esperança, da Rede Globo de Televisão.

#### **1.6. Os novos arranjos institucionais e a Política Educacional de Altamira.**

No contexto atual, a rede municipal de ensino possui 34 escolas na zona urbana (27 escolas para o Ensino Fundamental e EJA, 7 escolas de Educação Infantil), uma creche e ainda, uma escola que oferece vagas para a creche e pré-escola; 48 escolas na zona rural, 12 escolas nas áreas indígenas, configurando uma rede pública de tamanho considerável, haja vista que atende atualmente um total de 24.527 alunos (de acordo com o número de matrícula de 2006) , distribuídos na zona urbana e rural, incluindo a educação indígena, totalizando 895 turmas em todas as níveis e modalidades de ensino que estão sob a responsabilidade do município, englobando as turmas de correção de fluxo.

Entendendo a política educacional como um conjunto de metas, objetivos e ações articuladas com finalidades de intervir na realidade educativa, verifica-se no município de Altamira a partir do ano de 2001, uma proposta desenvolvida pela Secretaria de Educação local assinada pelo então Prefeito Domingos Juvenil por meio da parceria firmada com o

Programa de Gestão Municipal e Escolar do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil – o qual se denominava Programa Escola Campeã.

Diante dessa adesão, o campo educacional local é reestruturado em seus aspectos organizacionais e pedagógicos, mudanças desencadeadas pela adoção de alguns princípios exigidos pelo IAS.

Trata-se de um Programa estruturado para ser implementado em 4 anos, elaborado para auxiliar Municípios e Estados com acentuados problemas educacionais, tendo como objetivo consolidar, dar sustentabilidade e aprimorar os procedimentos e ações que se mostrarem efetivas na melhoria contínua do desempenho dos alunos e da eficiência e eficácia da gestão do ensino fundamental público.

Até o ano de 2004, em nível de Brasil, esse Programa foi implementado em 42 municípios de 24 estados, atendendo cerca de 720 mil alunos do ensino fundamental das redes municipais atendidas pelo convênio. No Estado do Pará, são parceiros dessa Proposta educacional municípios de Altamira, conforme já mencionado e Santarém. A Escola Campeã, atual Rede Vencer, sustenta-se sob dois eixos, a saber:

Gestão Municipal fortalece o município para assegurar a universalização e a qualidade do ensino, melhorando a capacidade do município de coordenar e implementar uma política educacional que priorize o ensino fundamental e a operação eficiente de uma rede de escolas eficazes, integradas e autônomas. Gestão Escolar fortalece e instrumentaliza a escola para gerenciar sua autonomia administrativa, financeira e pedagógica; assegura a melhoria contínua do desempenho dos alunos e fortalece a participação da comunidade na vida da escola (PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ).

De acordo com as diretrizes da Escola Campeã, essa política educacional atua como elemento estratégico na melhoria da qualidade do ensino e na regularização do seu fluxo, visando à instrumentalização e ao fortalecimento tanto da gestão das Secretarias Municipais de Educação quanto das Instituições Pedagógicas da rede pública.

Outras ações desenvolvidas no município em parceria com o Instituto no sentido de proporcionar uma qualidade de ensino local, baseiam-se nos Programas de Alfabetização (Se Liga), adaptado do método Dom Bosco, dirigido aos alunos defasados não-alfabetizados, nas quatro primeiras séries do ensino fundamental; e o de Aceleração (Acelera Brasil), dirigido aos alunos de 1ª a 3ª séries do ensino fundamental, cujo objetivo é promover sua promoção, preferencialmente, para a 5ª série.

Esses programas são responsáveis pela inserção de uma cultura de gestão eficaz na rede escolar, focalizada nos resultados, com vistas a combater os baixos níveis de aprendizagens e repetências e a distorção idade/série. Programas esses que de acordo com Oliveira e Colaboradores (2001, p. 09), defensores da pedagogia do sucesso, “trata-se, portanto, de uma política e uma nova forma de fazer política educacional, e não simplesmente de acelerar os alunos, ou adotar novos métodos pedagógicos”.

Essa política educacional conta também com um processo avaliativo próprio, de caráter externo e interno, desenvolvendo três tipos distintos: *a Avaliação dos Indicadores de Gestão*, que confere nota anualmente a um conjunto de itens, como a autonomia escolar, otimização da rede municipal (urbana e rural), colegiado, calendário escolar, dentre outros; *Avaliação dos Indicadores de Eficiência*: que atribui notas anualmente a um conjunto de itens por meio de fichas, como controle de frequência dos alunos e professores, o cumprimento dos 200 dias letivos, as taxas de distorção idade-série, abandono, transferência, dentre outros; *Avaliação de desempenho dos alunos*, aplicada a uma expressiva quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental.

No ano de 2005, esse Programa sofreu algumas alterações em sua estrutura organizacional original, coincidindo com a época em foi renovado o convênio com o Instituto Ayrton Senna mediante a assinatura da Prefeita Odileida Sampaio. Com isso, passou a denominar-se de Rede Vencer, reunindo quatro tecnologias sociais na área da educação formal: o Programa Se Liga, Acelera Brasil, Circuito Campeão e Gestão Nota 10.

Embora essa política educacional ocupe lugar central na gestão e no processo educativo dessa localidade, é importante salientar a existência de outras atividades desenvolvidas pela SEMEC, denominados de Programas de Complementação Educacional, como a Capoeira na Escola, Escola de Música e Inclusão Digital (este último realizado em parceria com a Eletronorte) desenvolvidos com a finalidade de estimular os alunos com dificuldades de aprendizagem e de propiciar sua permanência na rede pública de ensino.

Outro aspecto de grande importância e que precisa ser mencionado, diz respeito aos órgãos colegiados de caráter consultivo que atualmente existem em Altamira no campo educacional, no caso, o Conselho de Alimentação Escolar - CAE (responsável pela fiscalização das despesas como a merenda escolar e a qualidade dos alimentos), intuído por meio do Decreto nº. 205, de 02 de fevereiro de 2005, sendo composto pelos seguintes representantes: dois representantes do Poder Executivo; dois representantes do Poder Legislativo; quatro representantes dos professores; quatro representantes dos pais de alunos e dois representantes da sociedade civil.

Outro órgão colegiado é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF - CACS, instituído através do Decreto nº. 390, de 23 de setembro de 2005. Com relação a sua composição, no referido documento não fica explícito o total e quais membros irão dele fazer parte, o mesmo se refere à nomeação de duas conselheiras, sendo uma como membro titular e outra como suplente, as quais são as mesmas representantes do Poder Executivo no CAE; fato que pode causar muita estranheza com relação à validade das ações desenvolvidas por tal conselho.

O município de Altamira ainda conta com outros conselhos, como o Conselho Escolar, cuja informação fornecida pela SEMEC é que cada escola possui tal órgão colegiado; a Associação de Pais e Mestres, o qual existe em apenas uma escola conveniada com a Secretaria de Educação – a Escola Renascer, e os Conselhos de Classe.

Em relação à situação desses órgãos no interior e dessa política, pode-se dizer que os mesmos enfrentaram grandes dificuldades no que diz respeito à realização de suas funções normativas e fiscalizadoras, uma vez que durante boa parte da gestão educacional praticada no período de 2001 a 2004 esses mecanismos de participação tiveram pouca representatividade nos desdobramentos da política educacional, principalmente o CACS e o CAE, os quais paulatinamente foram tendo suas atribuições diluídas devido à forte centralização das decisões no âmbito da Secretaria de Educação e da Prefeitura Municipal verificada nesse período e confirmada nos depoimentos colhidos no decorrer da pesquisa de campo.

Na gestão atual, esses órgãos colegiados também vêm se mantendo na obscuridade, posto ter sido ressaltado pelos entrevistados a modesta atuação dos mesmos, causando certa desconfiança da comunidade escolar e local quanto à possibilidade de estes virem a se tornar esferas de participação e compartilhamento do poder decisório.

É interessante ressaltar que a comunidade educativa do Município, atualmente, não conta com o Conselho Municipal de Educação - CME. Este foi criado sob a Lei nº. 657, de 18 de dezembro de 1995, pelo então prefeito Maurício Bastazzini, com as atribuições de participar dos procedimentos necessários na gestão, no assessoramento e na elaboração da política educacional do município, bem como na aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação pública municipal, dentre outras. Tratava-se de “um órgão deliberativo e fiscalizador das Políticas Públicas de Educação no Município de Altamira” (Art., 2º), sendo composto por 12 (doze) membros, de acordo com o que estabelece o Artigo 4º:

- I – 06 (seis) representantes dos prestadores de serviços em educação, indicados pelo Executivo Municipal, entre eles o Secretário Municipal de Educação;
- II – um representante dos Conselhos Escolares, Associações de pais e alunos;
- III – um representante dos Prestadores de Serviços em Educação na esfera Federal;
- IV – um representante dos Prestadores de Serviços em Educação na esfera Estadual;
- V – um representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente;
- VI – um representante das Escolas Particulares do Município;
- VII – um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação.

Embora o CME tenha sido criado no ano de 1995 e desenvolvido suas atividades ao longo da administração do Prefeito Claudomiro Gomes (1997 a 2000), o mesmo foi destituído no decorrer do governo do então prefeito Domingos Juvenil e, até os dias atuais, este não voltou a funcionar, mesmo sendo reivindicação constante em encontros e seminários realizados em Altamira, por parte dos educadores e dos movimentos e lideranças sociais.

Sobre o desmembramento do CME em Altamira, é possível perceber a “preocupação” que essa gestão tinha em relação à participação da sociedade civil nos processos decisórios da educação. O entendimento que o Senhor Domingos Juvenil possuía em relação à existência desse órgão, era de sua não-obrigatoriedade, sob alegação do município ainda não constituir seu próprio sistema de ensino. E embora tenha havido algum descontentamento por parte dos educadores, estes pouco puderam fazer diante do autoritarismo do poder público municipal.

Após a contextualização da situação educacional do Município de Altamira, é perfeitamente claro que esse cenário se constitui um excelente *locus* de análises e questionamentos sobre a política educacional proposta pela SEMEC, bem como as implementações das ações educativas desenvolvidas pela rede de ensino público e as possibilidades de atuação dos setores e lideranças sociais que compõem o poder local em Altamira.

Assim sendo, mediante essa nova configuração da gestão da educação que se estabelece a partir dos imperativos reformistas, o poder local enquanto campo de discussões, para novas práticas político-democráticas adquire maior relevância no contexto político-social, operando como espaço de disputa entre os diferentes segmentos presentes na

sociedade, possibilitando o emponderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processo de desenvolvimento.

É nesse ponto que se circunscreve a necessidade de maior compreensão do poder local e da democratização do espaço público, principalmente no campo educacional, uma vez que tal tema constitui base das discussões que fundamentam o presente estudo, pois associado à questão da valorização e fortalecimento do local, torna-se elemento significativo para desvelar os limites e possibilidades da própria concepção de democracia, que trataremos em seguida.

### **1.7. A democracia participativa: pontos para debates**

O debate contemporâneo em torno da democracia participativa, mediante ampliação do envolvimento da sociedade civil e do alargamento dos espaços públicos, vem se caracterizando como contraproposta aos modelos excludentes de democracias eleitoreiras e das teorias reducionistas que tendem a interpretar e defendê-la de maneira incondicional aos procedimentos formais da representatividade, tendo como fator essencial a eleição por meio do voto.

A negação por esse modelo de democracia pautada nos princípios liberais tem sido uma constância nos discursos contra-hegemônicos que defendem, cada vez mais, a distribuição do poder nas sociedades contemporâneas. Pressões essas que tiveram origem, principalmente, nos diferentes segmentos sociais que nunca tiveram acesso a políticas públicas. Segundo Santos e Avritez (2005b), essa busca das camadas populares por inclusão nos processos participativos e decisórios fez com que as concepções de democracia que vigoraram ao longo da segunda metade do século XX fossem questionadas por sua inoperância diante das expectativas e necessidades dos novos protagonistas sociais emergentes, contribuindo para que os processos de democratização em curso na América Latina possibilitassem “inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado de democracia e pela constituição de uma nova gramática social” (Id. p. 54).

Com isso, cria-se uma tensão entre a democracia representativa e a democracia participativa, entre procedimento e participação social, posto que as reivindicações por parte da sociedade civil passaram a demandar uma redefinição da própria esfera do Estado, colocando-o como um *Estado experimental* (SANTOS 2000).

É inegável que a própria CF de 1988 possibilitou o aprofundamento da democracia participativa quando estabelece regras de institucionalidade bem definidas para que os mecanismos de participação viessem a se tornar realidade.

Outro aspecto que, sob o ponto de vista legal, abriu caminhos para a construção de experiências administrativas democráticas foi o fato de essa Lei Magna ter proporcionado a autonomia jurídico-política e financeira dos municípios, expressando alterações substanciais na forma de perceber a política no âmbito local, pois de acordo com Costa (1996, p. 116), diferente das anteriores, proporcionou “visibilidade do que antes era percebido como passivo, pelos estudos e imagens do local: a pluralidade de atores sociais e políticos que compõem a vida local”.

O fato é que toda essa reforma no Brasil postulou às municipalidades a denominação de novos protagonistas diante do processo de globalização, passando a configurar como *locus* estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Nessa perspectiva, as localidades são convocadas a buscar soluções para os diversos problemas que afetam seus contextos, ocasionados tanto pela racionalização por parte do governo federal das políticas sociais, quanto pela ocupação desordenada dos centros urbanos impulsionada pela continuação do processo de urbanização. Ao mesmo tempo, também são responsabilizadas pela articulação entre a administração pública, os agentes econômicos políticos e privados e a sociedade civil, inserindo-se nessa dimensão a questão do empreendedorismo urbano, o planejamento estratégico, a competitividade empresarial, os quais exigem das gestões públicas locais ações mediadoras entre os diversos segmentos presentes no cenário local<sup>16</sup>.

Dito isso, percebe-se que as reformas institucionais que vêm ocorrendo no Brasil visando o fortalecimento da autonomia municipal têm convergido para a redefinição das práticas gestonárias das políticas públicas no plano local, acirrando o debate sobre o “exercício de um bom governo”, segundo aponta Santos Júnior (2001, p. 54), sinalizando na

---

<sup>16</sup> Como esse não é o principal foco de interesse nesse momento, coloco aqui essas questões somente com o intuito de situar as discussões que o próprio tema do poder local projeta. Contudo, é certo atentar para o fato de que as grandes cidades, após a reforma municipal no Brasil, passaram a responder por demandas sociais, políticas e econômicas, funcionando como uma espécie de ponte entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado, entre o setor público e o setor privado. Daí estarem presentes nas agendas neoliberal, uma vez que ao serem percebidas como protagonistas potenciais para o desenvolvimento local, são alvos constantes das empresas internacionais, o que tem gerado um profundo processo de competitividades entre as administrações públicas na busca de captação dos recursos fiscais. Isso tem contribuído para um triste cenário, haja vista que ao se comprometerem com as políticas predatórias neoliberais, as questões sociais podem ser secundarizadas, comprometendo os direitos sociais de seus cidadãos. Para um aprofundamento maior sobre discussão consultar Santos Junior (2001) e Dowbor (2003).



direção “tanto da normalização institucional requerida pelas reformas institucionais quanto à coordenação dos atores políticos”.

Esse autor considera ainda, que a busca pela boa governança remete ainda a outras demandas “vinculadas às transformações nas instituições do governo local, de modo a captar a emergência de novas formas de governo que articulam diversos processos políticos e administrativos” (Id. 2001, p. 59). Nessa direção, argumenta que o próprio conceito de governança aponta necessariamente ao funcionamento dos regimes democráticos a partir de três processos atrelados a essa temática:

(i) o declínio das instituições políticas de representação de interesses tradicionais; (ii) a emergência de uma nova cultura política ligada à multiplicidade de atores sociais com a presença na cena política; e (iii) a emergência de um novo regime de ação pública, decorrente do novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais, que exigisse a reconfiguração dos mecanismos e processos de tomadas de decisão (Ibid., p. 59).

A concepção de governança apontada por Santo Júnior (Ibid., p. 61) “interação entre governo e sociedade no contexto das transformações sociais e econômicas das sociedades democráticas” parece apropriada pelo autor para analisar as mudanças nas instituições do poder local atualmente em curso no Brasil. Isso porque essa compreensão possibilita um deslocamento da ação governamental sobre os governados, ou seja, de sua capacidade governativa de gestão para uma relação de cooperação e conflitos entre os diversos segmentos e atores, visando a participação coletiva nos processos decisórios de gestão local, ou nas palavras do autor:

A noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato *institucional formal*, mas supõe a construção de *coalizões entre os atores sociais*, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis (Id., 2001, p.60, grifos meus).

Compreendemos que não há como negar que a valorização e a ressignificação das municipalidades trouxeram à tona o reconhecimento e o declínio das tradicionais instituições

políticas de representação, ao mesmo tempo em que favorece o redimensionamento do papel do poder público e dos atores sociais, o que exige uma reflexão acerca da questão da institucionalidade democrática, ou seja, dos novos arranjos institucionais que pronunciam a relação entre o governo e sociedade no plano local.

Também acreditamos que os desdobramentos desse jogo político engendrado pelo intermédio das determinações constitucionais impulsionaram uma reelaboração e uma afirmação dos temas da democracia participativa e da inclusão social dos atores sociais até então marginalizados nos processos decisórios, fazendo com que a democracia constitui ter valor estratégico, de “referência básica nos níveis prático e teórico – donde a recorrência das idéias de direito e cidadania” (DANIEL, 1994, p.22).

Neste ponto, recorreremos ao trabalho de Guillermo O’Donnell (1999), em que trata da teoria democrática, elaborando uma reflexão bastante instigante sobre as características essenciais de um regime democrático e das conexões entre democracia, alguns aspectos do Estado e o conjunto do contexto social, abordando assim, suas definições atuais no cenário das emergências das novas democracias.

O autor parte da premissa de que as teorias democráticas correntes precisam assentar-se em uma perspectiva analítica-histórica, consensual e legal, o que possibilita a criação de instrumentos conceituais adequados à própria definição do regime democrático. Com isso, supera uma visão minimalista e processual de democracia e propõe uma definição realista e restritiva, onde “o regime democrático consiste de eleições competitivas e institucionalizadas, acompanhadas de algumas liberdades políticas” (Id., 1999, p. 597).

Nessa linha de raciocínio, o autor permite a percepção de que a realização de eleições não é suficiente para tornar democrático um regime político. Para tanto, ressalta que as eleições necessitam ser regulares, limpas, institucionalizadas e competitivas, ou seja, elas devem reunir “as condições de ser livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes” (Ibid., p. 589).

Daí que, a legitimidade de um sistema político constituído por intermédio de setores institucionais, históricos e culturais, e sua credibilidade pela população representam condições essenciais para a constituição de normas e valores de adesão à democracia, ao credenciarem o regime democrático não como um ente monolítico alicerçado em procedimentos formais de processos eleitorais livres, que secundariza a participação efetiva da comunidade, mas como um regime capaz de assegurar os direitos políticos e civis de seus cidadãos.

A existência de confiança não somente cria uma atmosfera de credibilidade e, conseqüentemente, de legitimidade, como ainda fortalece o contrato social. A ausência desses

elementos gera tensão permanente e instabilidade na sociedade, que no máximo pode aspirar um modelo de democracia instável em que mecanismos da arquitetura institucional parecem medidas casuísticas e descontextualizadas (BAQUERO, 2003).

Com a intenção de complementar sua definição, O'Donnell (1999) ressalta ainda a importância da existência de um conjunto de liberdades básicas e dos direitos políticos para assegurar a realização das eleições em um regime democrático ou poliárquico, termos utilizados como sinônimos pelo autor, com o mesmo sentido, embora reconheça que as liberdades políticas apresentem limites externos e internos, por conta de suas dimensões se basearem em juízos de valor indutivo. Por isso, argumenta que ao invés de se ambicionar instituir “artificialmente os limites internos dessas liberdades, um caminho mais proveitoso consiste em estudar teoricamente as razões e implicações desse enigma” (Id. 1999, p. 594).

A partir desse entendimento, evidencia sua preocupação em estabelecer uma definição restritiva e realista de regime democrático por intermédio de critérios teóricos claros e sólidos, os quais favorecem suas análises empíricas, uma vez que não se limita a perceber as eleições competitivas como único elemento específico da democracia, o que suprime seu caráter minimalista. Desse modo, sua proposta de análise configura-se como sendo realista; ao mesmo tempo em que é considerada restritiva porque não admite a inclusão de uma lista extensa e detalhada das liberdades essenciais, o que inevitavelmente acabaria tornando sua definição imprecisa e analiticamente estéril. Nessa perspectiva, nas palavras de O'Donnell (Ibid.587, p.) “uma definição realista e restritiva, ou democracia política ou regime democrático, delimita um espaço empírico e analítico que permite distinguir esse tipo de regime de outros, com conseqüências normativas, práticas e teóricas”.

Para que o regime democrático garanta sua legitimação, precisa-se considerar dois aspectos essenciais: primeiro, trata-se de um regime representativo de governo que tem como único procedimento o acesso pela via das eleições competitivas e institucionalizadas, o que remete ao direito de votar e ser votado; segundo, trata-se de um regime onde o sistema legal deve assegurar algumas liberdades e direitos fundamentais, os quais definem e estabelecem a cidadania política, tendo como base a constituição de agentes, concebidos como alguém “dotado de razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos de sua situação e de seus objetivos, e dos quais, salvo prova conclusiva em contrário, é considerado o melhor juiz” (Id. 1999, p. 603).

Essas mesmas liberdades políticas são partes integrantes também dos direitos subjetivos e civis atribuído pelo sistema legal, cuja base é a percepção de um indivíduo como sujeito jurídico, constituído de direitos. Nesse sentido, a cidadania política é inerente aos

direitos civis e sociais historicamente conquistados bem antes da democracia entrar em cena, o que leva a perceber que a relação entre cidadania política e cidadania civil há uma “conexão histórica, jurídica e conceitual muito mais íntima do que reconhecem muitas teorias de democracia realistas ou não” (Ibid., p. 610).

Todas essas discussões em torno da expansão e atribuição dos direitos subjetivos em um regime democrático, refletem uma ligação ulterior com as desigualdades sociais, pois não é possível separar a cidadania política da cidadania civil e social. Essa indissociabilidade, segundo O’Donnell (Ibid.), remete à questão da existência e a garantia de acesso a esses direitos, sem os quais há o risco de supressão da própria participação, fragilizando assim a dinâmica democrática, posto que a própria dimensão indecível e os limites internos e externos das liberdades políticas e das disputas convencionais que se estabelecem na esfera pública, onde se verificam múltiplos espaços de disputas em torno da definição de *agency*, tanto podem fortalecer tais direitos quanto pode enfraquecê-los ou suprimi-los.

Nesse sentido, esse teórico defende a necessidade de análises e avaliações acerca dos diferentes graus e dos tipos de democracias existentes. Isso se faz indispensável, principalmente no contexto das novas democracias, por conta dos problemas que lhes são intrínsecos, isto é, das desigualdades sociais, do problema da miséria e do temor da violência, haja vista que a presença de tais distúrbios “impedem a existência ou o exercício de aspectos básicos da *agency*, inclusive a disponibilidade de opções e mecanismos compatíveis com ela” (Id. 1999, p. 625). Aspectos muito bem observados por Santos Júnior (2001), quando defende que tais elementos são imprescindíveis para descortinar a causa de muitos problemas na democracia no cenário brasileiro e compreender as atribuições do poder local no contexto das reformas municipais que vêm ocorrendo no país.

Há de se considerar, entretanto, que o regime democrático, na concepção de O’Donnell (op. cit.), não está desvinculado das variáveis legais, econômicas e sociais. Ao contrário, seu próprio entendimento de democracia configura a compreensão de que a dinâmica democrática está inseparada dos contextos históricos, socioculturais e estágio atual de cada região. Isso faz com que não haja uma garantia dos direitos *per se* nesse tipo de sistema, já que pode haver uma disfunção entre os direitos subjetivos e o tecido social, entre as relações de interesse do estado com a sociedade civil, ou seja, “a cidadania política pode ser implantada em meio a uma cidadania civil fraca ou extremamente injusta, para não falar do problema mais grave dos direitos sociais” (Ibid., p. 616).

Apresentada nesses termos, observa-se que a questão da democracia não é algo tão linear, muito menos a garantia de que um regime dito democrático, amparado nas eleições

diretas, em instituições políticas e sociais representativas do poder não é suficiente para assegurar a participação cidadã, muito menos a horizontalidade do exercício do poder. Na verdade, trata-se de desmistificar a idéia de que a democracia reduz-se apenas ao método processual de eleições periódicas, fazendo com que sua essência, a participação cívica, por meio dos direitos e liberdades políticas seja suprimida e esvaziada de seu teor crítico (BAQUERO, 2003).

Acreditando que a democracia é uma competição pelo exercício do poder e da liderança, por isso não se trata de um campo harmônico, mas de uma arena onde se travam disputas, operam articulações entre os sujeitos portadores de direitos e o governo, reconhecemos a importância da esfera pública como mecanismo basilar para discutir e reivindicar os processos de democratização da sociedade, entendida aqui como

“[...] uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS apud SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 83).

A esfera pública que tem como base a própria sociedade civil, a qual distingue-se tanto da administração pública quanto do sistema econômico, e constitui palcos em que se configuram representantes dos diferentes atores e interesses sociais materializados sob forma de conselhos, organizações, reuniões, assembleias, fóruns, dentre outros.

Nessa dimensão, entende-se que as decisões para serem consideradas legítimas, necessitam impreterivelmente, partir da sociedade civil e encaminhar para as instituições políticas representativas, o que permite vislumbrar com toda clareza que a democracia demanda “a existência de uma sociedade civil democrática autônoma e de uma esfera pública capaz de gerar a formação democrática da opinião e da vontade” (Ibid. p. 84).

Em outras palavras, a esfera pública consegue alterar as relações de poder e modos de regulação de conflitos, podendo ser capaz ainda de introduzir um novo comportamento político através da articulação de redes sociais, possibilitando o protagonismo e a construção de uma comunidade cívica, caracterizada “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (PUTNAM, 1996, p. 31).

O aprofundamento da democracia em torno da democracia direta e participativa significa maior intervenção, presença, poder dos grupos populares alternativos buscando, por

meio de ações coletivas e solidárias, contrapor-se à hegemonia das elites dominantes, refletindo assim, um campo de competição pela hegemonia cultural e política com vistas a acumular forças e transformando o estado, alterando sua estrutura e orientação conservadora.

### **1.8. A Participação como elemento mediador no processo de democratização da gestão educacional**

O quadro social e político-institucional resultante das mudanças projetadas pelos movimentos reivindicatórios da sociedade organizada no período de abertura política no cenário brasileiro, desencadeou um aumento na demanda pela participação dos atores sociais na cena pública, possibilitando um avanço expressivo no associativismo civil, no enraizamento de uma cultura intervencionista dos cidadãos nos processos decisórios que norteiam a definição e a implementação dos programas sociais.

É certo que a CF de 1988 legitimou a participação civil e alterou a dinâmica do poder no Brasil, à medida que transferiu recurso e encargos para os estados e os municípios, fazendo com que estas unidades subnacionais assumissem responsabilidades quanto ao enfrentamento dos problemas e das demandas locais, bem como a necessidade de construir novos espaços de debates e intervenção popular na administração pública.

Nessas bases, as inovações institucionais fomentadas pela Lei Maior, concorreram para que dos atores representantes do poder local figurassem como estratégia de mudança o envolvimento social. Não obstante, por tratar-se de um conceito polissêmico e ideológico, como adverte Teixeira (2002), a participação tem recebido diversas designações e vem sendo utilizada de várias maneiras, ora como expressão de contestação às práticas conservadoras e autoritárias, ora como processo de cooptação consensual em convergência ao jogo argumentativo próprio do neoliberalismo que, por meio dessa temática, manipula as noções de desenvolvimento social, responsabilização e solidariedade.

Diante dessa complexidade contraditória que esse componente conceitual possui, com diversas possibilidades de leituras analógicas e de contrastes, esse pesquisador chama atenção para a necessidade de demarcar a própria definição de participação. Para tanto,

É fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações (Id., 2002, p. 26).

Tal cuidado é indispensável na medida em que o fenômeno participativo presume uma relação de poder que não se dá apenas por intervenção concreta do Estado, mas entre todos os envolvidos, demandando a existência de procedimentos e comportamentos racionais. Isso significa considerar no interior desse debate, o aprofundamento dos direitos políticos e civis, o acesso às fontes de informações, pois a própria materialização dos processos decisórios coletivos exigem a criação de mecanismos e canais de mediação que possibilitem sua disseminação, sejam eles institucionais ou não.

Dá Teixeira (Idem) julgar necessário o equilíbrio entre as instâncias institucionais – estruturas compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público – e as instâncias não-institucionais – compostas por atores provenientes, em sua maioria, dos movimentos sociais e de outros tipos de associações e grupos da sociedade civil organizada – pois entende que a “combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à definição de participação como exercício da cidadania” (Id., 2002, p. 30).

Como podemos observar, o uso dos diferentes arranjos institucionais e/ou associativos que orientam e regulam a relação entre o poder público e a coletividade tem permitido consubstanciar os princípios da democracia participativa, a qual se caracteriza pela combinação entre instrumentos da democracia representativa e da democracia direta<sup>17</sup>.

É por meio dessa articulação que Teixeira (Ibid., p. 32) opta por trabalhar com o conceito de *participação cidadã*, por compreender que esse termo contempla dois elementos considerados contraditórios na atual dinâmica da política: o fazer ou tomar parte da cidadania e sua dimensão cívica. Assim, define essa categoria da seguinte forma:

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços

---

<sup>17</sup> Nesse ponto, interessa sublinhar que Teixeira (2002) considera ser este o grande desafio da teoria política contemporânea, pelo simples fato de que a busca pelo equilíbrio entre esses dois modelos de democracia impõe cuidados especiais, haja vista que, por se tratar de espaços de articulações e negociações entre os diversos atores políticos, há sempre o risco do corporativismo e dos particularismos, o que pode comprometer e, inclusive, impossibilitar sua materialização.

públicos e não reivindicados nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano da lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação.

Nessas condições, as formas participativas superam o teor instrumental da integração passiva e subordinada, revelando-se como mecanismo de controle social e político das ações do Estado pela sociedade, ao mesmo tempo em que se constitui elemento estratégico para tematizar a questão da identidade, através da qual as diferenças e as especificidades dos diferentes grupos sociais são percebidas e reconhecidas pelo conjunto da sociedade.

A busca de alternativas como meio para proliferar práticas e valores participativos tem no setor educacional um campo inexaurível para refletir sobre as relações mais amplas das escolas, da gestão da educação com as políticas públicas e com as inovações pedagógicas e gestionárias por elas propostas.

A orientação geral das diretrizes que regulam a educação atualmente se ancora na perspectiva da gestão democrática - participativa que, em suas bases discursivas, firma-se na aceção do trabalho organizado coletivamente, na tomada conjunta de decisão sobre os encaminhamentos e ações educacionais.

Daí a palavra participação estar sujeita a diferentes interpretações por possuir um caráter difuso e ambíguo, o que certamente tem concorrido para seu uso crescente e indiscriminado nas agendas governamentais, principalmente no campo da educação pública. Exemplo disso é a forma como aparece na LDB nº. 9394/96, em seu artigo 12, onde privilegia o envolvimento da comunidade na gestão escolar, dispondo que os estabelecimentos de ensino têm a incumbência de “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola” (Inciso VI); e de “informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica” (Inciso VII).

Apesar dessas determinações contidas nessa Lei trazerem, em tese, possibilidades de envolvimento dos pais nas decisões dos rumos da escola e de seus propósitos educativos, elas, por si só, não asseguram sua concretude. Pois, embora tenham representado avanços substanciais, como sinaliza Paro (2001) e Lück (2006) por oportunizar a participação das famílias e de outros setores da sociedade nas atividades escolares, na realidade, esta, em sua efetividade e significado político, vem sendo pouco empregada, haja vista que sob a designação de práticas participativas, algumas experiências são orientadas sem a devida



atenção e o entendimento que está em seu sentido democrático demanda para promover a construção de aprendizagens e vivências cívicas e de cidadania.

Em vista disso, expressões como “gestão participativa”, “gestão democrática”, “administração colegiada” perdem-se em um emaranhado jogo de redundância, segundo adverte Lück (2006), uma vez que servem para designar o engajamento da comunidade escolar e local em atividades extracurriculares, as quais ocorrem geralmente por ocasião de organizações das festas tradicionais, de campanhas e de atividades de transversalidade do currículo. Outra prática bem comum se dá nas reuniões de Conselho ou nas reuniões pedagógicas organizadas para tomadas de decisões a respeito de situações problemáticas observadas pela direção escolar ou pela Secretaria de Educação, onde na maioria das vezes, são realizadas mais para comunicar sobre as soluções já definidas aprioristicamente, ou ainda para convencer e identificar as resistências de tais deliberações.

Mediante tais circunstâncias, observam-se práticas pseudoparticipativas que descaracterizam o processo legítimo e o seu sentido de autonomia e responsabilidade coletiva pelas ações educacionais, reduzindo-as ao simples exercício passivo e banal de comparecimento ou representatividade induzida. Daí Lück (Ibid., p. 33) chamar atenção para as conseqüências que esse modelo participacionista acarreta, pois na leitura que faz sobre a discussão alerta para o seguinte aspecto:

[...] essa prática, embora pareça oferecer, do ponto de vista de quem a conduz, alguns resultados positivos, do ponto de vista socioeducacional, a médio prazo, produz resultados altamente negativos que deterioram a cultura organizacional da escola por várias razões: a) por destruir qualquer possibilidade de colaboração benéfica; b) por promover o descrédito nas ações de direção e nas pessoas que detém autoridade; c) por gerar desconfiança, insegurança e, ainda, d) por destruir as sementes e motivações de participação efetiva que existem nas pessoas que, ao se sentirem usadas, passam a negar esse processo e até mesmo sua legitimidade.

Com isso, marcada por um complexo jogo normativo e institucionalizado, a participação no cenário educacional, que se corporifica em grande medida pela via da representação da comunidade em seus diversos segmentos – associações de pais e mestres, conselhos escolares, grêmios estudantil, associação dos trabalhadores em educação –, ainda é percebida com uma certa resistência e, até mesmo descrença em seu poder de aglutinar esforços coletivos em favor da democratização da gestão do ensino e da própria sociedade.

Esse descrédito deve-se à forma como esta vem sendo ostentada no processo de modernização da educação, assinalada por discursos e ideologias de feição gerencialista. Daí a necessidade de se questionar as denotações constitutivas que a participação pode assumir no quadro dessa nova lógica de gerir o ensino público.

Ao tratar acerca dessa questão, são oportunas as análises que Lima (2001) elabora sobre os diferentes tipos e níveis de participações existentes no contexto das organizações educativas. O modelo teórico-conceitual proposto pelo autor, ao ancorar-se nos critérios de democraticidade, regulamentação, envolvimento e da orientação – nos permite vislumbrar dimensões importantíssimas, até então desconsideradas nos debates e estudos que têm focalizado essa temática. Sobre isso, posiciona-se da seguinte maneira:

Não remeto, portanto, o estudo da participação para o quadro das técnicas de gestão nem para o domínio das tecnologias pedagógicas, antes a entendo por referência a um projecto político democrático como afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, factor quer de conflitos, quer de consensos negociados. Por isso se rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não participação, e se orienta o seu estudo na perspectiva de um fenómeno social e político que, enquanto tal, e dadas as suas repercussões em termos de poder, não é um pressuposto, ou um dado mais ou menos omnipresente (Id., 2001, p. 71).

É possível perceber nas análises de Lima (Ibid.) o entendimento da participação como direito e dever cívico, por isso atenta para o aspecto desta constituir-se um componente presente no plano das orientações para a ação organizacional que, por estar sujeita à regulamentação formal-legal, destaca a necessidade de “considerar as formas de tradição normativa e organizacional da participação enquanto princípio político, analisando eventuais incongruências e estudando os sentidos que lhe são fixados” (Idem, p. 72).

Um aspecto avaliado como imprescindível no estudo relativo ao envolvimento na educação e, designadamente na escola, por esse autor, é como sua dinamicidade e seus graus de variações são percebidos, no plano das orientações, pelos diferentes atores participantes, uma vez que tais visões podem estar sujeitas a outros tipos de orientações, tendências, interesses, objetivos, tendo por base a existência de outros tipos de regras. Daí chamar atenção para o fato de que:

Ao transitarmos do plano teórico das orientações para o plano da ação organizacional não depreenda que a participação estará sujeita às orientações e aos tipos de regras apresentados, nem que ela é apenas sujeita a orientações, quando, na verdade, pode ela própria estar na origem da produção de orientações, configurando-se desta forma como *metaparticipação* (Ibid., p. 72).

O quadro teórico proposto por Lima (Idem) toma por base o plano de ação organizacional, denominado por ele de “participação praticada”<sup>18</sup> classificada em quatro critérios, onde se verifica vários tipos e graus de participação. Tal proposta pode ser sintetizada da seguinte forma:

### Quadro 3 – Tipologias da Participação na organização escolar

|  |  |
|--|--|
| <b>Democraticidade</b> – critério que distingue a existência ou não de mediação e influência entre os representantes e os representados. | <i>Participação Direta:</i> possibilita ao indivíduo por meio de critérios estabelecidos, intervenção direta no processo de tomada de decisões, dispensando a mediação e a representação de interesses. Esse tipo de participação é usualmente praticada através do exercício do voto. |
|  | <i>Participação Indireta:</i> é praticada através de mediação, realizada por intermédio de representantes escolhidos para esse fim a partir de diferentes formas e com base em diferentes critérios.   |
| <b>Regulamentação:</b> Diz respeito à discriminação das regras com base no grau de formalização,   | <i>Participação Formal:</i> é exercida mediante a existência de regras formais - legais, estruturadas sistematicamente em documento com força legal e hierárquica, dando-lhe um caráter normativo.   |

<sup>18</sup> Ao elaborar sua proposta teórica sobre a participação Lima (2001) valoriza em seus estudos dois planos organizacionais analíticos: o plano das orientações para ação organizacional e o plano da ação organizacional. No primeiro caso, por consubstanciar-se por meio de estruturas formais e informais, com regras inscritas em suportes oficiais e orientações normativas, compondo “um quadro construído e fixado em torno dos objetivos oficiais da organização (*para* organização), são atribuidoras de significado normativo à ação organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências (Id., 2001, p. 53). Nesse plano, de acordo com o autor, localiza-se a participação consagrada e a participação decretada. No segundo caso, o plano da ação organizacional, focaliza estruturas informais, denominadas de ocultas ou cripto-estrutura, ou seja, “trata-se sobretudo de estruturas em construção/desconstrução, produzidas no âmbito da organização e não determinadas formalmente por uma instância supra-organizacional” (Ibid., p. 52); e regras não-formais e informais, caracterizando-se por sua natureza não-oficial, pela existência circunstancial e pela produção organizacional referenciada e localizada, isto é, “são regras atribuidoras de significados sociais e simbólicos, emergentes das interações dos indivíduos, grupos e subgrupos” (Idem, p. 53).

|   |   |
|---|---|
| <p>estruturação que regulam a participação.</p>   | <p><i>Participação Não-formal:</i> esta se dá por meio de um conjunto de regras menos estruturadas formalmente, elaboradas geralmente em documentos produzidos no âmbito da organização. Propicia maior intervenção dos atores nas orientações e nas regras formais, ampliando a margem de participação.</p>  |
|   | <p><i>Participação Informal:</i> é realizada tendo por base as regras informais, não estruturadas, produzidas pelos atores na própria organização, constituindo assim orientação possível para ações subseqüentes, possibilitando adicionar algo aos tipos de participação formal e a não-formal.</p>   |
| <p><b>Envolvimento:</b> Aborda as atitudes e o empenhamento apresentado pelos agentes/grupos, favorecendo a classificação do modo como se envolvem.</p> | <p><i>Participação Ativa:</i> revela atitudes e comportamentos de grau elevado de engajamento individual e coletivo na organização, exprimindo o potencial de mobilização dos direitos, deveres e possibilidades de participação e autonomia dos atores nos processos decisórios.</p>   |
|   | <p><i>Participação Reservada:</i> pode-se dizer que é um tipo de participação intermediária, situando-se entre a participação ativa e a reservada, e apesar de não rejeitar a expectativa de interferência, caracteriza-se como atividade menos voluntária, mais de observação, no sentido de aguardar o momento para se posicionar.</p>                          |
|   | <p><i>Participação Passiva:</i> é aquela participação que tem como especificidades o desinteresse, o alheamento, a falta de informações e o desconhecimento das regras que fundamentam a organização, configurando-se como estratégia de não envolvimento, eximindo-se da responsabilidade de tomar decisões.</p>   |
| <p><b>Orientação</b> - Esse critério versa sobre as concordâncias e discordâncias em relação aos objetivos formais -legais.</p>                         | <p><i>Participação Convergente:</i> trata-se da participação que tem por referência a realização dos objetivos formais existentes na organização, os quais orientam as intervenções dos agentes sociais de forma consensual, podendo transitar do engajamento e militância ao formalismo e ritualização, atuando como obstáculo à transformação e à inovação.</p> |
|   | <p><i>Participação Divergente:</i> caracteriza-se por operar uma certa ruptura, mesmo que temporária, com relação aos objetivos formais. Pode ser interpretada como forma de contestação (reacionária ou progressista) ou como forma de intervenção necessária visando renovação e mudança.</p>   |

**Fonte: Lima (2001)**

Essa proposta das tipologias participativas organizada por Lima (Ibidem), permite a articulação entre as diferentes formas de participação que fundamentam os quatro critérios classificatórios, o que favorece tecer uma grande pluralidade de redes de envolvimento a serem conceitualizadas e investigadas, admitindo elaborar juízos e avaliações das combinações resultantes sem, contudo, levar em conta as especificidades e a dinâmica da organizações e de seus atores em questão, pois

Um tratamento sincrético tem conduzido a visões unitárias e monolíticas das organizações, sujeitas a padrões de imposição unilateral de formas de racionalidade, designadamente da racionalidade técnico-burocrática, à custa da consideração de outras formas, designadamente da racionalidade estratégica dos actores, e da consideração dos espaços de intervenção e das orientações que, mesmo quando não rompem abertamente com a ordem institucional, podem assumir diferentes sentidos (LIMA, op. cit., p. 87).

Além desses tipos e níveis de participação elaborados por Lima (Ibid), existe ainda uma possível orientação pouco explorada, mas que permite agrupar diferentes significados. Trata-se da não-participação, cujo tratamento conceitual, quer no plano das orientações, quer no plano da ação, possibilita visualizar um esquema semelhante com o descrito acima.

No caso do plano das orientações para a ação organizacional, a não-participação pode ser admitida sob forma de *não-participação consagrada e não-participação decretada*. Em relação ao plano da ação organizacional, é possível encontrar *a não-participação praticada*, a qual teoricamente pode ser imposta ou *forçada, induzida ou voluntária*. Segundo orientações de Lima (Idem), a tipologia da não-participação às vezes, mantém traços bastante próximos com a *participação passiva*, com a diferença de que essa se enquadra no interior de um esquema que rompe com a idéia e com o exercício da participação, portanto, apresenta-se de maneira mais exagerada e rejeita o envolvimento nos processos decisórios e de intervenção. Diante disso, considera que:

A distinção nem sempre será fácil, devendo ser apoiada pelo exame da extensão, da frequência, da importância atribuída pelos actores e dos significados conferidos à ocorrência de manifestações que contrariam os pressupostos democráticos e participativos de um determinado modelo organizacional vigente (Id., p. 89).

Ressalta-se ainda que, embora a proposta teórica apresentada por esse autor sobre a participação seja referente ao exercício de envolvimento dos docentes e discentes no cenário escolar, nos parece apropriada sua aplicação igualmente no campo da participação dos pais, comunidade e lideranças no campo da gestão da educação municipal, que é foco maior desta pesquisa, por permitir não só apreender o sentido plural das práticas participativas, como

também dar conta, de forma especial, do caráter retórico que orienta sua presença nos processos gestionários, de modo a desvelar sua função de ambivalência nas relações de poder que se manifestam no campo educativo de Altamira.

Diante do exposto, foram essas alterações na natureza política dos processos de participação entre o poder público e o poder local, expostas em todo este capítulo, que induziram presente pesquisa a percorrer esse caminho ao delimitar o objeto de investigação, optando pelo contexto educacional do Município de Altamira, para examinar como essas mudanças vêm se materializando e como se configura a relação sociopolítica e cultural dos atores sociais que constituem o poder local com o processo educativo. Aspectos esses que subsidiarão as análises sobre os dados coletados na pesquisa de campo, a serem apresentadas no capítulo a seguir.

## CAPÍTULO II

### OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA GESTÃO POLÍTICO-EDUCATIVA: DESCORTINANDO AS TRAMAS E REDES RELACIONAIS NO CONTEXTO LOCAL

*A ação educativa é ação humana, ação de pessoas sobre pessoas, dá-se na interação entre pessoas. Assim, entendemos a ação educativa em todos os campos culturais, nas famílias, nas igrejas, nas ruas, nos grupos de amigos, nas tribos de jovens, nos partidos ou sindicatos e até nas fábricas. Toda prática educativa adquire seu sentido no fato de ser ação humana, entre pessoas, sem cair na simplificação psicologizante de que a educação se reduz a uma relação interpessoal mestre-aluno. Falamos em ação humana, em ação entre sujeitos sociais e culturais. Falamos em comunicação entre humanos, entre adultos e crianças, entre a vida adulta e a infância em seus diversos ciclos – tempos de formação como seres humanos.*  
(ARROYO, 2002, p. 158)

Conforme discutimos no capítulo anterior, nas últimas décadas, temos vivenciado substanciais mudanças no setor público, provindas das inúmeras reformas processadas pelas instâncias governamentais, no plano político-institucional e econômico-administrativo, cujos impactos vêm reproduzindo um conjunto de políticas sociais e de ajustes estruturais por meio das quais se introduzem novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando a própria relação entre o estado e a sociedade civil.

Um dos referenciais básicos que têm incidido na forte presença de ações coletivas, por meio dos fóruns, assembleias, conferências, no espaço da gestão de serviços público, de modo particular, na definição de políticas educacionais, foi a expressão de luta que a sociedade demonstrou possuir a partir dos anos de 1970/80, mediante a construção e consolidação de alguns direitos civis e políticos e, principalmente, a conquista da participação cidadã, elemento considerado legítimo e decisional para o avanço da cultura democrática e cívica no cenário brasileiro. .

Diante disso, refletir sobre a gestão dessa política educacional proposta para a sociedade altamirense, pressupõe considerar as especificidades processuais que demarcaram toda a sua implantação e implementação no período de 2001 a 2005, bem como as estratégias e ações adotadas pela SEMEC para fomentar tanto a melhoria da qualidade do ensino local quanto a participação dos alunos, dos professores, diretores, pais, lideranças e a comunidade local em geral.

Com base nessas indicações, no presente capítulo interessa-nos discutir especificamente, como parte de uma problemática maior, se as definições legais que alicerçam a política educacional de Altamira, no plano da gestão e do currículo nos diferentes níveis e modalidades oferecidas pela SEMEC, possibilitam a construção de redes associativas e para a democratização do poder local altamirense.

Para tanto, apresentamos as análises das questões fulcrais que nortearam a pesquisa de campo a partir dos depoimentos dos entrevistados<sup>19</sup> e dos documentos investigados. Primeiramente, será explicitado sobre como ocorreu o processo de implantação e implementação do Programa Rede Vencer no município com a intenção de identificar o perfil e o modelo de gestão que orienta esta política. No segundo momento, discutimos a concepção de educação e as perspectivas de formação dos cidadãos locais a fim de examinar os fundamentos da teoria curricular que subsidiam esse programa educativo, para em seguida abordar a questão da participação dos atores e lideranças locais nas ações gestonárias promovidas pela SEMEC. E, finalmente, no intuito de procurar entender como vem se efetivando a relação entre a Secretaria de Educação e os segmentos e atores sociais, analisam-se as possíveis articulações e diálogos construídos entre essas duas dimensões do poder local.

Ressaltamos essa questão, por acreditar que a existência dos diversos movimentos sociais e de outros setores organizados contribui inexoravelmente à emergência do poder local ressignificado, evidenciado atualmente como arena de articulação, mobilização e de pressão dos setores e lideranças sociais, conforme discutimos no capítulo anterior, com vistas à instalação de uma cultura comunitária e participativa, com possibilidades de intervenção direta através de mecanismos e instâncias viabilizadoras de um modelo societal solidário e equânime, porém, não menos conflituoso.

---

<sup>19</sup> Com a intenção de proteger a identidade dos participantes que contribuíram com este estudo, utilizaremos em nossas análises nomes fictícios, assim como também serão fictícios os nomes dados às instituições escolares selecionadas, que delas fazem parte os diretores, professores, lideranças estudantis e pais com os quais dialogamos.



Se por um lado, esse revigoramento do poder local implicou consideravelmente à ampliação do envolvimento coletivo no âmbito das instituições sociais, de modo particular, às de ensino, perspectivando melhorar a qualidade dos serviços educacionais. Por outro lado, ressalta-se que embora a gestão democrática tenha sido assegurada na CF de 1988 e na Nova LDB, verifica-se que as dificuldades de participação da comunidade nos processos decisórios ainda persistem, porque o campo educativo, de modo geral, acha-se regulado às deliberações prescritas nas reformas educativas promovidas pelo governo federal, as quais se infiltram no chão da escola através de estratégias que gerem maiores eficiências e controle de resultados.

Essa lógica economicista e eficientista ancorada em uma racionalidade instrumental que orienta atualmente a questão da educação tem se afirmado, como já enfatizado, mediante o discurso da crise administrativa do sistema educacional, fomentado pela retórica da ineficiência e do gerenciamento improdutivo das escolas públicas, discurso esse que tem subsidiado as definições e implementações das políticas educativas no Brasil, o que de certo modo contraria os próprios dispositivos constitucionais da democratização do ensino e de sua gestão.

Nesse sentido, são grandes os desafios teóricos e analíticos que envolvem a discussão acerca da participação da sociedade na definição de um programa educacional, envolvendo as dimensões de sua política curricular e o perfil de sua gestão, principalmente quando esta não conta com o envolvimento da comunidade local em sua elaboração, mas resulta de um modelo arquitetado por uma organização não-governamental reconhecida nacional e internacionalmente, como é o caso da política implementada no Município de Altamira, denominada de Programa Rede Vencer, que até o ano de 2004 era conhecida como Escola Campeã.

Esse programa passou a reger o processo educacional da rede pública de Altamira a partir do ano de 2001, com principal ênfase no Ensino Fundamental (Menor e Maior) por meio da assinatura do termo de convênio firmado entre a Prefeitura Municipal, o Instituto Ayrton Senna – IAS e a Fundação Banco do Brasil, tendo como objetivo central, segundo documentos do programa, contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental a partir da implementação, sistematização e disseminação de metodologias visando o fortalecimento da SEMEC e dos estabelecimentos escolares, conforme já apresentado na primeira parte deste estudo, sobre o qual passaremos a explicitar.

## **2.1. O processo de implantação e implementação da política educacional: implicações organizacionais e gestonárias para a educação pública local.**

No contexto atual, por conta da tentativa de cumprimento ao princípio da gestão democrática do ensino público assegurada pela CF de 1988 (Art. 206) e afirmada também pela LDB 9394/96 (Art. 14), a gestão educacional, que pode ser entendida como um conjunto de ações e cruzamentos de intenções que procuram materializar diretrizes integradas a uma dada política proposta para o campo educativo, tem regulado todo um ideário político-institucional que expressa dilemas e ambigüidades nos confrontos entre as práticas governamentais e as demandas da sociedade civil. Esse campo reflete cenário de disputas e contradições em relação ao perfilamento dos fundamentos sobre os quais se assentam as determinações, valores e finalidades do processo educativo.

Nessa asserção, situa-se uma questão basilar que permeia todo debate sobre os direcionamentos que são dados pela gestão da política educacional, a qual coordena e propõe uma complexa organização sobre a educação/formação que se pretende implantar, por meio de ações estratégicas e operacionais, em um dado contexto social.

Compreendê-la no interior da realidade sócio-política e cultural que a engendra, bem como nas ações que nortearam seu processo de consolidação, possibilita vislumbrar a compreensão e a apropriação dos instrumentais que consubstanciam seu arcabouço organizacional e metodológico e, ainda, os parâmetros que orientam os processos da própria gestão, considerando prioritariamente o papel e as articulações entre os agentes locais, dentre os quais também se situa a Secretaria de Educação Municipal-SEMEC, com atenção à correlação de forças e aos princípios que se estabelecem em seus desdobramentos.

A busca do entendimento da relação entre a gestão, a política educacional proposta e os atores que dela fazem parte, torna-se necessária para compreender a própria dinâmica que marca construção de um projeto educativo coletivo, pois é por meio da forma de como é definida e implementada que se descortinam as intenções e o tipo de educação pensada para uma determinada sociedade, ou seja, “a política educacional enquanto uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação” (AZEVEDO, 1997, p. 59), representa parte de um complexo projeto social, que devendo ser sempre elaborado a partir de uma intrínseca e dialética articulação “com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado” (Ibid., p. 59-60).

Nessa medida, a sociedade civil assume papel de protagonista político e público nos processos definidores dos programas sociais, pois se apresenta como um importante espaço de questionamentos, publicização, de controle e de influência com relação àqueles que exercem algum tipo de mandato, estreitando os laços entre as dimensões do poder local, sem contudo, assumir as responsabilidades próprias da esfera governamental, “mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p. 47).

Por outro lado, pode-se afirmar que a concretude de uma política ou de um programa de ação depende indubitavelmente, dos atores sociais envolvidos nesse processo. No caso da educação, as percepções, reações e interpretações que a comunidade escolar e local possuem sobre tais propostas inovadoras que irão gerar mudanças, necessitam ser consideradas. Essa atenção é indispensável, haja vista que sua própria implementação, segundo aponta Schneckenberg (2000, p. 114), perpassa pelas “dimensões técnica, política e humana de seus atores, as quais passam ainda pelo convencimento da comunidade sobre sua importância”.

O caráter de inovação inerente às elaborações das políticas públicas, de modo geral, expressa e, muitas vezes, determina o teor das possíveis mudanças a serem estabelecidas. Conforme sinaliza Azevedo (1997, p. 66), os programas de ações são formulados através de diferentes dimensões:

- *Dimensão cognitiva* – refere-se às propostas inovadoras que consideram tanto o conhecimento técnico-científico, como também as representações sociais dos elaboradores de políticas. Trata-se de uma leitura específica acerca da realidade social que é própria dos sujeitos que estão gerindo o setor concernente em determinado momento.
- *Dimensão instrumental* – expressa a busca de providências para combater as causas dos problemas sociais detectados. Representa a característica metodológica responsável pela articulação entre os dados técnicos e os valores políticos.
- *Dimensão normativa* – retrata a relação entre os políticos, os valores e as práticas sociais predominantes. Essa dimensão interliga as políticas ou programas de ações ao projeto mais amplo em curso na sociedade, assegurando a preservação dos valores que regem as relações sociais e se fazem presentes nas práticas cotidianas dos indivíduos e dos grupos sociais.

Nesse caso, torna-se impossível considerar que as formulações das políticas educacionais sejam elaboradas e prescritas unicamente a partir de determinações legais, como se o aparelho estatal fosse neutro, desvinculado de uma base material das relações sociais, de um universo simbólico e cultural que integra uma dada realidade. Salientamos esse aspecto por concordarmos com Azevedo (Idem) quando afirma não ser possível negar a dinâmica conflitiva que envolve a correlação de forças entre os interesses dos distintos segmentos sociais, isso porque:

Na sociedade, portanto, a influência dos diversos setores, e dos grupos que predominam em cada setor, vai depender do grau de organização e articulação destes grupos com ele envolvidos. Este é um elemento chave para que se compreenda o padrão que assume uma determinada política e, portanto, porque é escolhida uma determinada solução e não outra, para a questão que estava sendo alvo de problematização (Ibid., p. 63).

Diante disso, observa-se no processo de elaboração, implantação e implementação de uma política educativa uma certa desestabilização no funcionamento de uma determinada sociedade para melhor ou para pior, à medida que há grandes possibilidades de a realidade do contexto educacional e de seus componentes sofrer intervenções e influências, e que por sua vez podem projetar resistências e tensões locais, conflitos de interesses pessoais, corporativistas, contradições, descréditos que se traduzem tanto pela sensação do não-pertencimento, do não-envolvimento participativo dos atores sociais no processo decisório, quanto pelo confronto e pelas divergências em relação às intenções, aos planos e metas que fundamentam tais propostas.

Por outro lado, é possível também, promover efeitos positivos, principalmente quando tais políticas são construídas coletivamente, consubstanciando as expectativas, demandas e anseios locais, criando possibilidades objetivas de cruzamento do projeto sócio-histórico da sociedade com os projetos pessoais e existenciais dos envolvidos no processo educativo.

Daí ser relevante reconhecer e considerar a participação dos segmentos e lideranças sociais no processo de desenvolvimento dos programas de ações dirigidas ao campo educacional, na medida em que é por meio das práticas e interações coletivas dos agentes internos e externos à organização educativa que se criam possibilidades de intervenções e de dinamizar as transformações pretendidas, pois segundo argumenta Schneckenberg (op.cit., p. 114):

A realidade educacional configura-se e transforma-se através de formas de gestão cotidiana. É um processo em que se estabelecem usos e tradições, que se condensam numa cultura pedagógica, a qual passa a fazer parte da realidade social e dos hábitos de um determinado grupo.

Trazendo essa discussão para o *locus* do presente estudo, ou seja, para o momento de implantação e implementação da política educacional e de sua gestão no Município de Altamira observa-se, a partir dos relatos das gestoras da educação local, a instauração de um novo projeto de modernização administrativa do ensino público, centrado na idéia de promover a gestão municipal e escolar cujos critérios se assentam na eficiência, eficácia e produtividade de suas capacidades gerenciais com finalidade de intervir diretamente na melhoria dos serviços da educação.

Modernização essa que, ao comungar com os princípios do gerenciamento orientado pelo conceito de “qualidade total”, cujas bases se pautam nos padrões da competitividade e produtividade; pela lógica da formação dos administradores do tipo “gerente” sendo cobrados destes profundos conhecimentos dos dispositivos normativos que devem reger as unidades escolares; pela busca da qualidade do ensino por meio do monitoramento e controle dos resultados do processo educativo; e pelo emprego de tecnologias sociais com vistas a superar o alarmante quadro de reprovação, evasão e distorção idade-série existente nessa localidade.

A adoção por esse modelo de administração da educação municipal alterou expressivamente tanto a estrutura institucional da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, quanto ao seu clima organizacional <sup>20</sup>.

No que diz respeito às diretrizes pedagógicas da política educacional proposta para o município, esta se apresenta como um projeto educativo fundamentado em uma perspectiva de formação humana com implícita vinculação entre educação e produtividade, na qual a defesa pela melhoria da qualidade do ensino é associada ao discurso da melhoria do

---

<sup>20</sup> O termo clima organizacional é aqui entendido dentre outros aspectos como o estilo que cada ator (diretores, professores, coordenadores pedagógicos, técnicos-administrativos) a partir da diversidade de perspectivas e posicionamentos, interpretam e reagem às regras e normas que alicerçam o ambiente interno da instituição, o que lhes permitem atribuir significados às ações, ao mesmo tempo em que possibilitam aos mesmos a compreensão da realidade. Nessa perspectiva, Bordignon e Gracindo (2004, p. 171) apontam que o clima organizacional é indispensável à gestão de qualquer organização, pois é este “que determina a vontade dos membros participar ou alienar-se do processo educativo”.

desempenho do capital humano, este entendido enquanto instrumento de promoção do capital social. Tal compreensão é perceptível em um dos documentos de orientação elaborado pelo IAS, quando trata da “Gestão Nota 10” (Módulo 05/2006, p. 04), no seguinte trecho:

Assim, a melhoria da qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual de um trabalhador e, por conseguinte, sua remuneração, como é também fator decisivo para a geração de riqueza e de crescimento econômico.

Por essa razão, políticas que visam elevar a qualidade do capital humano como por exemplo, as políticas educacionais, são tidas como preferidas e mais eficazes para reduzir níveis de pobreza e de desigualdades sociais, assim como para promover o desenvolvimento econômico.

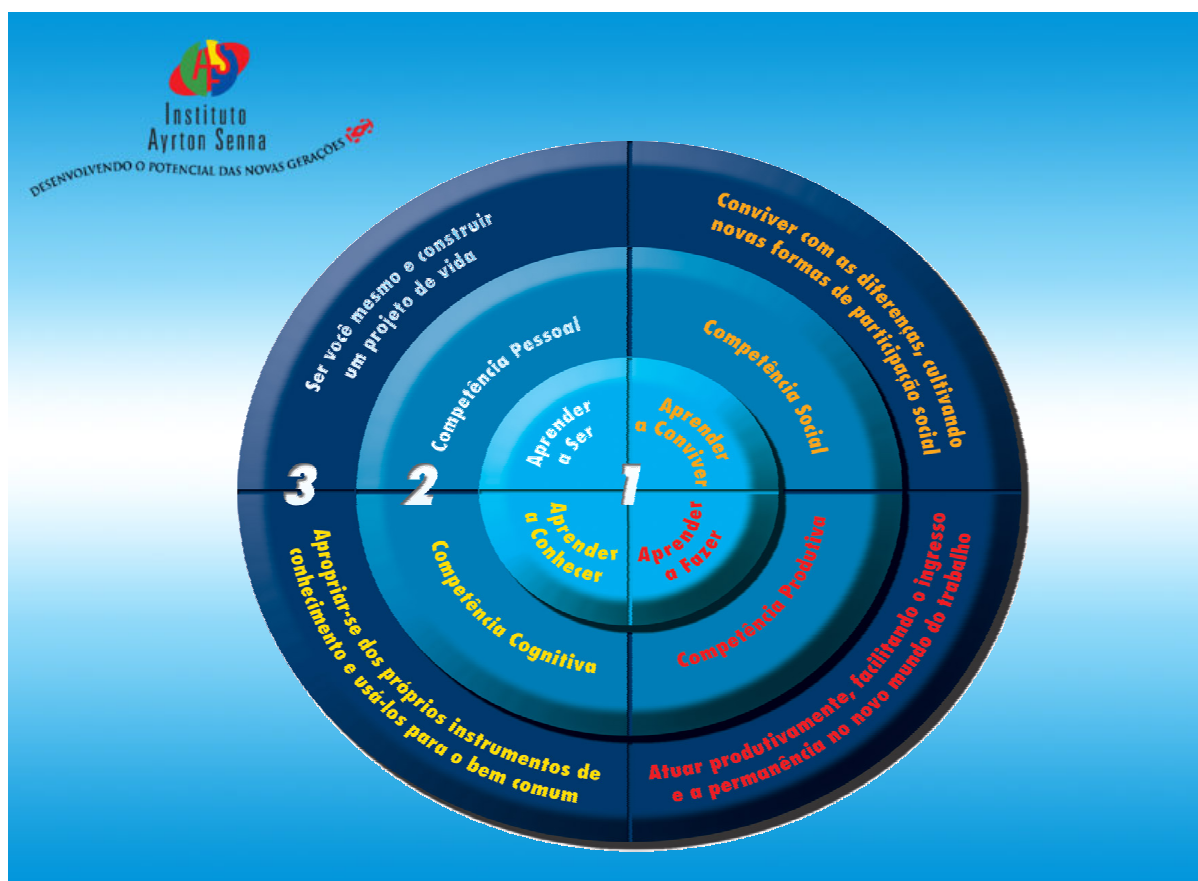
Neste enquadramento, o Programa Rede Vencer (antiga Escola Campeã) revela uma fidedignidade aos modelos de políticas educacionais propostas pelas agências multilaterais internacionais, principalmente as concebidas pelo Banco Mundial, cujas bases fundamentam-se na centralidade do conhecimento, equidade, qualidade e novas formas de gestão descentralizada. Segundo essa ótica, a educação assume uma concepção instrumental afinada a aquisição de competências e habilidades, focalizando a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para o mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico.

As próprias diretrizes e orientações prescritas nos documentos do Instituto Ayrton Senna nos permitem estabelecer essas relações, quando em seus conteúdos observamos com certa regularidade, o forte apelo a essa lógica formativa, especialmente quando estabelece critérios de desempenho e eficiência para o “gerenciamento da educação”, termo esse bastante difundido por essa política educacional, associado em boa medida, a uma sistemática de acompanhamento, controle e avaliação.

Um outro aspecto presente nesse programa é a ênfase da educação nos quatro pilares propostos pelo Relatório da Unesco, mais conhecido com Relatório Delors, quais sejam: O aprender a fazer, aprender a conhecer, aprender a ser e a aprender conviver (conferir Figura 2). É interessante notar a tônica na dimensão do “aprender” que sustenta essa perspectiva, pois em seu discurso, subjaz o entendimento de um conhecimento orientado por sua operacionalidade, e nessa linha de raciocínio, pode-se incorrer o risco de privilegiar a dimensão pragmática e imediatista do processo educativo, colocando em estreita vinculação com as necessidades do mundo do trabalho, secundarizando a formação para a cidadania.

A nosso ver, a focalização dessa dimensão – do aprender a aprender –, eixo principal dos programas educacionais desenvolvidas para os países periféricos, transformou-se em subsídio central para formar sujeitos flexíveis e capazes de serem treinados para as exigências da “sociedade do conhecimento”. Por meio do desenvolvimento das competências produtiva, cognitiva, pessoal e social, essa lógica formadora tende a reforçar o discurso das necessidades básicas de aprendizagens como necessidades individuais e não sociais, tendo como ponto de partida o argumento de que os indivíduos são os principais responsáveis pelo sucesso de sua aprendizagem.

**Figura 2 – Representação do modelo de aprendizagem do Programa Rede Vencer**



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Altamira – SEMEC, 2006.

Assim, não há como negar que nas estrelinhas desse discurso, oculta-se uma política curricular conservadora<sup>21</sup>, defende a necessidade do desenvolvimento de padrões de aprendizagens nas instituições escolares, bem como a promoção de competências capazes de conduzir os estudantes a aplicar tais conhecimentos em suas vivências cotidianas.

A própria noção de currículo que transpassa os programas que integram a referida política educacional, no caso os Programas Acelera Brasil e Se Liga, nos fornece algumas pistas dessa percepção no Manual do Professor (2001), à medida que retrata o currículo como um plano de “conteúdos básicos das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental” (p. 11), considerados necessários a aprendizagem dos alunos, onde são agrupados “os conceitos e habilidades mais comuns nos currículos dos vários estados e que são compatíveis com as matrizes curriculares preconizadas pelo MEC e pelas diretrizes que norteiam a elaboração do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)” (p.11).

O resultado dessa abordagem nos revela uma teorização reducionista de currículo, cuja definição nos parece restringir-se a aplicação de conteúdos educacionais prescritos em planos ordenados sistemática e metodicamente, ou ainda em propostas de uma série de atividades programadas, contendo saberes, valores, atitudes a serem dominados pelos discentes. Nessa linha de raciocínio, o currículo representa a inferência do tipo de conhecimento considerado importante ao tipo de formação desejada para uma determinada sociedade.

Ao tratarmos sobre a questão curricular, recorreremos a Sacristán (2000) quando em suas reflexões acerca do currículo e da prática escolar, nos mostra as diversas definições, significação e perspectivas que o mesmo pode apresentar. Para o autor, ao enfocarmos tal tema, estamos descrevendo a concretização dos fins sociais e culturais da própria escola e, conseqüentemente, da educação escolarizada, em um dado momento histórico e social determinado.

Tal discussão remete necessariamente à formas e esquemas que lhe atribuem significados e determinam seus conteúdos, orientações e a própria prática pedagógica. Isso significa dizer que desenvolver uma teorização curricular não é somente pensar em suas bases formal e material, mas, é indispensável ocupar-se das condições propiciadas a sua realização; de uma reflexão sobre a ação educativa nas escolas em torno dos códigos e de seu formato

---

<sup>21</sup> Para explicar o significado de política curricular, nos referendamos em Sacristán (2000, p. 105) quando a define como “um aspecto específico da política educativa, que estabelece a forma de selecionar, ordenar e mudar o currículo dentro do sistema educativo, tornando claro o poder de autonomia que diferentes agentes têm sobre ele, intervindo, essa forma, na distribuição do conhecimento dentro do sistema escolar e incidindo na prática educativa, enquanto apresenta o currículo a seus consumidores, ordena seus conteúdos e códigos de diferentes tipos”.



que se subscrevem; e ainda, nos contextos em que se materializam, posto não se tratar de algo neutro e destituído de valores, concepções e significados. Desse modo, Sacristán (Ibid., p. 17) afirma que:

Os currículos são a expressão do desequilíbrio de interesses e forças que gravitam sobre o sistema educativo num dado momento, enquanto que através deles se realizam os fins da educação no ensino escolarizado. Por isso, querer reduzir os problemas relevantes do ensino à problemática técnica de instrumentar o currículo supõe uma redução que desconsidera os conflitos de interesses que estão presentes no mesmo. O currículo, em seu conteúdo e nas formas através das quais se nos apresenta e se apresenta aos professores e aos alunos, é uma opção historicamente configurada, que se sedimentou dentro de uma determinada trama cultural, política, social e escolar; está carregado, portanto, de valores e pressupostos que é preciso decifrar. Tarefa a cumprir tanto a partir de um nível de análise político-social quanto a partir do ponto de vista de sua instrumentação “mais técnica”, descobrindo os mecanismos que operam em seu desenvolvimento dentro dos campos escolares.

Nesse ponto, concordamos com o autor quando aponta para o fato que, o projeto cultural e de socialização pensado para escola e para os atores sociais que dela fazem parte, não se fundamenta a partir de uma visão imparcial e desprovida de pressupostos. Pois nele reflete tensões e conflitos entre os interesses no interior de uma sociedade e os valores econômicos que regulam o processo educativo.

É nesse particular de seleção de cultura que as reformas curriculares atualmente vêm se referendando, ou seja, na tentativa de ajustar o sistema de ensino às necessidades sociais. Daí que boa parte das orientações e prescrições que sustentam tais propostas tende a essencializar os saberes a serem transmitidos, condicionando muitas vezes o processo de ensino-aprendizagem por meio de um viés psicologizante e tecnicista.

De acordo com Sacristán (Idem) essa tendência que expressa a predominância da psicologia no tratamento dos problemas pedagógicos e sua relação com o desenvolvimento humano, tem relegado em alguns casos, a função cultural das instituições educativas como finalidade essencial, e isso ocorre, porque expressa uma estratégia de “escapar do debate no qual se desmascara e se aprecia o verdadeiro significado do ensino”(Ibid., p. 19).

Como contraponto a esse ideário, o autor argumenta que o currículo não pode ser percebido enquanto objeto estático onde se prescrevem um modo de conceber a educação e as aprendizagens necessárias aos alunos, mas este precisa ser compreendido como uma práxis,

uma prática cultural que configura comportamentos diversos, ou seja: “Trata-se de um complexo processo social com múltiplas expressões, mas com uma determinada dinâmica, já que é algo que se constrói no tempo e dentro de certas condições” (Ibid., p. 21-22).

Nessa mesma direção caminham as reflexões de Arroyo (2002), que, ao discutir a questão da inovação educativa, alerta para a impossibilidade de dissociar as políticas educacionais com seus conteúdos prescritivos dos conhecimentos que exprimem a cultura vivida, as diferentes experiências e práticas educativas que ocorrem nos espaços intra e extra-escolares.

Trata-se de uma preocupação relevante, à medida que a tendência das atuais reformas educacionais com seus discursos inovadores busca valorizar os conhecimentos científicos em detrimento daqueles que consubstanciam as vivências cotidianas. Dessa forma, opera-se um redimensionamento conteudista que restringe a função da escola ao aprendizado de competências e habilidades funcionais, associando a ação educativa ao ensino escolarizado, aos saberes oficiais e sistematizados, desconsiderando a concepção de educação enquanto prática vinculada aos processos históricos de socialização e formação humana.

Nessa ótica, há uma centralidade dos conteúdos que reforçam um entendimento de inovação pautada na redefinição de saberes e competências que deverão ser ensinadas e aprendidas. Essa lógica reformista se traduz no entendimento simplista de que “inovar a escola é sinônimo de mudar o currículo” (Ibid., p.136). Observa-se que no desenho de reformulação curricular, há um esforço em apresentar o conhecimento como mecanismo para garantir a “equidade e cidadania”; termos que nesses discursos correspondem ao acesso às novas tecnologias e a competitividade, como já evidenciado anteriormente, sem contemplar as perspectivas voltadas para enfrentar as diferenças e desigualdades socioculturais.

Note-se ainda que essas políticas educacionais, na sua grande maioria, são acompanhadas de um instrumentalismo técnico que confere às unidades escolares um estilo de regulação gerencial interligado a um aparato de indicadores de performance, de criação de metas e de quadros comparativos de desempenho, os quais servem para decidir o tratamento apropriado à função da escola e da formação das crianças e jovens.

Assim, as mudanças são sempre pensadas de fora do espaço escolar, com a missão de renovar a escola, os professores, o alunado e a família, sem dar oportunidade para que estes atores sociais busquem, a partir da ação coletiva e educativa, a construção de práticas inovadoras e democráticas. Diante disso, o autor adverte que:

Nessa trama de procedimentos cognitivos, culturais e educativos, inovar é prestar atenção a todas essas dimensões, é criar condições para que esses sujeitos sociais – professores e alunos – se percebam e assumam coletivamente seu ofício, cresçam em sensibilidade, criatividade, em cultura e em valores, para que sigam construindo escolhas educativas. É abrir espaços de diálogo sobre cada escolha de cada professor, dos alunos e da família. Toda inovação fracassa quando ignora essa condição de sujeitos socioculturais e passa a tratar os mestres, os alunos e as famílias como meros consumidores de modelos ou de teorias e idéias, por mais progressista que sejam (ARROYO, 2002, p. 158).

No interior desse contexto de mudanças de valores, estabelecimento de metas, procedimentos técnicos, regulamentos e estatutos e, conseqüentemente, a própria atuação entre os atores sociais envolvidos nesse processo histórico-cultural, observa-se modificações substanciais no campo educacional em Altamira por conta das diretrizes normativas, gerenciais e pedagógicas contidas no Programa Escola Campeã, atual Programa Rede Vencer, conforme se observou no decorrer da pesquisa de campo. Modificações essas que, segundo a fala de umas das secretárias de educação entrevistadas, expressou uma “mudança de cultura” na forma de ver e conceber a prática educativa municipal.

Podemos dizer que, em se tratando da política educacional implantada e implementada no município de Altamira, esta assenta-se em um modelo de gestão que tem como missão melhorar os índices de repetência, evasão e distorção idade-série, elementos aludidos como base para a melhoria da qualidade do ensino público.

Com essa finalidade, fica evidente a impossibilidade da permanência do arranjo organizacional que até então existia no cenário educacional local, posto que esse programa educativo adota toda uma matriz burocrático-gerencial que demanda uma organicidade própria que direciona toda a prática administrativa e pedagógica dessa municipalidade.

Considerando esse cenário, só nos resta indagar: De que forma a antiga gestão desenvolvida pela Secretaria de Educação realizava as atividades administrativas? Como era o clima organizacional, uma vez que foi necessária sua completa reestruturação? Quais diretrizes orientavam processo educativo local?

Não obstante, convêm ressaltar que, por força dos próprios limites do recorte temporal das investigações que fundamentam este estudo, não nos foi possível afirmar com precisão as condições objetivas da gestão que precedeu a implantação do Programa Escola Campeã. Porém, importa lembrar, conforme já discutido no capítulo anterior, que foi nesse período que ocorreu o processo de municipalização do ensino público em Altamira, tendo repercussões também na estruturação da Secretaria de Educação e, conseqüentemente, em seu

clima organizacional. Isso porque, de acordo com algumas informações colhidas, a partir dos informantes e dos documentos analisados, nos dão conta de que esse órgão também precisou se adequar, igualmente, às transformações ocasionadas pela ampliação das responsabilidades assumidas pelo governo municipal, o que nos permite conjecturar a existência de diretrizes que orientavam o processo educativo então desenvolvido, tinha seus propósitos formativos e administrativos. E embora não tenha conseguido superar os diversos problemas educacionais, não é possível afirmar que a educação municipal era desenvolvida sem quaisquer tipos de matrizes administrativas e pedagógicas.

Todas essas reestruturações e ajustes verificados no contexto educacional de Altamira com a devida anuência do governo local, foram consideradas indispensáveis pelo IAS para que se efetivasse a implantação do Programa Escola Campeã, isto é, havia a necessidade urgente de que fosse alterada toda a dinâmica organizacional da gestão da educação municipal existente, de modo a favorecer a adoção de um conjunto de intervenções sistematizadas visando à melhoria e fortalecimento da SEMEC e das próprias instituições de ensino.

A justificativa que fundamentou a adesão a essa política educacional preconizada pelo IAS, a qual possui critérios mínimos para integração<sup>22</sup>, pautou-se no fraco desempenho educativo do município no período que antecedeu a sua implantação, que ocorreu no ano de 2001.

Segundo informações fornecidas pela Secretária de Educação Adriana Martins<sup>23</sup> e pela Coordenadora do Programa Ângela Pontes<sup>24</sup>, a escolha do município como parceiro do Programa deu-se através de uma seleção feita por diagnóstico do próprio IAS que abrangeu as cinco regiões do Brasil, onde foram identificadas deficiências educacionais, com altos índices de repetências, de evasão e de distorção idade-série, problemas esses que, segundo as entrevistadas, eram bem visíveis no contexto educacional altamirense.

---

<sup>22</sup> Esses critérios que somam um total de 14 pontos expressam as prioridades que, na visão do Programa, incidem diretamente na melhoria da educação e contemplam aspectos técnicos e profissionais: planejamento estratégico da gestão municipal e escolar; autonomia pedagógica, administrativa e financeira; seleção e capacitação dos gestores escolares; criação do sistema educacional municipal e do plano de educação, realização de avaliações internas e externas, adoção de política de correção de fluxo, dentre outros. Importa salientar que tais exigências fazem parte da própria dinâmica de avaliação que o Instituto realiza com os municípios parceiros, através de entidades como a Censgrario e a Fundação Carlos Chagas.

<sup>23</sup> Secretária de Educação que esteve à frente da SEMEC no período de 2001-2003 – período que marca o início da implantação do Programa Escola Campeã em Altamira-Pa, em entrevista realizada em 17/02/2006 pela autora.

<sup>24</sup> Coordenadora do Programa Escola Campeã, no período de 2001-2004, em entrevista realizada em 24/01/2006 pela autora.

Outro ponto que reforçou a vinda dessa política para Altamira, foi o fato de essa cidade ocupar posição estratégica e possuir condições favoráveis ao desenvolvimento regional justamente “em função desse fluxo de migrantes e principalmente por também ser um pólo da Transamazônica”, como destaca a Secretária de Educação Cristina Alves<sup>25</sup>. A aceitação dos critérios prescritos e exigidos para a adesão do município a essa política dependia exclusivamente da “vontade política do gestor municipal” conforme assinalada pela mesma secretária de Educação, expressa no ato de assinatura do convênio, o qual possui cláusulas onde se resguardam as diretrizes e metas a serem trabalhadas e cumpridas no período de quatro anos (2001-2004).

A julgar pelas evidências observadas na pesquisa de campo, tratou-se na realidade de uma opção do poder público municipal em aderir a um programa muito bem estruturado, com linhas de ações estrategicamente articuladas que, em tese, permitiriam ao governo municipal reconfigurar, a partir de uma concepção gerencialista, a organização do trabalho pedagógico e administrativo, imprimindo um novo sentido de gestão educacional, ao invés de construir uma proposta educacional em conjunto com a comunidade altamirense em torno da qual haveria maiores possibilidades de assegurar o protagonismo dos atores locais.

As informações que diagnosticaram a situação educacional do Ensino Fundamental (1ª a 8ª Séries) e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) do município atestaram no ano de 2000 a existência de uma taxa de aprovação de 67,5%, a reprovação de 18%, de evasão de 14,5% e uma taxa de defasagem idade-série bem expressiva, de 73%<sup>26</sup> (consultar gráfico 1).

A preocupação com tais dados foi determinante para o prefeito da época, o Sr. Domingos Juvenil Nunes de Sousa (eleito pelo PMDB – 2001 a 2004), aderir ao Programa Escola Campeã, cuja missão maior nas palavras da Secretária Adriana Martins apresenta como ponto central “o resgate da auto-estima porque esses alunos estavam defasados, porque se ele passa muitos anos repetindo sua auto-estima vai caindo, eles vão abandonando e o índice de analfabetos vai aumentando muito mais no Brasil e no município”

Com essa perspectiva, no primeiro momento da implantação da política educacional a iniciativa partiu do gestor municipal, fato evidenciado na fala da Coordenadora do Programa Ângela Pontes, ao relatar como ocorreu essa negociação:

---

<sup>25</sup> Secretária de Educação durante o período de 2003-2004, entrevista realizada em 25/02/2006 pela autora.

<sup>26</sup> Dados contidos no Plano Anual de Trabalho da SEMEC - 2001, denominado erroneamente de Plano Municipal de Educação. A discussão sobre essa contradição será analisada nas próximas páginas.

Em 2001, no terceiro dia após a posse do Prefeito Dr. Domingos Juvenil, ele chegou à Secretaria apresentando quem seria a Secretária. Ele falou do Programa Escola Campeã e dos Institutos que, naquela época era o Banco do Brasil, tinha também a Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Ele disse que o Programa iria trazer qualidade para a educação e no momento fiquei entusiasmada, não sabia que ia ficar na educação, porque com tantos anos a gente quer qualidade. Então ele disse que estava trazendo esse apoio, que seria um apoio de assessoria e seria financeiro, mas queria que a educação tivesse qualidade, que os jovens, as crianças aprendessem de fato para o mundo que está aí exigindo qualidade. Bom, então foi isso que levou eles a buscarem esse apoio, esse programa e assim ele deixou com a Secretária a proposta.

Ao ser questionada sobre os atores sociais que participaram e acompanharam esse processo de implantação dessa proposta, a informante ressalta que se tratou de uma decisão que partiu do governo municipal com a SEMEC, não tendo sido apresentada para discussão com os educadores, muito menos com os diferentes setores da sociedade local, informação confirmada também pela Secretária de Educação, nesse período, Adriana Martins.

Desse modo, pode-se dizer que foi uma decisão restrita, pois os escolhidos para presenciar esse momento foram pessoas que representavam as entidades ligadas ao IAS, ou seja, a Presidente do Instituto, Viviane Senna; o Prefeito Domingos Juvenil; a Secretária de Educação, a Sra. Germana representante da Fundação Banco do Brasil e duas testemunhas.

Essa tendência de definir as decisões de “cima para baixo” também marcou o início da implementação do Programa na cidade, pois como se trata de uma política que tem como objetivos centrais contribuir com a qualidade do ensino e desenvolver e consolidar estratégias visando a melhoria da gestão municipal e escolar, a sistematização dos trabalhos iniciou-se primeiramente no foco da gestão municipal, isto é, na organização e capacitação da SEMEC para gerir a Escola Campeã, pois esse órgão deveria estar habilitado para assimilar as novas mudanças e ter condições de estabelecer as metas e as normativas necessárias para seu desenvolvimento, deixando para segundo plano, a gestão escolar, em que ocorreria a capacitação dos gestores dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal.

Nessas condições, algumas fragilidades e desafios foram se desenhando nos desdobramentos dessa política, inclusive para a própria SEMEC, que ao assumir seu papel de órgão gestor e coordenador, suas funções se ampliaram e incidiram em pressões pelo Instituto Ayton Senna que exigia o estabelecimento e cumprimento das metas e de prazos; a elaboração

dos planos de trabalhos e de ações mais concretas que dessem efetivamente o direcionamento esperado para a educação municipal, ou seja, de superar os problemas educacionais identificados em Altamira.

Esses impasses são reconhecidos pela Coordenadora Ângela Pontes, e ilustram o trecho abaixo:

E começou pela gestão municipal, que na minha visão, teria que ter começado as duas coisas juntas, a municipal e a escolar, mas ele teve no primeiro momento só a municipal, junto com a Secretaria de Educação e todo direcionamento para a política de educação maior, a política geral. [...]. O trabalho com o Instituto caminhava à medida que ia acontecendo, implementando aquelas orientações que o Programa trazia, [...] uma assessora que trazia orientações, via como o Município estava fazendo, direcionava as ações. Nós tivemos durante esses quatro anos um plano de trabalho onde estavam estabelecidas as metas e as ações para atingir as metas. Então ele acompanhava essas ações. E nós tivemos assim, uma pressão, porque nem tudo a gente conseguia. Era tudo novo, diferente, não que as ações fossem novas e que ninguém tivesse visto, mas nova era metodologia de implementação daquelas ações. Então nós sofríamos pressão quando a gente não conseguia acompanhar aquele ritmo do Programa que estava para quatro anos para promover uma mudança. Tudo era novo e nós custamos a absorver e desenvolver aquilo, eu digo nós, a Secretaria e escola. Então ele é um programa de gestão municipal primeiro, as escolas municipais ficaram um pouco distanciadas [...].

É possível notar nesse depoimento, o reconhecimento das disjunções que existiram no processo de implantação, pois ao ser dado inicialmente o enfoque na SEMEC, as instituições de ensino ficaram à margem, dificultando tanto a adesão e o entendimento aos princípios e metodologias específicas do Programa, quanto contribuiu para a ocorrência de conflitos e resistências no contexto escolar, pois nas palavras dessa Coordenadora,

[...] percebeu-se os diretores de escolas um pouco assustados, porque nós começamos a levar para a escola sem que o diretor tivesse uma capacitação, uma orientação maior. Então, ficou tudo muito solto, no início as ações ficaram um pouco isoladas e eu acho que isso prejudicou um pouco.

Mediante a materialização do Programa Escola Campeã no ano de 2001, a SEMEC elaborou um primeiro diagnóstico com objetivo de fazer um levantamento dos principais problemas educacionais no município e como subsídios para planejar os desdobramentos de

suas ações gestonárias. Os dados resultantes dessa averiguação revelaram os seguintes problemas:

- a) Ausência de uma política coesa (programa e/ou projeto que norteasse ações, enquanto política educacional).
- b) Ausência de um banco de dados precisos.
- c) Os encaminhamentos da SEMEC para as escolas davam-se de forma aleatória, conforme necessidades imediatas surgidas cotidianamente e sem normalização oficial pela Secretaria.
- d) Ausência de procedimentos para correção da defasagem idade-série e para analfabetismo existente de 2ª a 4ª Séries.
- e) Ausência de um Plano Anual de Trabalho, fundamentando um diagnóstico preciso e estabelecimento de metas e ações.
- f) A escolha de diretores feita apenas considerando indicação direta da SEMEC e /ou Prefeitura.
- g) Ausência de avaliação externa do desempenho acadêmico dos alunos.
- h) Ausência de avaliação do desempenho funcional dos servidores da educação.
- i) Rede física apresentava necessidades urgentes de ampliação, reformas para adequações e melhorias.
- j) Demonstrativo de dados/resultados do ano de 2000 (RELATÓRIO FINAL DO MUNICIPIO DE ALTAMIRA – PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ-2001 A 2004).

Esse mapeamento sobre a situação em que se encontrava a educação municipal, nos conduz a levantar alguns questionamentos pertinentes à forma como esta era administrada e quais alterações reais conseguiram ser efetivas pela política implementada posteriormente, uma vez que os dados acima expostos evidenciam, ao menos em tese, uma gestão pouco eficiente no sentido de desenvolver estratégias capazes de imprimir dinâmicas e ações eficientes com vistas a melhorar as condições do ensino na rede pública.

Segundo nosso entendimento, é fundamental que se tenha claro que o diagnóstico realizado no município serviu como principal instrumento para justificar a implantação de uma política educacional cunhada enquanto um produto inovador com fórmulas prescritivas que, conforme já observado nos depoimentos das representantes da SEMEC desse período, serviu estrategicamente como ponto basilar do governo municipal para demonstrar sua capacidade em administrar também os grandes problemas educacionais dessa municipalidade de maneira autônoma e eficiente.

Essa tendência de uma gestão realizar uma avaliação de negação sobre a situação anterior a sua, é prática muito usual no cenário político, especialmente quando se trata do



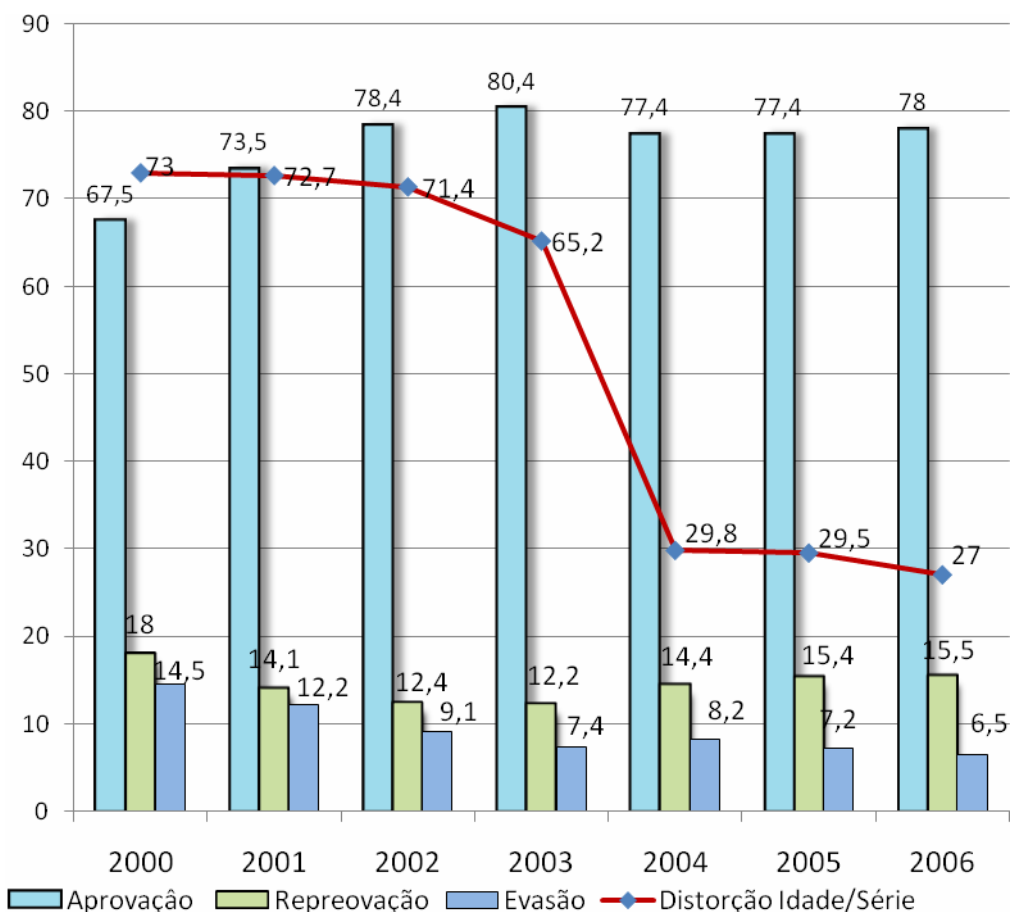
campo educacional, que tem como função expor as “fragilidades administrativas” para poder intervir e assim, evidenciar toda sua competência e de seus assessores, em reverter a situação encontrada por meio de modelos e medidas interventivas.

Segundo aponta Arroyo (2002), tal disposição guarda em si um traço de estilo de inovação educativa que prescreve para as instituições escolares e para os professores princípios, estratégias e orientações “modernizantes” e “inovadoras” dirigidas à educação básica que prometem solucionar todos os seus problemas. Nas palavras desse autor, esse estilo de inovação,

É diagnosticar sempre negativamente a sociedade, suas instituições, a escola e os currículos, os cidadãos e os professores. A sociedade é vista como arcaica, os professores como tradicionais, os currículos como obsoletos.[...]. Divulga-se uma imagem negativa do trabalho pedagógico: baixa qualidade, conteúdos desatualizados, alto custo, desperdício de recursos públicos, despreparo dos professores, etc. esse diagnóstico de sombras sempre antecede as propostas iluminadas de inovação, vindas do alto, como estrela de Belém a guiar os cidadãos, famílias, professores desorientados, sem rumo. Em todo novo governo, equipes técnicas iluminadas julgam-se com a missão de modernizar a sociedade, sobretudo a escola básica (a universidade é outra história, tem de ser tratada com mais cuidado). O motivo alegado: a escola está em crise e os professores da educação infantil e fundamental são imaturos para ter autonomia e saber adequar-se às demandas do mundo moderno, das novas tecnologias, da globalização. O olhar do alto sobre os professores públicos é muito negativo. É preconceituoso até. Logo, inovar, dessa perspectiva, é definir para esses professores o que fazer e o que pensar. (Ibid., p. 134-135).

O certo é que, embora as diretrizes da Escola Campeã, trazidas para Altamira pelo novo governante, se propusessem a contornar os altos índices de reprovação, evasão e distorção idade/série, se compararmos os dados exposto no gráfico 1, entre o período que antecede a implantação (2000) e todo o período que é implantado esse programa nessa administração (a partir de 2001 até 2006), é possível observarmos que os avanços nessa área foram insuficientes para se alterar substantivamente os *déficits* educacionais diagnosticados no ensino público com relação aos indicadores de aprovação, reprovação evasão e distorção idade-série.

**Gráfico 1 – Demonstrativo em percentual da evolução do Ensino Fundamental de 1ª a 8ª Série do Município de Altamira – (2000 a 2006).**



| ANO                   | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aprovação             | 67,5 | 73,5 | 78,4 | 80,4 | 77,4 | 77,4 | 78   |
| Reprovação            | 18   | 14,1 | 12,4 | 12,2 | 14,4 | 15,4 | 15,5 |
| Evasão                | 14,5 | 12,2 | 9,1  | 7,4  | 8,2  | 7,2  | 6,5  |
| Distorção Idade/Série | 73   | 72,7 | 71,4 | 65,2 | 29,8 | 29,5 | 27   |

**Fonte:** Secretaria Municipal de Educação - 2007

**Obs.:** De 2001 a 2003, para efeitos de análise, o indicador de distorção idade/ série considerou o primeiro ano de defasagem. De 2004 a 2006 a partir de dois ou mais anos de defasagem.

No tocante a esses dados estatísticos apresentados, podemos salientar que a implantação e implementação de critérios e estratégias metodológicas estabelecidas pela política educacional instituída no município, não foram suficientes para reverter os *deficits* educativos existentes no ensino local, como se almejou fazer por ocasião da consolidação da parceria com o IAS, uma vez que, mesmo tendo havido uma ampliação no percentual de

aprovação, que em 2000 era de 67,5%, e no ano de 2001, ocasião em que tem início o Programa Escola Campeã, atingiu os 73,5%, registrando um aumento de 8,89%; porém, essa elevação expressiva não se manteve nos anos posteriores, posto que se observarmos os dados de 2001 a 2006, iremos apreender um total de aprovação de 4,5%, sendo que no ano de 2004, registrou-se um decréscimo -3% e nos anos subsequentes (2005 e 2006) obteve-se um percentual de 0% e 0,6%, respectivamente.

No que diz respeito ao indicador de reprovação, em 2000 registrou-se a taxa de 18%, em 2001 houve uma diminuição de 3,9% e, nos anos seguintes (2002 e 2003), essa subtração se limitou na casa dos 1,7 e 0,2%. Em 2004, constata-se uma elevação de 2,2% no número de alunos retidos na rede de ensino público, elevação essa verificada nos anos de 2005 (de 1%) e 2006 (0,1%). Desse modo, podemos perceber os dados estatísticos relativos à reprovação, apresentam uma redução nos três primeiros anos de implantação dessa política, sendo que nos últimos três anos, percebemos algumas oscilações, as quais podem estar ligadas ao outro indicador, no caso, o de evasão. Embora os índices de evasão tenham apresentado uma diminuição substancial, pois, se em 2000, havia um percentual de 14,5%, no ano de 2006, obteve-se uma taxa de 6,5%, totalizando uma redução de 8%, é interessante ressaltar que, a partir de informações coletadas junto aos professores e a SEMEC, nos últimos anos, criou-se um novo critério para ajustar aqueles alunos que deixaram de frequentar as unidades escolares e, que por conta da necessidade de alguns “arranjos institucionais”, esses discentes foram reprovados por falta, ou seja, os que não conseguiram alcançar os 75% de frequência exigida. Isso fez que as ausências dos mesmos não se caracterizassem como abandono, o que, sem dúvida, iria se configurar na estatística escolar como evasão. Prática essa que pode ter concorrido para a ampliação da taxa de reprovação e, ao mesmo tempo, para o decréscimo da evasão escolar no município.

Com relação ao desempenho da política em combater à defasagem idade/série na educação municipal, podemos perceber que, de acordo com os índices apresentados no gráfico acima, uma redução drástica em seus percentuais, que se em no ano de 2000 tinha-se uma taxa de distorção de 73%, no ano de 2006, o município alcançou a taxa de 27%, o que seria um bom motivo para celebração desse êxito, por parte do governo municipal, da Secretaria de Educação e toda a comunidade local. Entretanto, essa diminuição deu-se pelo fato de mudança de critério no processo de enquadramento dos alunos que se encontram fora da série considerada ideal para suas idades, ou seja, se nos anos de 2000 até 2003, contavam aqueles discentes que estavam defasados um ano; a partir de 2004, passam a ser considerados

os estudantes que apresentarem dois anos de defasagem. Por conta desse rearranjo, a SEMEC consegue reduzir a distorção idade/série em 46%, se considerarmos o período de 2000 a 2006.

Diante desses dados apresentados, e, embora tenhamos verificado as conquistas proporcionadas à educação municipal, tais percentuais não são capazes de efetivamente demonstrar a melhoria da qualidade do ensino, uma vez que os próprios critérios e pré-requisitos que sustentam essa política são ainda falhos quanto à dimensão da natureza emancipatória. Dizemos isso, por acreditarmos que existem alguns problemas que perpassam todos esses índices e, que de certa forma, nos depoimentos dos atores com quem dialogamos, contestam e contradizem os mesmos.

É certo que, ao tratar-se da adoção de programas direcionados para o campo educacional, é preciso considerar, além das dimensões técnicas, metodológicas e organizacionais de gestão com vistas à melhoria da qualidade do ensino, também sua dimensão político-social, por configurar-se como arena dos enfrentamentos e reflexões acerca das determinações mais amplas que incidem sobre a educação, ao mesmo tempo em que representa o direito e a importância dos atores sociais internos e externos aos assuntos concernentes ao processo educativo e à sua gestão, pois como atesta Paro (2001, p. 99):

Para responder às exigências da qualidade e produtividade da escola pública, a gestão da educação deverá realizar-se plenamente em seu caráter mediador. Ao mesmo tempo, consentânea com as características dialógicas da relação pedagógica, deverá assumir a forma democrática para atender tanto o direito da população ao controle democrático do Estado quanto à necessidade que a própria escola tem da participação dos usuários para bem desempenhar suas funções.

Essas dimensões necessitam ser ponderadas e enfrentadas, pois caso contrário, pode-se gerar certos descompassos entre a política educacional e aqueles que dão concretude à educação no cotidiano escolar, podendo desse modo, desfocalizar as energias indispensáveis às transformações das práticas pedagógicas para situações conflitivas de poder e confrontos ideológicos alheios ao fenômeno educativo. O que de fato aconteceu, pois no decorrer da implementação da Escola Campeã muitas foram as tensões, resistências, principalmente por parte dos trabalhadores da educação, que ao se sentirem excluídos desse processo viram-no

com ceticismo, segundo relato do Coordenador do SINTEPP no município<sup>27</sup>, uma vez que não foi oportunizado a esses profissionais a possibilidade de discutir ou, ao menos, conhecer essa proposta educativa antes de ser desenvolvida nas escolas, ou seja, “ a gente apenas recebeu as instruções vindo da gerente, vindo do superintendente e dos diretores, a nossa função como professor é apenas de executar aquilo que está pré-determinado”.

Os desafios dos desdobramentos desse programa atravessaram os anos de 2001 a 2004, época em que vigorou o mandato do Prefeito Domingos Juvenil (PMDB), o responsável por seu estabelecimento no município, e permaneceram também na nova administração da Prefeita Odileida Sampaio (PSDB) eleita em 2004. Isso porque durante esse tempo, essa política não foi desenvolvida em sua totalidade, incidindo em lacunas e conflitos, o que de certo modo, comprometeu o próprio andamento dos trabalhos da SEMEC e das unidades escolares.

Essas lacunas estão descritas nos depoimentos dos alunos, dos pais, dos professores e do Coordenador do SINTEPP, as quais se manifestaram sob forma de ausência de formação continuada para os docentes, acúmulo excessivo de atividades dos professores por conta do trabalho da obrigação de preenchimento de formulários relativos ao desempenho escolar dos alunos, turmas numerosas que dificultam o trabalho pedagógico, baixo salário e a falta de investimentos no desenvolvimento e manutenção do ensino público.

Diante dessas situações delineadas, não é de estranhar que os trabalhadores da educação da rede municipal de ensino, como categoria, sentiam-se isolados no interior desse quadro de desmonte do ensino público impulsionados pela implantação e implementação dessa política educacional, pois não se viam como atores nesse processo, apenas como meros executores de tarefas.

É importante ressaltar que um dos principais pontos de discordância presentes nos depoimentos dos professores entrevistados com esse programa educativo, resulta da exigência feita pela SEMEC em aprovar os alunos, sem que fossem oferecidas quaisquer medidas pedagógicas para contornar os problemas de aprendizagem dos mesmos. Tudo isso por conta da necessidade de alcançar as metas estabelecidas por esse órgão no início de cada ano letivo, e assim, melhorar as estatísticas do ensino, gerando uma promoção imediata para a série posterior, diminuindo desse modo, o índice de reprovação do ensino público, o que representava, em tese, um caminho promissor para o sucesso da proposta implantada.

---

<sup>27</sup> Professor Osvaldo Loureiro, Coordenador Geral, em Altamira, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará – SINTEPP, entrevistado em 26/02/2006 pela autora.

Para os professores, os dados apresentados pela Secretaria de Educação encobrem a verdadeira situação dos estudantes das escolas municipais, principalmente, de uma parte do grupo de alunos que integram a política de correção de fluxo escolar mantida pela SEMEC, os quais são aprovados para séries seguintes, sem apresentar condições de aprendizagens compatíveis com as mesmas.

Essa prática de maquiar os reais resultados finais, segundo a percepção dos docentes, têm refletido prejudicialmente na melhoria da qualidade do ensino, pois há um número considerável de estudantes que apresentam dificuldades em relação à leitura, compreensão e interpretação de textos, pois, segundo a fala da professora Márcia: “Hoje, um dos grandes problemas existentes no município é a qualidade do ensino, que está muito problemático, pois temos alunos da 5ª série que nem sabem ler!”. Já para a professora Vânia, essa disposição da Secretaria de Educação em simular os dados, que condizentes com a realidade, serviram ainda mais para que os docentes resistissem e desconfiassem dos objetivos e intenções dessa política educacional, pois ao serem colocados desafios muito sérios para os professores sem condições concretas e recursos para desenvolverem um bom trabalho, serviu de pano de fundo para exigir que “[...] muitos professores, em determinadas escolas, chegassem a passar alunos sem condições de passar porque a escola teria que aprovar um maior número de alunos”.

Em nosso entendimento, essa tendência injustificada e perniciosa, poderá ter conseqüências desastrosas a curto, médio e longo prazo, contribuindo somente para aprofundar ainda mais os problemas de aprendizagem do alunado, haja vista que por meio dessa progressão “forçada”, as dificuldades dos educandos irão aumentar de acordo com as exigências das séries posteriores, tendo um efeito contrário do que se defendia com a implantação da Escola Campeã e com seus programas de correção de fluxo (Se Liga e Acelera Brasil), pois com o passar do tempo, as ausências dos conhecimentos necessários às séries subseqüentes tendem a agravar-se, gerando assim, um desinteresse que poderá originar futuras reprovações e o próprio abandono dos estudos, o que indubitavelmente incidirá no aumento da distorção idade-série, foco de um dos programas que compõem essa política educacional. Ou seja, com a expectativa de mostrar sucesso em curto prazo, essas medidas equivocadas e antidemocráticas comprometem muito mais a qualidade do ensino.

Com esse entendimento, não é nossa intenção fazer uma apologia à cultura da reprovação, que os alunos devam ficar retidos até apreender os conteúdos exigidos por cada série do ensino fundamental, tirando a oportunidade de eles avançarem em seus estudos; muito menos afirmar que tais procedimentos equivocados são intrínsecos a essa política educacional. O problema que se evidencia aqui, respaldados por esses desvios gerencialistas e

pedagógicos, é que estes devem ser desvelados, contestados, desautorizados a fim de evidenciar suas contradições, além do mais, esse posicionamento distorcido, em termos pedagógicos, reflete uma injustiça social que tende a fortalecer as desigualdades sociais e culturais da camada popular.

É bem verdade que mascarar os resultados finais a fim de exibir uma boa produtividade do ensino tem sido uma medida recorrente de alguns gestores que deve ser repudiada e combatida por todos os sujeitos que estejam comprometidos com uma educação de qualidade, pois, ao nosso ver, aqueles que adotam essa estratégia enganosa, tentam encobrir, na realidade, suas próprias limitações e despreparos enquanto responsáveis pela condução do processo educativo, demonstrando diante de tais atitudes, um interesse pífio em propiciar uma formação humana emancipatória.

Nesse sentido, é preciso questionar abertamente essas “distorções” na gestão educacional que insistem em manipular as estatísticas escolares com o único objetivo de retratar uma enganosa aparência da “cultura do sucesso”, tratando a qualidade do ensino público somente por meio de indicadores quantitativos de desempenho alienantes que concorrem para encobrir a precariedade das condições de trabalho dos docentes e do funcionamento das instituições escolares.

Paro (2001) argumenta que essa crença “qualitativa” que atualmente assola o campo educacional tem contribuído para que as escolas, os educadores preocupem-se mais com as taxas de aprovação, com os exames do que a mediação social enquanto apreensão do saber e à formação para a democracia. Por conta desse discurso genérico da produtividade escolar associada à eficiência empresarial, esse autor adverte que:

Por isso, é preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do Estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção não basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos dos diretores e demais servidores das escolas, para se resolverem todos os problemas da educação escolar (Id., 2001, p. 96).

Na gestão atual, iniciada no ano de 2005, quando a nova administração assume o governo municipal, verifica-se a continuidade desse programa educacional. Com isso, repetem-se os mesmos procedimentos já vivenciados no início de sua implantação em 2001,

ou seja, houve novamente assinatura do convênio sem que a comunidade escolar e local fosse consultada. E, embora tenha havido reuniões e debates com os técnicos da Secretaria de Educação, a nosso ver, os principais interessados, os pais, alunos, professores e a própria sociedade altamirense, outra vez se viram à margem de uma importante decisão.

Segundo informações obtidas na entrevista com a nova Secretária de Educação<sup>28</sup>, a decisão de permanecer com a parceria com o IAS partiu da gestora municipal, que preocupada com a educação pública decide renovar o contrato. Essa centralidade na figura do prefeito no processo decisório de assinatura da parceria justifica-se, conforme salientado por ela, devido à existência de “vários requisitos demandados pelo Instituto e o gestor tem que assumir e cumprir tais compromissos”.

Essa informante ainda relatou que foi realizada uma avaliação em dezembro de 2004 de todo o trabalho desenvolvido na gestão anterior, juntamente com a equipe técnica da SEMEC e os representantes do IAS e, no ano seguinte, renovou-se a adesão com o Programa, o que gerou, por parte dos docentes, “um tipo de rebelião, uma revolta geral” (Idem). Posicionamentos esses que demonstram, sem dúvida, uma certa aversão e descrença com relação a essa proposta educacional. Resistências explicadas principalmente pela sobrecarga de preenchimentos de formulários e tabelas de dados e informações exigidos pelo programa, que tratam sobre o rendimento dos alunos realizado pelos professores.

Esse tipo de acompanhamento, de acordo com que nos informou a Secretária Elizabete Portela, era realizado sem a ajuda de um sistema informatizado que fazia parte do Programa Escola Campeã, atual Rede Vencer, e que conectaria a SEMEC em rede com o IAS, “que seria o *software*, a base de dados, e como não houve essa aquisição pelo administrador anterior, o pessoal fazia tudo à mão em pleno Século XXI, fazendo desde a enturmação até o trabalho estatístico dos dados, tudo manualmente [...]” (Idem).

Além da preocupação com a melhoria da qualidade da educação, pois, mesmo tendo conseguido minimizar progressivamente alguns dos problemas educativos que se apresentaram no decorrer desses quatro anos de funcionamento da Escola Campeã (conferir gráfico 1), os índices de evasão, reprovação permaneceram altos, incidindo diretamente na distorção idade-série.

Fatores esses que refletiram decisivamente para a permanência dessa política educacional no município, agora com a introdução de novas tecnologias sociais desenvolvidas

---

<sup>28</sup> Professora Elizabete Portela, Secretária de Educação empossada em 2005, entrevistada em 04/03/2006 pela autora.



e aprimoradas pelo IAS, resultando o que agora passa a ser denominada de Rede Vencer. Na perspectiva da atual Coordenadora Geral do programa no município<sup>29</sup>, que em sua percepção, tornou-se mais completo, por possuir agora

[...] um conjunto de programas que vão permitir que o município defina através deles, a sua política educacional, estabelecendo diretrizes para todo sistema de ensino. Assim como também apóia as unidades escolares nas elaborações de suas propostas pedagógicas em convivência com a política educacional do município.

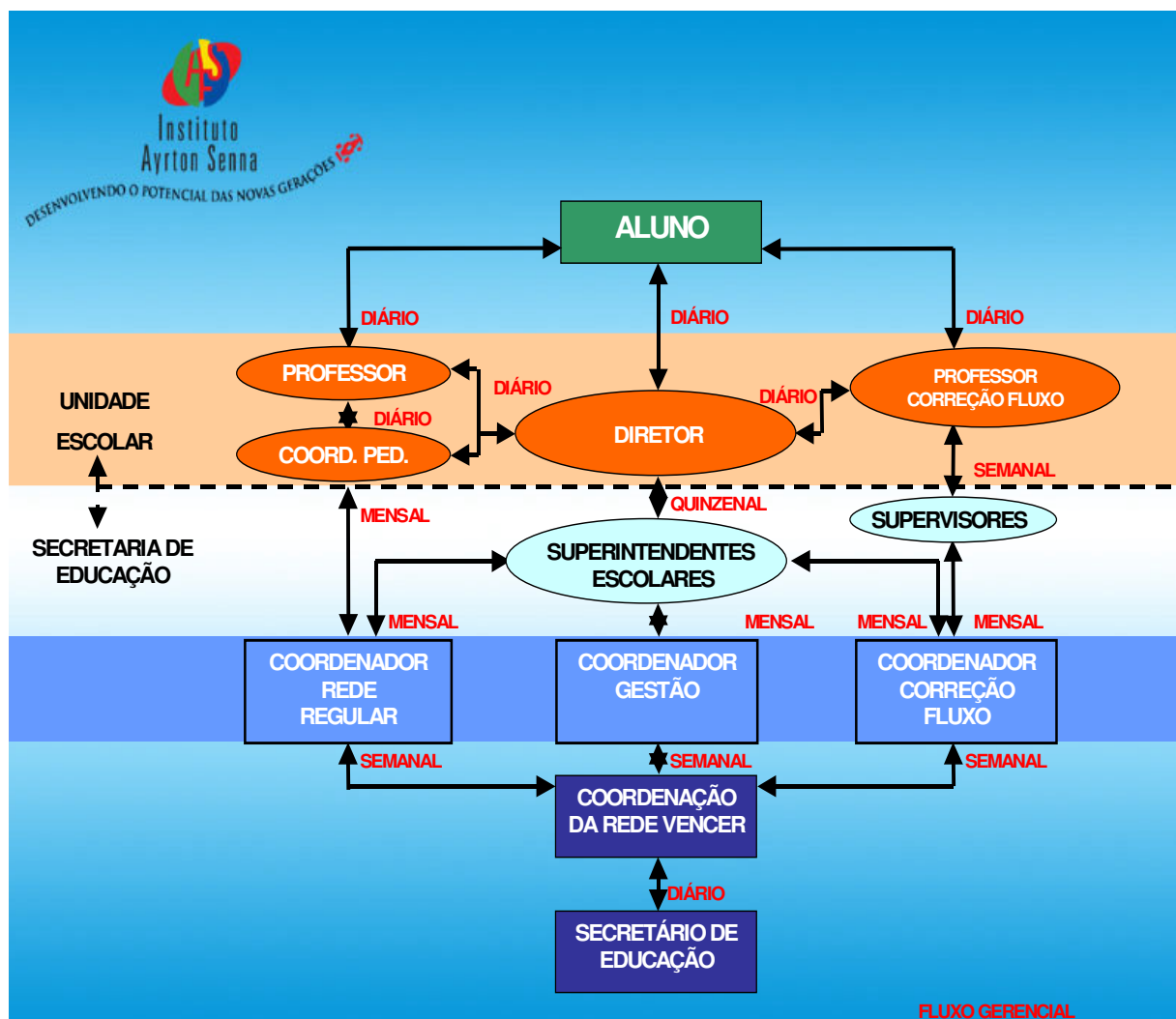
Diante desses novos arranjos organizacionais estabelecidos pelo Programa Rede Vencer, conforme ressaltado pela Coordenadora Claudia Marinho, que além do *Programa de Correção de Fluxos*, que engloba os programas Aceleração e o Se Liga cujos objetivos são o de combater a distorção idade-série, sendo pautados em uma gestão focada nos resultados, implanta-se o *Circuito Campeão*, o qual introduz políticas de alfabetização e de acompanhamento de desempenho nas quatro primeiras séries do ensino fundamental regular, com a finalidade de erradicar o analfabetismo e a repetência no sistema escolar e ainda, a *Gestão Nota 10* desenvolvida com a perspectiva de otimizar a gestão pública da educação, centrando-se em indicadores e metas com a intenção de acompanhar e fortalecer o processo de aprendizagem dos alunos. No contexto dessas mudanças, o Programa Rede Vencer passa a “constituir-se em política educacional articuladora de uma rede integrada de escolas autônomas, gerenciadas por diretores tecnicamente competentes e capacitados a garantirem o alcance das metas de qualidade” (JORNAL EDUCAÇÃO EM CENA, 2005, p. 04).

Nessa nova configuração da Rede Vencer (conferir figura 3), a SEMEC precisou mudar sua estrutura organizacional, como forma de adequar-se frente a essas novas tecnologias sociais introduzidas em 2005 pelo IAS, passando a ter o seguinte organograma institucional:

---

<sup>29</sup> Professora Claudia Marinho, Coordenadora Geral da Rede Vencer, entrevistada em 04/03/2006, entrevistada pela autora.

Figura 3 – Fluxo Gerencial do Programa Rede Vencer – SEMEC



Fonte: Secretaria Municipal de Educação – SEMEC.- 2006

De acordo com esse Fluxo Gerencial, é possível visualizar uma organização institucional com atribuições definidas de acordo com o perfil dos sujeitos que integram a parte administrativa e pedagógica da política educacional no âmbito da SEMEC, quais sejam: os Coordenadores da Rede Vencer e dos Programas de Gestão, de Correção de Fluxo e de Acompanhamento das Séries Regulares, os quais dentre outras habilidades, precisam ter a capacidade de liderar equipes para atuarem com foco em resultados e no alcance das metas; de gerenciar dados; competências gerencial e pedagógica; capacidade para transmitir conhecimentos e dar apoio técnico aos profissionais envolvidos nas ações da Rede; conhecimento da rede de ensino.

Uma das funções que, podemos dizer, seja a de destaque nesse desenho institucional do respectivo programa, é o de *Coordenador da Rede Vencer* que, por abranger diferentes atribuições quanto ao funcionamento e gestão da política educacional no município, entre as quais podemos citar, de acordo com informações obtidas na SEMEC, a de assessorar o Secretário de Educação na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de educação do município; coordenar de forma integrada a implementação dos Programas de Gestão, de Correção de Fluxo e de Acompanhamento das Séries Regulares (de 1ª a 4ª séries); coordenar a elaboração, atualização e adequação de leis e normas da política educacional do município; assegurar a fidedignidade da coleta e a inserção de dados no SIASI - Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações; responsabilizar-se pelo alcance das metas da Rede Vencer; avaliar o desempenho e fortalecer a liderança dos Coordenadores de Gestão, de Correção de Fluxo e de Acompanhamento da Séries Regulares, dentre tantas outras, podemos afirmar que se trata de um cargo que aqui denominamos de *Secretário de Educação Municipal Paralelo*, ou seja, um gestor que, ao nosso ver, é o responsável pela condução dos rumos da educação, bem como das decisões finais sobre a própria operacionalidade da política educacional no município.

Ressaltamos isso devido à própria centralidade que essa figura ocupa na organização institucional da SEMEC, pois examinando suas diversas atribuições, é perfeitamente visível sua importância para os desdobramentos das ações gestonárias ali desenvolvidas, cabendo à própria Secretária de Educação desempenhar um papel mais formal, isto é, de responder pelas atividades mais burocráticas da administração da educação municipal.

De acordo com essa visualização, evidencia-se nos desenhos tanto dos programas quanto no fluxo gerencial dos mesmos, o aluno, este enquanto principal foco do processo educativo e cuja aprendizagem é acompanhada diariamente pelos professores por meio da implantação de rotinas e matrizes que refletem um acompanhamento sistemático, a coleta de dados e um diagnóstico que possibilita intervenção em tempo real.

Daí a lógica que sustenta o trabalho de acompanhamento dos demais agentes presentes e necessários ao desenvolvimento das atividades da Rede Vencer, e representam a própria estrutura da SEMEC, no caso: os professores, os coordenadores pedagógicos e os diretores que são os responsáveis pelos resultados do desempenho escolar; os superintendentes e os supervisores escolares<sup>30</sup>, que figuram como elo entre a escola e as coordenações dos

---

<sup>30</sup> Os Superintendentes Escolares são profissionais que trabalham no âmbito da Secretaria de Educação atuando como agentes articuladores entre os setores desse órgão e as instituições de ensino, entre suas inúmeras responsabilidades, podemos citar as visitas sistematizadas para monitorar os trabalhos

programas de correção de fluxo e de acompanhamento das séries regulares e da gestão e a coordenação geral do programa. Esta por sua vez está diretamente interligada com a Secretária de Educação, formando desse modo, uma rede com tarefas determinadas de acordo com as funções de cada um de seus integrantes, onde cada profissional ocupa o espaço de atuação aprioristicamente definido pelas diretrizes operacionais da política educacional instituídas no contexto altamirense.

Um traço que tem sido buscado na nova gestão da Rede Vencer e foi destacado pela Coordenadora do Programa Cláudia Marinho, é o desenvolvimento de um trabalho coletivo onde todos os agentes envolvidos no processo educativo sentem-se co-autores no aprendizado dos alunos. Em suas palavras:

Outro diferencial é que a gente coloca o grau de responsabilização que todos os envolvidos no processo educacional assumem, porque essa é minha exigência do programa, que todos se sintam responsáveis pelo aprendizado e sucessos de todos os alunos, desde o gestor municipal, envolvendo secretário, o gestor escolar, professor, supervisor, os coordenadores da rede, serventes, serviços gerais, todos os pais, conselho escolar, porque o programa de gestão visa também essa gestão compartilhada. Então, todos realmente são responsáveis e assim devem se sentir, porque inclusive os gestores escolares, eles assinam um termo de compromisso e a responsabilização pelos resultados da qualidade de ensino que está acontecendo naquela escola. Então diante de todas as perspectivas de melhoria para o ensino foi que levou também essa administração a firmar o termo de adesão com Instituto.

Nessa perspectiva, verifica-se que no processo de implantação e implementação da política educacional proposta para a educação municipal, muitas foram as mudanças que incidiram no cenário educativo. Alterações essas marcadas, sobretudo, pela introdução de um modelo administrativo gerencial, pautado em indicadores de Gestão e indicadores de Eficiência, responsáveis pela atribuição de notas a um conjunto de itens por meio da exigência de avaliações internas e externas, que demandaram novas ações e estratégias tanto do gestor

---

desenvolvidos pelas escolas, reuniões para avaliar instrumentalizar os gestores, acompanhamento e análise dos resultados coletados nas unidades escolares e fazer intervenções, sendo ainda responsáveis pelo acompanhamento da elaboração do PDE e PPP das escolas sob sua responsabilidade. Quanto aos Supervisores, estes são assessores do Coordenador do programa de fluxo escolar, tendo como incumbências: garantir a rotina pedagógica e gerencial do Programa; cumprir o cronograma previsto na sistemática; conhecer os materiais dos Programas e a rotina das aulas; conhecer a Sistemática de Acompanhamento; visitar as turmas semanalmente; dialogar com professores a aprendizagem dos alunos; promover as reuniões semanais/quinzenais de planejamento; visitar os alunos faltosos e promover sua presença nas aulas, dentre outras.

municipal, da SEMEC e de seus técnicos, quanto dos professores e diretores, para atender os critérios mínimos determinados pelo IAS.

O que é interessante observar no primeiro momento, é a própria contradição que norteia tais práticas gestonárias do ensino público municipal, pois da forma como foi estabelecida e gestada a política educacional local e que passou a definir a direção do processo educativo, é possível perceber a existência de um imbricado jogo de articulação, disputas de poder, onde as ações e posturas no campo da gestão sinalizam, segundo aponta Schneckenberg (2000, p. 117), para “um perfil antidemocrático, já que guarda para si o monopólio para a decisão dos rumos da educação. A centralização subordina-se a uma orientação inflexível e não sofre mutações conforme a dinâmica da realidade”.

Uma característica preocupante a ser considerada, é que por se tratar de uma política educacional que não foi construída coletivamente com a sociedade local, mas foi determinada pelo governo municipal como tentativa de combater os problemas educativos no município, e mesmo levando em conta que essa decisão teve como principal pretensão melhorar a qualidade do ensino é preciso questionar qual o perfil dessa política, de sua gestão e dos processos participativos que se construíram nesse período (2001-2005) e, ainda, refletir sobre qual sua real contribuição para a educação de Altamira. Ou seja, é importante tentar compreender o recorte da realidade localizada, as relações sociais e políticas e o tratamento dispensado pela SEMEC aos segmentos sociais no processo gestonário da educação pública, e destes em relação às estratégias e ações adotadas e desenvolvida por esse órgão.

Com isso, feitas as primeiras considerações sobre o processo de implantação levando em conta a importância dos diversos setores sociais nas discussões que envolvem a gestão no município de Altamira, a partir de uma perspectiva de que a política educacional pressupõe mudanças inovadoras e, teoricamente, procedimentos participativos, é que a seguir passaremos a analisar as impressões e posicionamentos dos atores sociais estabelecendo os contrapontos, as convergências e divergências que marcaram as práticas de gestão da SEMEC, ou seja, do fazer e do gestar a educação municipal.

## **2.2 Examinando o perfil da gestão da educação municipal: entre o dito e o feito.**

A política educacional proposta para a educação altamirense, que tem como objetivo fazer frente aos desafios colocados pelos altos índices de evasão, reprovação e distorção

aluno-série registrados no cenário local, pauta-se especificamente nos eixos da gestão municipal e escolar, como já explicitado anteriormente, cujas finalidades são de dar sustentabilidade aos avanços conquistados tanto na questão da melhoria da qualidade de ensino, quanto na capacidade gerencial da própria Secretaria de Educação.

Mediante a compreensão da importância que a gestão da educação, em nível municipal, ocupa neste estudo, constituindo objeto de análise e, que ao mesmo tempo se situa como campo construtor dos desdobramentos do programa educacional local, entende-se que por caracterizar-se como aspecto fundante e determinante nos rumos do processo educativo, este se configurou como uma das bases que subsidiaram as nossas investigações.

Partindo de uma compreensão de gestão, vista em sua complexidade administrativa e pedagógica, como um conjunto de ações, decisões e procedimentos com graus de intencionalidade com vistas a transformar, a dar novos contornos ao processo educativo de um dado contexto, “relacionando-se com atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel” (FERREIRA, 2004, p. 306), foi perguntado, no primeiro momento, às responsáveis pela administração e à coordenação da educação municipal pública, qual a concepção de gestão que orienta a política educacional local.

Observam-se compreensões uniformes sobre o tema, que se aproximam consideravelmente do modelo de gerencial, que segundo Bresser Pereira (1998) é aquela em que a administração pública passa a ser conduzida pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços e pela introdução de uma cultura gerencialista nas organizações, ou seja, uma gestão da qualidade assentada na busca da eficácia operacional, orientada para o alcance das metas, dos resultados e de escolas eficazes<sup>31</sup>.

De modo geral, a compreensão sobre a presença desse paradigma gestor na condução da educação no município se evidenciou nos depoimentos das Secretárias, nos quais a gestão é vista como elemento de articulação entre a educação e as necessidades dos educandos, tendo em vista construir um trabalho que potencialize o “resgate da auto-estima do aluno para que ele seja um aluno de sucesso” (Secretária Adriana Martins).

---

<sup>31</sup> Não estamos aqui querendo afirmar com essas observações, que a questão da eficiência e da eficácia no campo da educação, seja algo perverso e odioso, mas alertar para o fato de que essa preocupação com escolas eficazes não deve constituir como o fim em si mesma, pois se pensar nessa vertente, remeterá ao viés do receituário de racionalização econômica - empresarial, na perspectiva de aferição dos resultados e de desempenho. Sobre essa questão, consultar Lima (2001).

Outra gestora também expressou a preocupação da gestão educacional com o alcance das metas e dos resultados da aprovação do alunado, uma vez que “a escola tem que vender um produto [...] que é o conhecimento” (Secretária Cristina Alves), pois caso a administração não leve em conta o envolvimento da escola e a perspectiva de um gerenciamento conforme estabelece a LDB, “o meu produto não será vendido e eu não terei nenhuma gestão empresarial, nem tampouco, uma gestão pública democrática que a gente queria ter” (Idem). Essa mesma depoente argumenta ainda a necessidade de haver um equilíbrio entre esses dois modelos de gestão.

A fala dessa dirigente expressa de maneira significativa o próprio entendimento que possui em relação à educação, dando-lhe um sentido extremamente mercadológico, pois ao atribuir um “valor de venda” ao conhecimento, impregna o processo e os fins educativos com os princípios básicos da administração empresarial que atualmente vêm direcionando cada vez mais o meio educacional, por meio de aferições de produtividade das unidades escolares balizadas pelos índices de desempenhos de aprovação e reprovação dos alunos. Postura essa muito próxima da racionalidade burocrática descrita por Lima (2001) centrada numa dimensão técnica e instrumental que subtrai o sentido criador e de práxis da educação.

Desse modo, concordamos com Paro (2001) quando chama atenção para o fato que, se quisermos falar em produtividade da escola e da educação, precisamos antes proporcionar-lhes condições concretas de funcionamento e qualidade, pois o produto do trabalho pedagógico “é o aluno educado, ou o aluno com a ‘porção’ de educação que se objetivou alcançar no processo” (Ibid. p, 94).

Nessa linha de raciocínio proposta por Paro (op.cit.), a responsabilidade da escola é produzir bem u serviço que seja desejável e essencial à sociedade, por isso precisa ter especificações rigorosas quanto à sua qualidade. Em suas palavras,

A produtividade da escola mede-se, portanto, pela realização de seu produto, ou seja, pela proporção de seus alunos que ela consegue leva a se apropriar do saber produzido historicamente. Isto supõe dizer que a boa escola envolve ensino e aprendizagem, ou melhor ainda, supõe considerar que *só há ensino quando há aprendizagens* (Id. 2001, p. 04- itálicos do autor).

Outro entendimento também que se verificou nas falas das dirigentes da educação municipal, foi o da gestão como compromisso com qualidade do ensino público e da exigência dos resultados. Segundo a Secretária Elizabete Portela, há uma grande confusão de

idéias e conceitos nas críticas feitas à gestão do programa ao se aproximar do modelo empresarial, isso se dá principalmente, segundo suas palavras “por conta da qualidade que é exigida em todas as fases do trabalho, e no trabalho do serviço público, normalmente isso fica a desejar em todas as esferas”.

Um dos pontos comuns nas falas dessas informantes foi a comparação do trabalho dos professores que desenvolvem suas atividades pedagógicas em escolas públicas e escolas privadas, pois segundo elas, essa mesma qualidade dos resultados é exigidas pelos gerentes dos estabelecimentos particulares, e estes não reclamam. Ou seja, na visão dessas dirigentes educacionais a resistência consensual dos docentes em relação ao Programa tanto em sua primeira versão quanto na atual, ocorre mais pelas cobranças feitas pelo IAS e pela própria SEMEC referentes ao planejamento exigido às escolas e aos docentes, principalmente quando se trata do preenchimento de quadros demonstrativos de diagnóstico aplicados às turmas regulares do ensino fundamental e às turmas de correção de fluxo e com o própria exigência do comprometimento do educador em relação à qualidade de sua prática pedagógica. Sendo assim,

[...] o professor não falta na escola na rede privada que é uma empresa, mas na rede pública ele se permite faltar, ele não descumpra as normas da rede privada que tem um foco de empresa, mas ele se dá o direito de descumprir as normas da rede pública. Então, é uma confusão de idéias, eu acho, e de conceitos, inclusive do que seja responsabilidade numa empresa ou no serviço público. O compromisso deve ser encarado com compromisso seriamente tanto na escola pública quanto na escola privada (Secretária Elizabete Portela).

Esse mesmo posicionamento também se manifesta na fala da Coordenadora do programa Ângela Pontes, que avaliar trata-se de uma gestão “de fácil execução, a metodologia é simples, é coisa que deveria estar sendo feita há muito tempo”. Considera que esse modelo administrativo trabalha com a linha de diagnóstico, com ações direcionadas à intervenção em tempo real dos problemas detectados no processo educativo.

De acordo com suas informações, a SEMEC precisou trabalhar com normativas objetivando conduzir o trabalho administrativo. Normativas essas que se relacionavam à questão da descentralização do ensino, da autonomia escolar, o cumprimento dos 200 dias letivos, em concordância com o que dispõe a nova LDB. Questionada se a gestão do programa



se ajustava ao modelo gerencial, respondeu que não via problema a escola poder se apropriar de um modelo de administração adotado nas empresas se esta favorecesse alcançar a qualidade do ensino público e ajudasse no processo de aprendizagem dos alunos e aos professores a trabalhar com eficiência. Sobre isso, se posicionou da seguinte maneira:

Eu questiono esse discurso, eu estranho. Para mim esse discurso é um discurso de manutenção da situação da escola. Eu sou educadora, eu faço o meu papel, então tenho que responder por ele. Se o resultado é ruim, ele aparece. Esse discurso tem duas visões, é um pouco de manutenção; se é qualidade empresarial e não sei se é, mas para mim não é. Mas se o grande objetivo dele é que a escola cumpra o papel com qualidade, isso é positivo. E se você entrar na sala e ver um professor não cumprindo o seu papel, você tem que questionar essa qualidade. Se o professor for trabalhar em uma empresa que não a escola, ela não vai ficar, mas na escola ele tem que ficar porque ela é uma política. Eu vi uma criança da minha família que estudava em escola pública estadual, por uma questão de greve, passou para uma particular, chegava em casa e dizia que a professora dava uma aula diferente. Por que é particular? Por que isso é empresarial? Na minha cabeça é um pouco de manutenção, a gente tem que ter cuidado com esse discurso. (Coordenadora Ângela Pontes)

Já para a atual Coordenadora, Cláudia Marinho, trata-se de uma gestão que se propõe contemplar tanto a dimensão democrática quanto a busca pelos resultados, uma vez que a própria política prevê o cumprimento de metas, dos princípios administrativos e dos indicadores de qualidade de ensino, os quais são determinações e exigências próprias do programa educacional, mas não descarta a necessidade do envolvimento dos demais atores sociais no processo gestor. Em suas palavras:

Essa gestão é uma gestão compartilhada, como já falei. É uma gestão democrática, compartilhada e acima de tudo com essa responsabilização pelos resultados porque a concepção que se tem é que se forme realmente uma rede de escolas autônomas que elas possam a vir a curto e medir, até o longo prazo, gerir a sua própria atuação. Então se trabalha com a questão da gestão tanta administrativa como a gestão pedagógica, como a gestão financeira [...]. O se quer é isso, que se forme uma rede de escolas autônomas, que através da liderança do professor ele possa compartilhar com os outros atores, escola, conselho escolar, professor, pais de alunos ele possam através da proposta pedagógica que eles elaboram, ela possa gerenciar essa escola de forma compartilhada e buscaremos melhorias da escola, daquilo que realmente a escola está necessitando. Então nós acreditamos que a gestão tem melhorado, porque os diretores hoje trabalham buscando resultados conforme os resultados, porque a Rede

Vencer trabalha com metas, diretrizes, com indicadores de qualidade. [...]. Então vai ter ser democrática mesmo, ela vai ter que ser compartilhada, tanto interna como externa.

Com relação aos demais atores envolvidos na pesquisa, estes entendem que a gestão presente no programa é voltada tanto para o nível das ações desenvolvidas pela SEMEC, como ao nível escolar, envolvendo diretamente os diretores e os professores, mas que de modo geral ainda não conseguem suprir as demandas locais, muito menos trabalhar com a realidade local por não se articular com a sociedade altamirense, posição essa que embasou, principalmente, os depoimentos dos professores e de alguns pais. Nessa questão, os alunos tiveram dificuldades de se posicionar coerentemente, pois os mesmos afirmaram desconhecer o papel da SEMEC, uma vez que as pessoas que trabalham nesse órgão pouco visitam as escolas e não participam das reuniões escolares.

Sobre essa discussão, o Coordenador do SINTEPP em Altamira, Sr. Osvaldo Loureiro, acredita que a SEMEC trabalha aliada ao modelo de gerenciamento da educação, o que tem provocado preocupações e resistências por parte dos trabalhadores da área, pois estes entendem, segundo suas palavras, que “a educação não pode ser tratada e comparada com uma empresa”, e por conta desse novo viés administrativo “até o conceito de gestão mudou, temos hoje em lugar dos coordenadores, os gerentes; nós temos o superintendente. Isso ficou um pouco complicado porque compara a educação com empresa”.

Diante dos diferentes posicionamentos e impressões sobre a gestão da educação municipal efetivada, surge a necessidade de evidenciar algumas contradições e contrastes entre as percepções verificadas, justamente por se tratar de uma questão que representa um aspecto basilar em nossas análises, tratando-se assim de um importante instrumento para compreender toda a dinâmica que perpassa a gestão da educação local e suas especificidades, percebe-se a tônica dada aos resultados finais e à qualidade do ensino, o que remete considerar, segundo prevê Paro (2001, p. 94), “às implicações de ordem administrativa daí decorrentes”, o que equivale a discutir aspectos operacionais relacionados aos objetivos, fins, técnicas e metodologias que representam elementos mediadores no processo gestor e pedagógico, principalmente quando tais aspectos refletem em determinações de indicadores de desempenho e aferição da qualidade de ensino através da produtividade alcançada pelas escolas que integram a rede pública de ensino.

Essa concepção de gestão pautada na exigência de resultado escolar, na obsessão pela eficiência e eficácia das unidades de ensino previstas nas diretrizes da política educacional,

integra um ideário em que concebe os problemas educativos enquanto ineficiência de ordem administrativa das instituições de ensino que não conseguem gerir objetivamente e racionalmente os recursos de que dispõem (FONSECA, 2004), estando portanto, em consonância com o receituário que marca a introdução de uma administração focada no paradigma gerencialista da educação, proposta cuja preocupação nuclear é a condição dos meios ou insumos escolares. Mediante esse modelo gerencialista, a escola assume aspectos de empresas-educativas, e:

Em face a essa orientação o aumento da qualidade da educação terá de ser conseguido não à custa de maiores investimentos, mas precisamente através de políticas de racionalização e de reestruturação que garantam uma maior eficácia e uma maior *eficiência interna* (LIMA, 2001, p. 127 – grifos do autor).

Não se descarta aqui a preocupação dos dirigentes da política educativa com a superação ou minimização dos problemas existentes no município, porém, há de se questionar qual a perspectiva de qualidade subjacente ao discurso que sustenta o programa como um todo, isto é, qual é essa qualidade que se alcança, pois como considera Paro (op.cit., p. 92) “se estamos interessados em soluções para o nosso atraso educacional, é preciso, antes de mais nada, perguntarmos a respeito do que entendemos por educação de qualidade”.

Isso significa dizer que educação, ao constituir-se como prática social construída coletivamente, num permanente e contínuo processo de construção e reelaboração dos conhecimentos produzidos historicamente, requer algumas atenções especiais. Paro (Idem) considera quatro aspectos essenciais nessa discussão. Primeiramente, “é preciso empreender uma reflexão em profundidade do conceito de qualidade da educação escolar” (Ibid., p. 36), o que pressupõe ir além da superficialidade do discurso que se encerra na perspectiva de poder medir a quantidade do saber apropriado pelos sujeitos, mensurando estatisticamente o conhecimento apreendido pelo alunado. No segundo momento, é indispensável discutir “o necessário caráter ético-político dessa qualidade, ou seja, trata-se de enfatizar com respeito a escola pública fundamental, a dimensão social de seus objetivos” (Idem, p.39), remetendo a uma abordagem da qualidade pautada em valores e princípios democráticos.

O terceiro ponto focalizado por Paro exige levar em conta,

A concretude das práticas escolares, com clareza de que é dos diversos atores aí envolvidos, e das ações e relações que aí se desenvolvem, que dependem, em última instância, a realização de qualquer projeto de escola pública de qualidade (Id., 2001, p. 42).

Nessa direção, trata-se da exigência de haver mediações entre a esfera administrativa, a prática educativa e das relações sociais praticadas no cotidiano escolar, com vistas a traçar políticas que contemplem realmente as necessidades da realidade da escola e da comunidade. Finalmente, é imprescindível a realização de um estudo profundo sobre “o papel da estrutura didática e administrativa no desempenho escolar” (Ibid., p. 44), o que demanda desvelar como essas duas esferas interagem entre si, como incidem e influenciam os objetivos que norteiam o processo educativo, pois pensar na construção de uma educação democrática sem que suas estruturas didática e administrativa<sup>32</sup> estejam dispostas e comprometidas com esse ideal, é navegar para lugar nenhum.

Sobre essa discussão, Bordignon e Gracindo (2004) consideram que a qualidade do ensino pretendida é decorrente do paradigma escolhido para dirigir as ações da gestão tanto ao nível dos sistemas de ensino como das escolas, pois a busca por essa meta conduz ao entendimento de concepção do conhecimento que se tem, da metodologia utilizada para desenvolver esse conhecimento e a finalidade que lhe é conferida.

Parece simplista pensar desse modo, porém, para esses autores, isso tem implicações bem mais complexas do que se possa imaginar, porque para alcançar a qualidade do ensino, principalmente quando fundamentada em uma perspectiva democrática,

Qualquer organização educacional precisa ter uma estrutura pedagógica determinada pela finalidade, pelos fins da educação, diferentemente da tradicional estrutura burocrática, em que, quase sempre, os meios são mais importantes que os fins (Id., 2004, p. 154).

Nesse plano, para que a gestão da educação aconteça por meio do exercício da democracia e atinjam a qualidade do ensino, é necessário que os atores responsáveis em primeira instância por essas ações, estabeleçam metas e objetivos coerentes com o tipo de

---

<sup>32</sup> De acordo com Paro (2001, p. 44), a estrutura didática refere-se aos currículos, programas, métodos e organização horizontal e vertical do ensino; e a estrutura administrativa diz respeito à organização do trabalho e distribuição do poder e da autoridade.

formação pretendida, consigam mediar os conflitos e compartilhar o poder. Pressupõe ainda o alargamento da esfera decisória para toda a sociedade local. Para tanto é preciso superar as estruturas de poder autoritárias e centralizantes, devendo contar também com a criação de canais e mecanismos participativos que dinamizem o aprendizado do jogo democrático, oportunizando maior transparência e publicização das ações gestonárias no campo educacional, pois, por meio dessa visão horizontal, de compartilhamento de poder, e que aqui advogamos, é possível superar o imobilismo, o olhar estreito e a concepção estática de educação.

Daí, Bordignon e Gracindo (op. cit.) não descartarem o imperativo de um planejamento educacional que culmine com a elaboração do Plano Municipal de Educação-PME, ao nível de município; o Projeto Político-Pedagógico-PPP, ao nível da escola, visto que é por meio dessa Proposta Educacional que se “define a cidadania que se quer, estabelece a finalidade do sistema e caracteriza a especificidade de organização escolar” (Ibid., p. 159).

Sob essa ótica, a gestão pretendida pela SEMEC encontra-se na contramão dessas orientações, pois durante o período investigado (2001-2005), não se registrou um movimento mais concreto que vislumbrasse a elaboração do Plano Municipal de Educação - PME. O que se elaborou foi o Plano Anual de Trabalho da SEMEC – PAT’s (2001 a 2004), comumente confundido com o PME e o Plano de Metas da SEMEC (2005). De modo geral, esses documentos elaborados pelos dirigentes das instâncias, sem uma participação mais intensa dos diversos segmentos das escolas e das comunidades, não retratam a complexidade do contexto educacional local, o que inviabiliza a busca de perspectivas mais sintonizadas com as necessidades e anseios da população e as propostas que têm a possibilidade de apontar perspectivas para superar as renitentes questões da educação.

É interessante salientar que nas análises dos PAT’s, verificou-se uma certa “confusão” entre o que seja o Plano Municipal de Educação e Programa de Ensino e os Planos anuais. Isso se confirma no próprio título dos PAT’s de 2001 e 2002, quando são denominados erroneamente de “Plano Municipal de Educação” – Programa de Gestão Municipal e Escolar “Escola Campeã”.

Essa confusão também se expressa em alguns trechos das entrevistas. De acordo com a Coordenadora Ângela Pontes, não foi formulado o PME, mas sim o Plano de Ensino, o qual foi “elaborado por força da necessidade da avaliação externa” e serviria de “instrumento norteador do plano municipal de educação”.

Existe de fato o Programa Municipal de Ensino, elaborado em 2004, onde são descritas as propostas curriculares para a Educação Infantil, Ensino Fundamental (zona

urbana e zona rural), Educação de Jovens e Adultos - EJA e Educação Indígena. Segundo consta na introdução desse documento, o material produzido foi resultado de “reuniões com o grupo técnico da SEMEC e posteriormente foi estendido aos professores e especialistas nas suas diferentes áreas de atuação” (p. 07), deixando visível a ausência da participação dos alunos, pais, comunidades e lideranças locais.

Trata-se basicamente de um documento onde estão dispostos os objetivos gerais, os aspectos metodológicos (de avaliação e de ensino), os conteúdos programáticos e as habilidades e competências atribuídos por níveis e modalidades de ensino. Agora, o mais problemático é que não chegou a ser utilizado na gestão passada, pois segundo informações obtidas pela Secretária Cristina Alves, este foi concluído no final do ano de 2004 e não houve tempo de apresentá-lo às escolas, “nós deixamos ele somente faltando ir para a gráfica, aliás, tiramos o disquete da gráfica já na última semana de dezembro, porque não dava mais tempo de programar e entregar, mas ele ficou todo consolidado...”.

Podemos inferir que essa decisão da não publicação do Plano de Ensino deu-se por motivos políticos, ou seja, pela “simples” razão de o então prefeito Domingos Juvenil (PMDB) não ter conseguido se reeleger no processo eleitoral que ocorreu em 2004, a qual foi vencida pela candidata Odileida Sampaio (PSDB).

Convém salientar que esse Plano também não está sendo empregado na gestão atual, pois conforme assessores da SEMEC nos informaram, ele ainda precisa ser analisado e, se necessário, reelaborado.

Essa grande falta de clareza que envolve o PME, Os PAT's e o Plano de Ensino, também é verificado no Relatório Final do Município de Altamira – Programa Escola Campeã – 2001 a 2004, documento que expressa a situação da educação, suas conquistas, seus limites e ainda, suas contradições. Nos anexos desse documento, onde se apresentam os relatórios da avaliação dos indicadores de gestão, no item que contempla a questão do PME, no ano de 2001, o município foi avaliado pelo Instituto Ayrton Senna como se esse documento existisse, tendo recebido em alguns critérios a nota máxima, que é três. No ano de 2002, foi identificada sua inexistência, mas ainda assim recebeu quase as mesmas notas do ano anterior. Já no ano de 2003, a nota sobre esse item foi zero e, em 2004, somente alguns critérios foram avaliados. Desse modo, fica o questionamento de como se deu tal avaliação, pois a partir da comparação das avaliações realizadas nesses 04 anos sobre essa questão, há uma dissonância entre as pontuações dadas e as observações feitas nesse documento, o que nos remete a questionar a própria legitimidade de tais critérios e indicadores de desempenho elaborados pelo IAS.

É certo que a não existência do PME e ausência de movimentos que indiquem sua possível elaboração em curto prazo vão de encontro às orientações estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado pela Lei 10.172/2001, presentes em seu artigo 2º, quando dispõe que: “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Município deverão, com bases no PNE, elaborar Planos decenais correspondentes”. Outrossim, essa mesma Lei ainda assinala no cronograma de execução de metas do capítulo referente à gestão da educação, como prazo imediato, a necessidade de “elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE” ( Meta nº 25).

Outra contradição verificada nesse mesmo relatório, no item que discorre sobre o Programa de Ensino, o qual revela os mesmos problemas de avaliação notados anteriormente, pois novamente a gestão da educação municipal foi avaliada como se possuísse tais diretrizes, mas conforme já explicitado, este foi concluído somente no final do ano de 2004 e sequer foi utilizado nessa administração, ficando sem explicação de que plano se trata.

No que diz respeito ao Projeto Político-Pedagógico - PPP, e ao Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, segundo informações obtidas nas entrevistas, todas as escolas elaboraram os mesmos, embora tenha sido ressaltado nas entrevistas dos docentes, que tais documentos são organizados, na grande maioria das vezes, apenas para cumprir uma exigência da SEMEC, pois sua utilização no planejamento dos docentes e suas atividades pedagógicas, bem como nas ações desenvolvidas pela direção escolar é bem restrita por conta da própria dificuldade de acesso aos referidos documentos. Segundo a professora Vânia, que trabalha na Escola Arco-Íris, o PPP, documento imprescindível ao desenvolvimento do processo educativo, só é lembrado no início do ano letivo e por ocasião das avaliações realizadas pela SEMEC, prejudicando tanto a organização do trabalho pedagógico, quanto o direcionamento da educação municipal, ou seja:

E tem a questão do PPP, que é aquele plano que todas as escolas fazem no início do ano, junto com os professores, mas depois são engavetados. Aí, quando chega à hora da avaliação, aí vem uma perguntinha da SEMEC se nós trabalhamos de acordo com esses planos. Como é que eu vou me lembrar que esse plano ainda existe, se foi feito em janeiro ou fevereiro e, lá em junho e dezembro, vão me cobrar algo que já foi engavetado? Aqui, a escola diz que é porque não tem dinheiro para xerocar e dar cópias aos professores. Os professores, também, não têm obrigação de ficar xerocando e pegando para ele, pois são muitas xerox. E aí, cobram o que eles não cumprem. Mas o plano fica arquivado e a gente tem que adivinhar e dizer que fez aquilo.

Com relação ao Plano de Meta elaborado em 2005, com a intenção de nortear as ações gestonárias de SEMEC, este segue quase que a mesma estrutura dos anteriores. Dentre suas metas estabelecidas, destacam-se duas: uma referente ao concurso público, que se realizou no mês de agosto desse mesmo ano; e a reestruturação do Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério, o qual foi aprovado sob a Lei nº 1.553, de 09 de junho de 2005, em substituição ao Plano de Cargos criado pela Lei nº 1.378 de 27 de junho de 1997.

Diante da ausência do PME e da não utilização do Plano de Ensino, há de se perguntar como as escolas públicas e seus docentes têm elaborado suas propostas curriculares? Quais os critérios que norteiam a busca pela qualidade do ensino no município sem que haja um planejamento mais amplo para direcionar as práticas pedagógicas? Como gerir uma rede pública, promover escolas eficazes e autônomas sem a definição de sua finalidade e de seus fins? Afinal, quais são os princípios, os valores e a formação que fundamentam a educação local?

Tais questionamentos são válidos, pois mesmo que a política educacional possua diretrizes gerais, estratégias com critérios definidos, toda uma metodologia de acompanhamento dos alunos, e as escolas tenham autonomia para definir seus conteúdos disciplinares por meio de PPP, qual é a percepção de educação que orienta as práticas educativas em Altamira e como esta é compreendida pelos atores envolvidos nesse processo? Tomando como base essas considerações é que passaremos a examinar, a partir dos depoimentos dos entrevistados, qual a concepção de educação que consubstancia a proposta educacional do município e se esta possibilita a criação de uma cultura cívica local.

### **2.3. Algumas ponderações sobre as perspectivas da política educacional e da educação local**

A questão da democratização da educação nos últimos anos tem se configurado como uma preocupação central nas políticas públicas focalizadas, onde são estabelecidos critérios, indicadores que tentam dar conta dos inúmeros problemas existentes no campo educacional, principalmente os relativos aos altos índices de reprovação, de evasão e de distorção idade-série, os quais têm contribuído negativamente para o orçamento público devido o custo oneroso que tais déficits educativos ocasionam (OLIVEIRA, 2004).



A preocupação com a qualidade da educação tornou-se assim, lema dos discursos atuais e meta a ser conquistada pelos governantes. Trata-se de uma preocupação legitimamente válida, pois é imprescindível a existência de políticas educativas que combatam o insucesso escolar.

No entanto, há de se questionar as implicações que se escondem por trás dessa retórica, principalmente quando estas vêm acompanhadas de recomendações provenientes de organismos internacionais, a exemplo daquelas propostas pelo BM, tendo como justificativa o forte apelo à superação das desigualdades sociais regionais e locais e do resgate a cidadania, mas que guardam em si um indisfarçável processo de competitividade e de seletividade entre os sujeitos, agora considerados como cidadãos-clientes.

Sendo assim, o que nos interessa neste tópico, é tentar compreender o que pensam os atores sociais (alunos, pais, professores e os dirigentes educacionais) ouvidos em nossas investigações, sobre a educação que é desenvolvida localmente. Entendendo esta como uma prática sociopolítica que transcende o ensino formal, a educação escolarizada, no sentido de construção e apropriação de conhecimentos e habilidades indispensáveis à formação da cidadania, nos referendamos na proposta de Paro (2001, p. 34) que percebe a educação como atualização histórica do homem, como “condição imprescindível, embora não suficiente, para que ele, pela apropriação do saber produzido historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social”.

Nessa perspectiva de “educação para a democracia”, as discussões propostas por Paro (Idem) nos possibilita ir além do conceito liberal de educação fundamentada no desenvolvimento de competências e aptidões, na aferição de saberes e informações que suprimem sua dimensão humanizante e emancipatória, configurando-se como uma construção permanente, que não se encerra em si mesma, mas que por ser incompleta, precisa ser cotidianamente conquistada, demandando envolvimento, posicionamento político, decisão.

Trata-se assim de redimensionar a própria noção de conhecimento e aprendizado na prática educativa, em uma direção que costumamente está relacionado a uma compreensão simplista da capacidade do aluno de reter informações e dominar conteúdos pretensamente universais e transformadores divorciados de um projeto maior de formação humana, de sociedade e de mundo.

Estas considerações iniciais são necessárias para situar as impressões que os participantes da pesquisa têm sobre a política educacional implantada e as potencialidades concretas da educação local.

No tocante à proposta educacional, os pais e os alunos de modo geral demonstraram dificuldades em expressar suas opiniões, pois alegaram não possuir muito conhecimento sobre o funcionamento da mesma. Segundo eles, pouco tem se falado ou sido divulgado sobre a política implantada pela SEMEC em Altamira tanto na gestão passada como na atual. Os pais da Escola Arco-Íris<sup>33</sup>, durante a entrevista, se sentiram pouco à vontade em opinar e se posicionar frente às questões, dando respostas vagas e se queixando muito da falta de professores na escola, o que prejudicava muito o andamento das aulas. Sobre a política educacional, desconheciam que esta se fundamentava no Programa Rede Vencer, antiga Escola Campeã, segundo o depoimento de uma mãe, “essas coisas não falam na escola”.

A falta de interação e o desconhecimento percebido nos relatos desses entrevistados acerca da política educacional pode ser um forte indício do não envolvimento no âmbito da educação, o que sem dúvida compromete a participação ativa nas ações educacionais, bem como fragiliza as próprias redes associativas locais.

Esse mesmo problema também foi levantado pelos alunos dessa escola, os quais se sentiram tímidos no início da entrevista, mas no decorrer desta foram mostrando-se mais à vontade para opinarem. De acordo com suas percepções, muita coisa está faltando, pois eles estão sem aula por falta de professores, sem merenda e material pedagógico. Ao se posicionar sobre essa questão, a aluna Carol se manifestou da seguinte forma: “Eu acho que essa política não esta boa, falta muita coisa. Falta professor, os professores não ensinam muito bem, têm alguns que não explicam tudo ou explicam só um pedaço, pela metade”.

Na Escola Renascer<sup>34</sup>, foram verificadas também dificuldades tanto por parte dos pais, quanto dos alunos. Em seus depoimentos percebeu-se também poucos conhecimentos acerca do Programa Rede Vencer (antiga Escola Campeã), alguma coisa que ouviram sobre o mesmo foram aquelas veiculadas nos meios de comunicação, principalmente no rádio e televisão, especialmente no período de matrícula. Nas palavras de uma mãe entrevistada, “na verdade, eu nunca ouvi dizer Escola Campeã é isso, o seu objetivo é esse... Eu até gostaria de saber mais”. Para um dos pais entrevistados, que ocupa o cargo de presidência da Associação de Pais e Mestres - APM, existente nesse estabelecimento, por sinal trata-se da única APM da

---

<sup>33</sup> Trata-se de uma escola de grande porte, que foi totalmente reformada no governo anterior, estando localizada em um bairro periférico da cidade.

<sup>34</sup> Refere-se a escola de médio porte de cunho religioso, que mantém regime de convênio com a SEMEC, situada em bairro central do município.

cidade, nessa política o que predomina, “é a reprodução da ideologia dominante, é o que a gente consegue observar com mais evidência”.

Os estudantes colocaram que faltam algumas coisas, principalmente a contratação de mais professores. Uma das depoentes, afirmou que “a única vez que ouvi fala alguma sobre essa política foi sobre a Aceleração e o Se Liga, quando a professora falou em uma passagem para explicar o assunto” (Thais).

Com relação ao grupo de professores, estes não se mostraram muito favoráveis a implantação dessa política educacional, deixando transparecer um certo desencantamento em seus depoimentos, pois não se sentem muito próximos da mesma por não terem sido convidados e/ou consultados no momento de sua implantação, nem quando foi reafirmada a permanência em 2005. Porém, consideram que esta seja necessária para a educação altamirense, embora acreditem que esta não atende às necessidades e demandas locais. Na percepção do Professor Carlos, “ela atende sim às necessidades da SEMEC, mas para a comunidade, ainda falta muita coisa”. Claro que não desconsideram os avanços, sobretudo, a respeito de esta possibilitar um levantamento mais preciso sobre a presença/ausência dos alunos, sobre suas dificuldades de aprendizagem, mas ainda não são dadas as condições necessárias para os docentes desenvolverem suas atividades porque faltam materiais didáticos, mas o que se percebe é “que dificilmente essa política consegue suprir as necessidades da educação” (Professora Vânia).

Comparando a gestão anterior com a atual, essa mesma docente ressaltou que uma das coisas que mudou foi o fato de não estar havendo perseguições políticas com os professores como aquelas que existiam na administração anterior, pois o número de docentes contratados no município era bem expressivo e diante “de qualquer necessidade de melhoria na educação, eles recuavam devido estarem sendo perseguidos [...]. Eles tinham muito medo de lutar e ir em busca de resolver seus problemas e minimizar os problemas da educação”.

Essa questão foi colocada aos diretores, e estes se colocaram mais favoráveis ao programa, e como não podia deixar de ser diferente, demonstraram uma compreensão maior sobre suas diretrizes operacionais. Dizemos isso pelo fato de os gestores escolares representarem sujeitos estratégicos na aplicação das ações operacionais dessa política para construir “escolas eficazes”, tendo em vista que são eles que traçam o rumo e assumem a liderança no sucesso escolar. Essa visão está expressa nos materiais de apoio do programa, módulo II (2000, p. 211), o qual prescreve que “o gestor escolar é o principal intermediário, pois faz a ponte entre professores, funcionários, familiares e estudantes”.

Na percepção desses gestores escolares, a política educacional tem como preocupação maior a garantia dos direitos ao acesso à escola para toda a comunidade local, de assegurar o cumprimento da legislação, dando prioridade quanto a questão da melhoria da qualidade do ensino. Defendem que esta foi um considerável ganho para a educação municipal por favorecer uma organização mais objetiva do processo educativo, pois “nós não tínhamos uma política de educação. Não se trabalhava a educação de uma forma mais sistemática. Hoje temos uma direção a seguir, temos de onde partir” (Diretora Elaine).

No concernente à abrangência desse programa no município, em relação às suas peculiaridades locais, especialmente no que tange ao aspecto ambiental, que por retratar um cenário conflituoso na questão da grilagem, do desmatamento, da extração ilegal de madeiras e pelo grande número de mortes na luta pela terra, na compreensão do diretor Paulo, essa política educacional ainda não consegue suprir essas especificidades que perpassam o contexto local. E, apesar de perceber uma preocupação por parte da SEMEC, dos professores sobre tais problemas, acredita que “se poderia preparar melhor nossos jovens a tomar noção, que tivessem conhecimentos do que é nossa região, o que a gente está perdendo com tudo isso”.

Já na percepção das informantes que integram a área administrativa dessa política, há uma gama considerável de obstáculos que limitam e impõem grandes desafios às ações gestonárias da SEMEC. Como exemplo desses entraves, colocaram a questão da rejeição dos professores em relação ao programa, o que tem comprometido o diálogo e o desenvolvimento das atividades, sobretudo, no primeiro momento de implantação; o expressivo volume de atividades que o programa exige, o que demanda grandes esforços por parte da SEMEC e das escolas, e a própria extensão territorial do município que tem dificultado o acesso às escolas que estão localizadas na zona rural e, principalmente, nas áreas indígenas. Sobre isso a Secretária Elizabete Portela se posiciona da seguinte forma:

Estamos lutando com muitas adversidades. É um leque muito variado de atividades também, e considerando a falta de investimento que houve nas administrações anteriores, principalmente nas unidades da rede da zona rural do interior que atende a população ribeirinha, as pessoas que moram nas agrovilas mais distantes da sede, inclusive as indígenas, [...], todas as escolas indígenas ficam sobre a jurisdição da SEMEC, quer dizer do município de Altamira. [...], as distâncias são muito longas, a supervisão desse trabalho é muito complexa, fica muito difícil [...], é muito difícil o acesso, e só é favorável no inverno quando rio está cheio porque quando baixam as águas já tem que carregar embarcações por vários trechos. É muito complexo esse trabalho, por conta da longa distância e a dificuldade de acesso e as

prioridades que são outras culturas, e aí se você dissesse que é a cultura indígena, não, cada etnia tem o modo de vivência é diferenciado [...].

Dificuldades essas que, segundo a depoente, compromete a supervisão dos trabalhos desenvolvidos nessas áreas, contribuindo negativamente para o alcance das metas, bem como para o cumprimento do calendário escolar, uma vez que a não efetivação desses aspectos, que nas matrizes gerencias dessa política são considerados critérios de avaliação, concorrem para que o índice de desempenho do município seja relativamente baixo. Assim, essa secretária considera que a extensa dimensão territorial, as adversidades geográficas e a própria diversidade cultural existente em Altamira muitas vezes contribuem para que a gestão da educação local não obtenha o sucesso esperado. Essa compreensão se verifica se seguinte trecho:

“[...] essas especificidades, essas peculiaridades impedem..., não que impeçam o desenvolvimento, é que no caso que sempre puxam esses dados do desempenho do trabalho dos nossos alunos, eles sempre ficam a desejar pela falta de pontualidade na inserção dos dados”.

Ainda em relação a essas especificidades encontradas no município, de acordo com as entrevistadas, o programa em si, não aborda especificamente tais questões, pois o mesmo tem como principal foco a qualidade do ensino e promoção de escolas autônomas. Sobre isso a Coordenadora Ângela Pontes se posiciona do seguinte modo:

Ele tratou de preparar a nossa gestão pra que a gestão se desenvolvesse; tanto é que o projeto político-pedagógico da escola é total liberdade das escolas [...]. Agora, essas peculiaridades regionais que você fala, elas não foram descartadas, mas lá na escola. É para a escola, não é o programa que dá mecanismos e nem receitas, ele estimula. O programa foi desenvolvido igual em todos os municípios em todo o país, e toda a área de abrangência dele, ele foi desenvolvido da mesma maneira, cada setor ia dar seu direcionamento.

Levando em conta o conteúdo da fala dos entrevistados em relação às suas impressões sobre a política educacional proposta, na perspectiva de identificar se esta consegue consubstanciar as peculiaridades do universo cultural e sócio-político desse contexto, verifica-se um conjunto de argumentos que refletem tanto uma preocupante escassez de conhecimento sobre esse programa desenvolvido em Altamira, principalmente daqueles que estiveram à margem da mesma, desde seu processo de implantação inicial, quanto às fragilidades e lacunas de atuação.

O que se percebe é que, como se trata de uma política que focaliza mais a questão gerencial, administrativa da educação, os aspectos cultural, histórico, social ficam relegados a segundo plano, sendo exclusiva responsabilidade das escolas. Claro que os estabelecimentos devem ter autonomia para contemplar tais questões em seu projeto pedagógico. Mas, por outro lado, se a gestão da educação não tiver conhecimento dessas questões e não contemplá-las em suas práticas e estratégias operacionais, de que forma irá propor políticas para enfrentar e superar tais obstáculos?

É preciso identificar e reconhecer esses “estrangulamentos” que limitam o próprio desdobramento dessa política de modo a procurar minimizar seus efeitos. Outrossim, importa ressaltar a necessidade de pensar em adaptações ou reelaboraões nas estruturas operacionais e organizacionais desse programa, o que talvez remeta a outros problemas, pois até onde foi possível apreender, há uma certa rigidez em suas diretrizes e uma preocupação excessiva e extenuante com o aspecto burocrático dos dados, dos cumprimentos com prazos, o que ao nosso ver, deixa pouca margem ao próprio ato educativo.

Desse modo, podemos perceber nesse debate, um visível descompasso entre as aspirações da Secretaria de Educação e as expectativas dos sujeitos escolares e a comunidade local, visto que a política educacional instituída no município de Altamira não conseguiu oportunizar, de todo, o que nos parece ser essencial em qualquer projeto educativo, o sentimento de pertença, o envolvimento comprometido dos atores que fazem a educação no cotidiano escolar.

Vemos nesse alheamento da comunidade escolar e local, não uma falta de comprometimento com o processo formativo dos estudantes como querem perceber os gestores desse programa, mas a própria necessidade de perceberem enquanto sujeitos da prática pedagógica e não como meros consumistas de idéias iluminadas que tendem a ignorar a trama sociocultural que de constrói no cotidiano das escolas, pois como bem nos lembra Arroyo (2001), a formação humana não ocorre por descontinuidade, por reformas ou treinamentos, porém,

A educação acontece em uma trama de continuidade de práticas, valores, procedimentos, rituais, saberes e culturas. É aí que a inovação educativa vai sendo tecida. Há educação construindo-se nesse tecido escolar. Aí está o cerne de qualquer renovação: ter sensibilidade e respeito para com essa dinâmica educativa que está acontecendo nas escolas e no tecido social e cultural (Ibid., p. 155).

Sobre essa questão, Paro (2001), compartilha com o posicionamento acima ao defender que a preocupação daqueles que discutem, pesquisam e propõem as políticas educacionais deveria ser o de desvelar os problemas de maior relevância na luta pela melhoria da qualidade do ensino. Para tanto, é indispensável maior atenção aos fenômenos que se materializam na realidade das escolas, ao conjunto de práticas com suas múltiplas implicações e ao papel dos atores sociais aí envolvidos, posto que “sem a confiança e o empenho dos que fazem o ensino, não é razoável esperar qualquer êxito das soluções e propostas que são apresentadas pelos que elaboram e estudam as políticas educacionais” (Id., p. 123).

Tendo como base as impressões dos participantes acerca da política educacional como um todo, emerge a preocupação com o lugar que a educação ocupa no interior da mesma, por esta configurar-se como uma das condições essenciais para o exercício da liberdade e dos direitos políticos e civis. A nosso ver, tal enfoque tornou-se nodal em nossas investigações por nos possibilitar examinar o que pensam os atores envolvidos no estudo sobre o tipo de ensino existente no município, e até que ponto este potencializa o crescimento do capital social local.

Essa questão provocou entendimentos e percepções diversas que se estendiam deste seu aspecto formativo da natureza humana, da cidadania; como da compreensão desta enquanto conhecimentos relativos aos aspectos curriculares, a qualidade do trabalho docente e da falta de investimento da educação pelo poder público.

Alguns dos estudantes entrevistados avaliam que a educação desenvolvida em suas escolas, de modo geral, está boa, “porque fala sobre o Pará, sobre a Amazônia, os problemas daqui, da agricultura que temos aqui...” (Gabriel), mas outros se mostraram descontentes com os conteúdos que são transmitidos em sala de aula, “porque o assunto, o conteúdo que os professores estão passando para gente não é suficiente para a gente aprender” diz aluna Viviane. Reclamaram ainda das “chatices das aulas” que é sempre a mesma coisa, ficar horas

ouvindo aquela mesmice, o que para eles não ajuda muito em suas formações. Além desses aspectos, reivindicaram a necessidade de a SEMEC promover mais cursos e palestras.

A aluna Júlia abordou a questão do direito dos alunos, dos quais tanto se fala na escola, mas que na prática não são cumpridos. Em suas palavras:

“É, mas a gente não tem muito direito, liberdade. Dizem que a gente tem direito, mas a gente não tem porque, às vezes, assim, quando a gente quer fazer um trabalho, tipo uma organização, falar de alguma coisa importante pra nós, aí dizem: vocês não vão fazer não. Isso é ter direito? Não escutam a gente não!”.

Para o grupo de pais, o processo educativo encontra-se a meio caminho, ou seja, apesar de ter melhorado sua qualidade, porque na fala de um pai “os nossos filhos já conseguem se posicionar, sentem mais curiosidade de aprender, ficam perguntando tudo..”; no entanto, no ponto de vista de outros informantes, ainda está longe de ser uma educação que pretende formar para a cidadania, “o que está faltando mesmo é a construção de uma cidadania para nossa juventude e esse trabalho, esse distanciamento da SEMEC é uma das causas” argumenta uma mãe.

Um dos pais entrevistados (o Sr. Marcos, que é professor da rede pública estadual) chamou atenção para a fragilidade da educação dos alunos, pois percebia certo medo dos jovens ao falar, debater e expor suas idéias na frente dos professores e da direção, pois isso defende que:

“A educação proposta para o município precisa melhorar, tem que realmente proporcionar a cidadania, que esses alunos fossem pensados como seres ativos e não passivos. Eu penso desse modo. Por isso que eu acho que falta muito para a gente chegar a esse ponto, no sentido da formação da cidadania”.

Os professores também percebem esses limites e deficiências no processo educativo e atribuem os mesmos a ausência de investimentos na área educacional, daí “a educação está nessa situação caótica em que encontra, porque recursos para aplicar na escola têm. Agora, não se sabe que é feito com ele” explica a professora Márcia. A professora Cecília reclama da falta de condições para o docente trabalhar, pois a SEMEC não oferece cursos de formação



continuada aos mesmos e as escolas não dispõem de recursos didáticos satisfatórios, e isso compromete a formação dos alunos porque

“[...] muitas vezes a gente não sabe como agir diante de uma situação porque a gente fica muito solto, cada um faz seu planejamento do seu jeito, escolhe os conteúdos do seu jeito, porque não há discussões, é tudo muito isolado” desabafa a professora. Aspectos esses também abordados nos depoimentos dos demais docentes (Prof<sup>a</sup>. Cecília)

Já o Coordenador do SINTEPP avalia que a educação desenvolvida em Altamira não oferece possibilidades de promover a cidadania e nem habilitar as pessoas para o exercício de seus direitos, pois a seu ver, “a participação dos professores ainda é muito tímida. Os professores estão ainda em seu casulo, não acordaram ainda para participação, estão ainda como meros operários e não conseguiram se enxergar como formadores de opinião”. Esse depoente argumenta ainda que enquanto não houver mudanças com relação ao modelo de educação implantado no município, acredita que “não vamos conseguir essa educação que a gente gostaria, que é o envolvimento de todos nas decisões; vamos continuar tendo uma sociedade alienada e, se o professor é alienado, com certeza o aluno também será alienado”.

Nesse depoimento, percebe-se o entendimento da co-responsabilidade dos professores com o processo educativo, reconhecendo que estes exercem papel fundamental nas definições dos rumos educacionais, bem como das próprias decisões que norteiam sua gestão, muito embora esse ator tenha destacado a impotência do próprio SINTEPP diante do posicionamento centralizador e arbitrário da SEMEC, especialmente na gestão anterior, para discutir e compartilhar as decisões relacionadas à administração do processo educativo em Altamira.

Os diretores consideram que a questão da educação ainda não é tratada como uma prioridade para o poder público, não só ao nível de Altamira, mas em todo o âmbito nacional, o que tem contribuído para a permanência de altos índices de reprovação, evasão e distorção aluno-série. Com isso, a educação, de modo geral, não tem conseguido promover a tão desejada formação da cidadania, embora seja um ponto fundamental no processo formativo do ser humano, pois o que se pretende, segundo a diretora Elaine, “não é mais formar a criança para o trabalho. Nós temos que formar a nossa criança para viver em sociedade e acabar com essa idéia de formação só para o trabalho!”. Daí ser importante trabalhar com os aspectos religioso, afetivo e social dos alunos, pois, continua ela, “nós trabalhamos aqui com a

perspectiva que essa criança possa crescer feliz, de tornar essa pessoa humana mesmo” (Idem).

Uma das dificuldades que atrapalha a construção do processo educativo com qualidade, no ponto de vista do diretor Paulo, é a existência de uma grande parcela da sociedade entregar a educação de seus filhos à escola como se esta fosse de responsabilidade total da escola e “quando se fala de educação, eu não falo só da educação de ensinar conteúdos, mas também de formar o cidadão, de formar pessoas conscientes de seus direitos e dos deveres deles”. Destacou ainda que e os problemas e as lacunas observadas no campo educacional em Altamira não é culpa somente da SEMEC, mas do conjunto da sociedade, “porque é um processo que precisa ser discutido em grupo e não ficar somente dentro das escolas e da Secretaria”.

Com relação ao posicionamento das Coordenadoras e Secretárias, a educação que subsidia a política educacional é aquela preocupada com a formação completa do aluno, contemplando tanto a dimensão do conhecimento acadêmico voltada para os aspectos dos conteúdos escolares, como aquela que prepara para a vida, para as decisões do dia-a-dia. Nas palavras da Coordenadora Ângela Pontes:

É a educação com qualidade para a sociedade. A criança tem que ser informada era o que se pretendia e o objetivo era a criança, o jovem que tenha formação acadêmica e eu não tiro isso de dentro da escola, tem que ter a formação acadêmica, o mundo exige, a sociedade exige isso, pois não adianta sair e não poder sobreviver, não vai poder avançar, então a educação acadêmica, o conteúdo e, paralelo a isso, aquela educação para a vida porque a partir do momento que ele conhece, ele consegue se tornar alguém lá fora, né.

Outras depoentes também defenderam que a educação ocupa espaço estratégico no interior da política educacional, tendo em vista a preocupação desta como um processo educativo que prime pela equidade social através do “resgate da auto-estima do aluno a partir da concepção de cidadão”, conforme argumenta a Secretária Adriana Martins. Na visão da Secretária Cristina Alves, no período em que estava à frente da gestão educacional, buscava-se aquela “educação integral, humanista mesmo”. Já para a Secretária Elizabete Portela, trata-se de uma educação abrangente que procura articular o ato educativo com a moral, a ética, a disciplina e a democracia, mas sem perder de vista a profissionalização dos alunos. Ou seja,

Nós acreditamos que a educação deve desenvolver a potencialidade e capacidade intelectual do aluno; e a moral, no sentido de ética, de responsabilidade, de autonomia. E quando a gente se liga nessa questão moral, nós estamos trabalhando o respeito à própria vida e [...], a disciplina é fundamental, que é básica para desenvolver todo processo de formação de educando, a formação e o cidadão. E a democracia, é a questão da convivência e da produtividade, de ser útil, de saber servir, de aceitar. Então, nós procuramos nesse sentido, nessa concepção de educação que é comungar com todos professores esses conceitos básicos; os que nós acreditamos que sejam básicos. A democracia ela não é imposta, ela é um exercício diário, através da organização das escolas nós temos o processo democrático, nós temos o representante da turma; nós temos os conselhos escolares, temos o trabalho que é feito pelo diretor que sempre em equipe e pelos coordenadores também, e dessa forma a gente vai vivenciando a democracia.

De modo geral, a ênfase evidenciada nos depoimentos a respeito da educação desenvolvida no contexto altamirense remete a uma prática educativa formalmente sistematizada, seguindo planos que orientam os objetivos, conteúdos e os meios previamente traçados, secundarizando sua dimensão emancipatória e eminentemente política que assume a finalidade de formação da cidadania.

Um dos traços que reforça essa percepção é o tratamento conservador dado à questão da qualidade do ensino, com seus critérios de desempenho e de metrificação do conhecimento acumulados pelos discentes. O entendimento que o aluno precisa ser formado para o mercado de trabalho passa a determinar e coordenar o próprio rumo do processo educativo. Nessa direção, a educação pode apresentar-se como mera reprodutora de saberes indispensáveis à formação profissional, deixando de se considerar sua dimensão de formação para cidadania e habilitação para o exercício de seus direitos políticos, aspectos considerados indispensáveis para o aprendizado crítico e emancipatório.

Com base nessas observações, há a necessidade premente de revisitar os próprios objetivos em que se assenta a educação local, pois, ao tratar-se de uma prática político-cultural cuja intenção é possibilitar ao sujeito condição inerente a sua própria humanização, ou nas palavras de Paro (2001, p. 11), “a educação constitui a mediação pela qual os seres humanos garantem a perpetuação de seu caráter histórico”, nega-se aqui uma formação orientada tão somente para a construção de um cidadão-cliente, para o adestramento do mercado de trabalho, não podemos admitir que sua dimensão formativa e emancipatória seja

reduzida a uma determinação meramente instrumental e psicologizante, à medida em se enfatiza tão somente os aspectos cognitivos dos educandos.

Dizemos isso porque defendemos aqui uma concepção de educação alicerçada na formação para a cidadania, para democracia que, ao contrário do discurso educativo psicologizante centrado no desenvolvimento de competências e habilidades cognitivas alienantes, sua prática se insere no campo da ação intencional da humanização e no comprometimento com o desenvolvimento social local.

#### **2.4. A participação e o poder de decisão: as ações gestonárias na berlinda.**

Frente a todo um processo de lutas e reivindicações da sociedade civil pela redemocratização da educação pública no cenário brasileiro a partir dos anos de 1980, a participação adquiriu espaço privilegiado até mesmo na CF de 1988 e passou a figurar como elemento indispensável no desenvolvimento de práticas e ações que se queiram fazer democráticas, tornando possível a inclusão de distintos segmentos sociais nos assuntos públicos, estabelecendo novas articulações entre duas esferas que até então era impraticável: o estado e a sociedade civil.

Uma das características fundantes da participação, segundo Daniel (1994) é a partilha e a divisão do poder em seu caráter integral, “o que envolve necessariamente, conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão e não apenas de consulta” (Ibid., p. 32). Como contraponto à dimensão centralizadora e autoritária, vê-se nas práticas participativas a possibilidade do aprofundamento da democracia e, conseqüentemente, o estabelecimento de relações horizontais de modo a construir uma forma de interação por meio da qual sejam ampliados e consolidados espaços públicos legítimos de discussões, de decisões e ações coletivas onde diferentes atores sociais possam exercer seus direitos e liberdades políticas,

Essa é primeira razão porque a participação na gestão pública, se se pretende enveredar pela dimensão democrática, não pode se limitar a esse ou aquele segmento ou classe social – a exemplo dos trabalhadores ou das classes populares. O conceito relativo a estas últimas, embora não seja preciso, certamente exclui parcelas ponderáveis das classes médias assalariadas e dos empresários. Para ser democrática, a participação deve garantir direitos iguais a todos. Não existe critério possível para a exclusão a priori deste ou

daquele segmento. Por isso, o sujeito por excelência da participação popular é o indivíduo enquanto cidadão. A eles, pois, é endereçada a partilha do poder político (Id., 1994, p. 29).

A partir dessas considerações, passamos a analisar as relações sociais e políticas que têm se estabelecido entre a SEMEC e os representantes dos diferentes setores sociais no contexto altamirense, com a intenção de descortinar as estratégias utilizadas pelos gestores e coordenadores da política educacional local, para provocar e possibilitar a inserção dos segmentos como co-autores nos processos gestonários, ao mesmo tempo em que se procura também captar a compreensão e as impressões destes em relação à importância que a participação ocupa no desenvolvimento da educação pública e como as redes participativas foram sendo construídas nesse processo.

Assim, perguntou-se aos atores envolvidos na pesquisa o que entendiam por participação cidadã e como eles poderiam se fazer presentes nas discussões e ações pertinentes à gestão da educação.

Nos depoimentos do grupo de alunos, percebeu-se durante o decorrer da entrevista uma insegurança de eles se manifestarem sobre o assunto, mas, após algumas explicações e provocações, conseguiram posicionar-se. Em suas respostas visualizaram-se referências sobre a participação enquanto responsabilidades de eles estarem mais presentes na escola, mais próximos e envolvidos mais nas atividades promovidas no contexto escolar, aparecendo ainda em seus depoimentos a questão do respeito às regras existentes e a disciplina, bem como os cuidados que precisam ter com a limpeza do ambiente escolar. Para o aluno André, “participar é colaborar com a escola; é não quebrar as regras e obedecer todas as regras”.

Nas palavras da aluna Jeane, participação significa:

Os alunos, os pais, os professores participarem mais. E o pessoal da SEMEC vir mais na escola; os alunos não riscarem cadernos, não quebrarem os materiais da escola e não fazerem bagunça. É ter mais responsabilidade.

Os alunos de ambas as escolas envolvidas no estudo relacionaram a questão da participação ao papel por eles desenvolvido no contexto escolar, pois alguns argumentaram que o papel do aluno é participar das aulas; é respeitar os professores, os colegas e os

funcionários da escola. O depoimento da aluna Thaís coloca a questão para além dos afazeres escolares, pois segundo ela, envolve também a realização de atividades sociais, ou seja, “fazer projetos, estudar, ajudar os professores na sala de aula [...]. É poder ajudar no planejamento escolar, é poder dar opinião, elaborar projetos como gincanas educativas, fazer festas beneficentes para ajudar pessoas pobres e os alunos necessitados”.

Com isso, os depoimentos desses participantes caracterizaram a participação do aluno nas escolas públicas enquanto algo constituído dentro de regras rígidas e pré-formatadas, nos alertando para a existência da participação formal e reservada, de acordo as tipologias propostas por Lima (2001), expressando concordância com as orientações e objetivos formais estabelecidos pela organização educativa. Nesse sentido, os alunos tomam para si o tipo de participação e os papéis que são dados pela instituição escolar a que pertencem, convergindo para práticas participativas previstas e regulamentadas.

Na concepção do grupo de pais, esse tema se mostrou de extrema importância, embora se perceba ainda um entendimento restrito da participação uma vez que em suas falas expressa uma participação informal e passiva diante dos processos decisórios, ficando esta limitada mais ao acompanhamento das atividades ligadas ao aprendizado de seus filhos. Todavia, os depoentes reconhecem que a participação ainda não se efetivou pelo fato de perceberem certo distanciamento dos próprios pais em relação à escola, e da SEMEC em relação à sociedade. Consideram como maiores fatores motivadores desse afastamento a falta de conhecimento deles em relação ao papel da educação na formação de seus filhos e do funcionamento da escola e da SEMEC, concorrendo para que não se sintam convidados a discutir os problemas educacionais locais.

Assim, de modo geral, os pais da Escola Arco Íris avaliam que a participação deles na gestão educacional está associada à possibilidade de acompanhar e incentivar a aprendizagem de seus filhos, ajudar os professores e a escola, isto é, “eu acho que participar é importante porque nós, pais ou responsáveis, precisamos saber o que está ocorrendo com nossos filhos na escola. E, nós participando, estamos colaborando com a escola e com a SEMEC”( Sra. Iara).

Os pais da Escola Renascer também reconhecem a necessidade de eles participarem mais da educação, demonstrando uma crença que diante de sua participação ativa no planejamento escolar, na elaboração do projeto político-pedagógico, é possível transformar as práticas no contexto dos estabelecimentos de ensino, pois de acordo com o depoimento do Sr. Alberto: “nas escolas onde os pais participam ativamente, os filhos vão melhorar muito na escola, e a educação funciona melhor nesse ambiente [...], e essa participação ativa cobraria

também dos responsáveis pela administração pública sobre os recursos que são destinados para a manutenção da escola”.

No entanto, para o Sr. Marcos, participar não é tão fácil, pois não depende somente dos pais quererem se envolver nas atividades das escolas e da SEMEC, para que isso ocorra, argumenta a necessidade da criação de reais oportunidades, ou seja: “para essa participação desejada acontecer, alguns espaços precisam ser abertos à população para discutir o planejamento educativo; algumas atividades precisam acontecer para que os pais se sintam convidados a participar mais”, pois se há um distanciamento dos pais hoje com relação à escola, segundo ele, isso se deve ao desconhecimento deles sobre os objetivos da SEMEC, da escola, da educação e do próprio papel dos pais e dos alunos. Na visão de outro pai entrevistado, há o reconhecimento de que a questão da participação é um trabalho complexo e que demanda tempo, mas acredita que se eles tiverem “consciência disso, seria o primeiro passo para daí começar ativamente a participar das reuniões, e quando eu falo da questão ‘ativamente’, me refiro a questionar, a conversar com a direção, com os professores e verificar a questão do planejamento, o que os filhos estão aprendendo” (Sr. Luciano).

Desse modo, observa-se que a participação na percepção dos pais está relacionada à idéia que eles possuem sobre o papel que eles ocupam na gestão educacional, ou seja, suas responsabilidades de atuar nos processos gerenciais estão associadas ao acompanhamento do processo educativo dos filhos, de freqüentar as reuniões e as atividades que envolvam o planejamento escolar.

No depoimento dos professores, a participação figura como a capacidade da educação oferecer condições concretas de modo a assegurar os direitos e deveres dos cidadãos, possibilitando o exercício da cidadania. Um ponto bastante ressaltado por esses atores foi a dificuldade de participação deles na gestão educacional, pois eles, igualmente como os pais, não são convocados e estimulados a se fazerem presentes nas tomadas de decisões que definem os rumos da educação local.

Consideram ainda que não é oportunizado a eles o exercício da participação cidadã, a qual segundo a professora Vânia, está muito distante de acontecer “porque participar não é só você ser liberada para uma reunião da SEMEC ou uma reunião do SINTEPP, ou ser chamada para uma conferência sem saber seu objetivo [...] é também decidir sobre a educação”. Para a professora Cecília a “participação cidadã significa participar efetivamente das coisas, no caso, da educação. É discutir, opinar e reivindicar melhorias na educação; é lutar por melhores condições de trabalho”.

Outro elemento comum nas falas desse grupo no que tange à questão da participação, foi a forte convicção de que para esta se efetivar concretamente, demanda o envolvimento da família na formação de seus filhos e a presença da SEMEC no contexto escolar para discutir os problemas e abrir espaços para que toda a comunidade escolar e local possa se posicionar, como também propiciar melhores condições de trabalho para os docentes e, ainda, se fazer mais presente nos eventos promovidos pela sociedade civil de modo a perceber a necessidade de desenvolver projetos e ações que objetivem a inclusão dos diversos segmentos sociais no processo decisório da educação.

Com relação ao papel dos educadores enquanto co-autores da gestão educacional, estes se vêem como importantes agentes na formação da cidadania de seus alunos. Para tanto, defendem a existência de cursos de formação continuada, de investimento em materiais didático-pedagógicos para que eles possam oferecer ao alunado um trabalho com maior qualidade. Além disso, segundo foi ressaltado por uma professora da Escola Arco-Íris,

Os docentes precisam estar por dentro dos problemas sociais e políticos do município para poder ajudar junto com a SEMEC, pois ele só pode cobrar uma atuação da SEMEC se tiver conhecimento de causa. Se ele não sabe as leis que regem o município, a Constituição, os direitos e deveres dele como professor, ele vai afunilando cada vez mais ao invés de ampliar seu conhecimento e lutar junto com a SEMEC. Não é só criticar, mas ir lá através dos Conselhos, dos movimentos sociais, através da TV, lutar por melhorias. Se ele não se der conta disso, ele vai ser eterno professor de giz e quadro (Professora Vânia).

A essa questão, os diretores, igualmente como os demais depoentes, também associaram a participação enquanto elemento fundamental para o exercício da cidadania e dos direitos. Porém, na fala do diretor Paulo, transparece uma descrença na possibilidade desta acontecer, pois considera que ser cidadão é participar das decisões e discutir os interesses da sociedade e, nesse sentido, “se a gestão colocar essa palavra ‘cidadão’ mesmo, na prática não existe”, uma vez que percebe uma confusão sobre esse termo, o que tem desgastado inclusive sua associação com a questão participativa no contexto educacional, principalmente no período de eleições, época em se torna um ‘chavão eleitoreiro’. Daí acreditar que não há uma participação política efetiva, “porque ser cidadão é participar da escola, é ir à Câmara de Vereadores, ir à Prefeitura [...] para cobrar. É ter aquela consciência de seu direito de cobrar e de ter dever também com a sociedade”.



Tais agentes sociais consideram o papel do gestor escolar central na promoção de práticas participativas, por se considerarem responsáveis pela direção e organização da escola, cabendo a eles e à sua equipe propiciar a inserção dos pais no contexto escolar. Contudo, alegam não ser uma tarefa fácil devido ao acúmulo de responsabilidades e de tarefas a serem desempenhadas por eles, porque “de certa forma é um papel centralizante, pois tem que ter alguém que sente, que converse, que planeje, que chame a responsabilidade, mas que também divida a responsabilidade com as pessoas de dentro da escola” (Diretor Paulo). Por outro lado, sublinharam que mesmo estando mais próximos das atividades desenvolvidas pela SEMEC ainda não se sentem protagonistas da gestão educacional, por não possuírem nem autonomia para decidir sobre a lotação, somente para resolver alguns problemas específicos do contexto escolar, “mas realmente dar idéias de como melhorar a questão escolar, nós não temos ainda participação. Nós ainda não somos aquelas pessoas que fazem acontecer. Com certeza nós não queríamos assim”, desabafa a diretora Elaine.

Foi comentado ainda pelos diretores a existência de uma autonomia limitada tanto dos estabelecimentos escolares quanto da própria SEMEC, por observarem que a Secretaria de Educação ainda precisa consultar o governo municipal para tomar algumas decisões relacionadas ao processo educacional, a exemplo da escolha dos diretores, coordenadores e até mesmo dos professores. De acordo com suas percepções, os cargos de Secretárias de Educação, do corpo técnico da SEMEC e dos gestores escolares, estes configuram-se como “cargos de pessoas de confiança ali colocadas para desenvolver o trabalho, daí o excesso de cobrança”.

Como forma de aprofundar essa questão perguntamos aos mesmos se eles sentiram diferenças entre a gestão anterior e a atual. Foi possível perceber uma certa hesitação em suas respostas, mas comentaram superficialmente que já ocorreram algumas mudanças na forma da SEMEC conduzir o processo gestor, pois na administração anteriormente, nas palavras do diretor Paulo, “as coisas foram mais difíceis, as coisas eram mais impostas e hoje temos mais liberdade, a relação entre a SEMEC e a escola é bem mais fácil”. Para a diretora Elaine, houve muitas dificuldades na gestão, as quais criaram barreiras e falta de espaço para os próprios gestores participarem, gerando até a perda de identidade desses atores,

Porque às vezes nem nós sabíamos quem éramos. Então, a gente vê assim, que tivemos muitas dificuldades em relação à sociedade, porque muita gente parou até de conversar para evitar ‘me disse, não disse. Então, nós tivemos dificuldades e poucas de nossas idéias eram aceitas. Tudo era consultado, até

o projeto que a gente ia desenvolver dentro da escola, ou seja, nós tínhamos autonomia no papel, mas se nós tivéssemos que mudar uma data, nós primeiro tínhamos que consultar e isso é do conhecimento de todo o pessoal na SEMEC.

Neste ponto, abre-se aqui um parêntese para situar como ocorreu o procedimento de escolha dos gestores escolares. Esta não se deu sob forma de concurso ou eleição, mas por indicação política. Na gestão anterior (período de 2001 a 2004) houve um processo seletivo que ficou conhecido como “Certificação” dos diretores, a qual aconteceu mediante o Decreto nº 672, de 26 de Dezembro de 2003<sup>35</sup>, dois anos depois de ter ocorrido a implantação desse programa educacional no município.

Essa certificação era uma exigência do IAS, uma orientação para que houvesse uma seleção, que conforme informações da Coordenadora Ângela Pontes que esteve à frente desse processo, “teria que existir uma prova para detectar competência técnica e gerencial, para sair daquela situação da política de indicação”. A mesma incluía também entrevista dos aprovados com o prefeito municipal, que seria o responsável pela avaliação dos candidatos que passaram na primeira fase, fato que causou muita polêmica. Após a seleção aconteceu um curso de capacitação para os diretores com o objetivo de prepará-los para assumir as responsabilidades do cargo de direção escolar, como também conhecer o funcionamento do Programa Escola Campeã.

Na gestão atual, foram poucos os diretores que permaneceram no cargo e os que continuaram, foram transferidos para outras escolas, menos a diretora da Escola Renascer, que permaneceu na direção, pois, por se tratar de uma instituição escolar de cunho religioso que funciona em regime de convênio com a prefeitura municipal, esta possui autonomia para decidir sobre a escolha de sua administração. Os demais gestores foram escolhidos por indicação política. Até o momento em que foi realizada a pesquisa de campo, não havia sido efetivado esse processo de capacitação para os novos diretores. Segundo a Coordenadora Cláudia Marinho, promoveu-se um curso para os gestores, sendo que

---

<sup>35</sup> Esse processo seletivo para o cargo de diretor escolar foi divulgado no Edital nº 001/2003, para o suprimento de 33 vagas, sendo 24 vagas para zona urbana e 08 para a zona rural. Além da prova escrita, a seleção contava ainda com uma entrevista para os candidatos aprovados. Estas ficaram sob a responsabilidade de uma equipe de técnicos dos seguintes setores: um representante da Secretaria de Administração, uma psicóloga da Secretaria de Seguridade Social e uma pedagoga da Secretaria de Educação.

foi oferecido em oito módulos e fizemos um curso com nossos coordenadores. Foram feitos três seminários com os professores... quatro, porque culminamos com a EJA, onde foi feita toda a apresentação da Rede Vencer, como funciona e as alterações ocorridas na questão física da SEMEC, que foi toda modificada”.

No ponto de vista do Sr. Osvaldo Loureiro, Coordenador do SINTEPP, o envolvimento da sociedade é elemento indispensável para a democratização da educação, sendo esta o ponto de luta do sindicato. Isso porque entende que a escola é um espaço público e como tal, “a escola não é do diretor, não é um patrimônio do prefeito ou da prefeita, da Secretária de educação; a escola é um patrimônio da comunidade”. Daí defender uma participação cidadã com o envolvimento político, ou seja,

A participação cidadã é você ser chamado, é você ser ouvido, é você ter a liberdade de propor algo é isso que estamos sempre reivindicando, gostaríamos de ser cidadãos de verdade, de participar. Nós não queremos receber pronto, queremos participar e construir essa educação, aí sim, na medida em que você participa, você tem responsabilidade porque você é co-responsável tanto pelo fracasso quanto pelo sucesso.

Foi perceptível no depoimento desse ator social, um sentimento de impotência em relação à gestão do poder municipal e da própria SEMEC, tendo ressaltado que o período de 2001 a 2004 representou “quatro anos perdidos” no que tange à participação social, pelo fato de os professores e do próprio sindicato terem sido privados de suas liberdades políticas. Criticou veementemente a forma como foi e tem sido feita a seleção dos diretores, por meio da indicação política, estratégia que segundo seu entendimento “quebra o processo de democratização e a participação da comunidade”, fazendo com que as pessoas percam suas “liberdades de expressão e acabam se tornando cabo eleitoral. Nós não podemos transformar nossas escolas em trampolim político, nós temos que transformar nossas escolas em serviço à comunidade”.

Da parte das Coordenadoras e Secretárias de Educação, a participação dos segmentos sociais na gestão é reconhecida como indispensável, porque é através dela que a comunidade pode acompanhar as ações gestonárias desenvolvidas pela SEMEC e pelas escolas. Contudo, duas entrevistadas acreditam que a sociedade ainda precisa ser qualificada para discutir a educação.

Para a Coordenadora Ângela Pontes, a sociedade ainda não está preparada para atuar em conjunto com os gestores na “responsabilidade de formar cidadãos”, pois “ainda ela não se envolve muito com a problemática em si”, está disposta para contribuir mais em nível de financiamento, porque “é mais fácil pra ela doar alguma coisa do que estar dentro da escola junto com os gestores, junto conosco naquela formação de cidadania”, mas mesmo assim acredita no poder da participação, embora esta ainda represente um grande desafio,

A participação é importante, é necessária, mas ainda é uma caminhada. Nós temos escolas que avançaram muito, outras que conseguiram trabalhar com os pais contribuindo com o processo de formação de todos, não só doando alguma coisa ou indo às reuniões. Mas ainda está distante essa participação, eu acho que a demora vai ser maior. Mas a gente já consegue ver uma participação maior, algum avanço mesmo porque o País entende que precisa desse avanço, a gente já vê na mídia. A divulgação de tudo que acontece, faz com que esse pensamento avance, essa percepção de mundo envolve a todos, a gente já vê a sociedade mais preocupada também. Mas como envolver, trazer a sociedade pra dentro desse processo? Talvez seja nossa maior dificuldade, esse é o desafio dos gestores.

Já para a Secretária Adriana Martins, a sociedade está preparada em parte para conseguir fazer uma leitura crítica dos problemas que comprometem a qualidade da educação, mas faz uma ressalva que “a participação da sociedade precisa existir para que se possa melhorar, pressionar pela solução dos problemas e que as decisões não fiquem na mão de duas ou três pessoas, mas que sejam socializadas [...]”.

As demais informantes posicionaram-se a favor do envolvimento da população pela SEMEC devido já terem observado que Altamira é um município bem politizado, possuidor de uma grande diversidade de movimentos sociais que podem contribuir expressivamente com a melhoria da qualidade da educação local. Na visão da Coordenadora Cláudia Marinho, “o povo participa realmente quando é convocado, ele participa dos movimentos sociais, de passeatas, de assembléias, de associações de bairros. [...]. Então, o povo está amadurecendo”.

A Secretária Cristina Alves argumenta que o envolvimento da comunidade local e escolar é condição ímpar para se promover a democratização da educação, pois segundo ela “onde não houver participação, vai ter com certeza uma gestão centralizadora”. Já para a Secretária Elizabete Portela, a sociedade precisa acompanhar os trabalhos da educação porque são seus filhos que estão na escola pública, são os jovens para quem estão dando emprego, por isso,

[...] todos estão interessados em participar e participam, seja com sugestões ou críticas, com palestras, patrocínios, ou então na forma que podem, eles estão interagindo e definindo os rumos da nossa educação que deve ter. Isso é muito salutar porque, quando todos se preocupam, todos procuram se informar. Participar é sinal de que todos tem alguma coisa para contribuir de qualquer forma, a gente deve estar sempre com ouvidos alerta e que realmente eles vão captar alguma coisa.

Diante do exposto, não há dúvidas de que a sociedade local clama pela oportunidade de participar, de se envolver nas ações desenvolvidas pela SEMEC, contudo, nota-se a presença de grandes obstáculos para sua efetivação. Pode-se quase que afirmar que um dos maiores obstáculos nessa questão é a escassez quase que total das informações sobre os desdobramentos das ações da SEMEC em relação à gestão da educação municipal. Segundo Paro (2000, p. 192), a informação é um dos elementos essenciais para fomentar os processos participativos, pois

É por meio da informação que os pais e os demais membros da comunidade podem pôr-se a par de seus direitos e deveres para com a instituição escolar, bem como tomar conhecimento dos fatos e relações que se dão no interior do estabelecimento de ensino e que dizem respeito a seus interesses enquanto usuários do mesmo.

Sobre os direitos à participação e à informação da população sobre as questões educativas, estes se apresentam no Regimento Escolar de Altamira, no Capítulo II, Artigo 20 (Inciso IV), quando prescreve como atribuições da direção e vice-direção: “Promover a execução do Projeto Político-Pedagógico da unidade de ensino, motivando uma participação efetiva de toda a comunidade escolar”. Nesse mesmo Artigo (Inciso VIII), ainda que indiretamente, versa-se sobre a responsabilidade da administração escolar “promover o intercâmbio entre os alunos, seus responsáveis, professores e comunitários”. No item que discorre sobre a Organização Disciplinar, onde se dispõem as competências dos docentes, não há nenhuma previsão legal que determine os professores a passar informações sobre o processo de ensino-aprendizagem à família dos alunos. Pelo contrário, no artigo 140, inciso VIII desse mesmo documento, expressa como dever do docente “atender a família do aluno

quando for solicitado”, o que exime qualquer responsabilidade destes em relação a essa questão.

A importância da participação da comunidade escolar e local é também aludida no material de apoio do Programa Escola Campeã, no qual se descrevem os instrumentos essenciais na construção das escolas eficazes. No capítulo 19 – Módulo II desse documento, o envolvimento dos alunos, pais, funcionários e professores é previsto através dos colegiados, assembleias e do voluntariado, concebendo a participação da comunidade como prática fundamental ao fortalecimento da gestão, implicando “a sua co-responsabilidade pela obtenção dos resultados da escola, isto é, por assegurar o sucesso dos alunos de acordo com o PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola” (p. 224).

Como se percebe, não tem sido por falta de orientação que a participação nos processos gestionários ainda se faz ausente, embora Paro (2000) alerte que não é suficiente a existência de normas legais que visem a estimular o engajamento e veiculação de informações à população local, mesmo porque essa questão é bem mais complexa. Isto é, a informação passa pelo exercício do poder, onde se compõe um jogo de forças que disputam o “poder de mando” de um dado espaço sendo norteadas por tensões e formas de subjetivação e assujeitamento do “outro” a partir do “poder de decisão sobre”.

Nessa medida, é preciso entender que os atores sociais que o integram são agentes históricos e culturais e que ao estabelecerem relações entre si, produzem e são produzidos, influenciam e são influenciados, tecendo assim uma rede de articulação e de representação da realidade, construindo e desconstruindo significados e conceitos que orientam as suas ações no mundo.

Em outras palavras, ao se tratar do envolvimento da sociedade na realização dos trabalhos escolares, é possível perceber uma posição que, quase sempre, está atrelada à falta de preparação, da baixa escolaridade e o desconhecimento por parte desses sujeitos acerca do funcionamento e da organização formal da dinâmica escolar, concorrendo para reforçar ainda mais o afastamento da família das instituições de ensino. Segundo alerta Paro (1998), essa prática guarda em si uma importante contradição, posto que ao mesmo tempo em que se nega a legitimidade da participação de seus usuários na gestão do pedagógico, há a cobrança que os mesmos pais auxiliem e assessorem seus filhos em suas atividades educativas, isto é, se exige que estes participem na execução do pedagógico.

Desse modo, evidencia-se uma incoerência nas atitudes dos gestores e professores quando desconsideram a ajuda que os pais possam dar em relação “a exercer certa fiscalização e contribuir, pelo menos em parte, na tomada de decisões a respeito do

funcionamento pedagógico da escola” (Ibid.,p. 52),visto que para exercer tais atividades não há a exigência de conhecimentos específicos e especializados, porém, continua o autor, “não se pode exigir que eles participem do que não tem condições de dar conta e que é obrigação da escola fazê-lo: a execução do pedagógico é atribuição de pessoas, como os professores, adrede preparadas para esse fim (Id., p. 52).

Com base nos argumentos elaborados por Paro (op. cit.), essas crenças orientadas por parâmetros técnicos e autoritários, não deveriam servir de indicadores para medir a capacidade de engajamento da população no contexto educacional, pois

Tal alegação supõe a redução da administração escolar a seu componente estritamente técnico, quando a contribuição dos usuários na gestão escolar deve ser de natureza eminentemente política. É como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade (Id. pp. 52-53).

Vale lembrar que o exercício do poder nas escolas e nas Secretarias de Educação ainda é bastante presente, geralmente sendo associado à capacidade de governo, e por conta desse entendimento vem se constituindo como um dos principais entraves no processo de democratização de suas estruturas internas, podendo impossibilitar ou dificultar a integração entre família e a escola e/ou sociedade e SEMEC.

Na dinamicidade dessas relações, os sujeitos/atores envolvidos nas interações participativas precisam das informações contextualizadas e atualizadas para que sejam capazes de apropriar-se de conhecimentos novos e assim, intervir efetiva e coletivamente no campo da gestão educacional, e sobre essa perspectiva que trataremos a seguir.

## **2.5. Sobre o envolvimento dos atores e lideranças sociais e a criação de canais e mecanismos participativos no campo da gestão da educação municipal**

No campo da gestão educacional democrática, as práticas participativas bem como a existência de mecanismos deliberativos estão associadas ao compartilhamento de responsabilidades, nas ações diferenciadas em que privilegiem relações mais aproximadas e de horizontalização no processo de tomada de decisões entre os atores sociais presentes no contexto intra e extra-escolares. Um aspecto basilar nessa questão é a possibilidade do desenvolvimento de trabalhos que envolvam dialogicamente a comunidade escolar e local, vislumbrando favorecer a transparência das atividades gestionárias e a construção de uma cultura cívica.

Desse modo, tais práticas somente serão possíveis mediante a existência de uma gestão democrática da educação em seu sentido mais profundo e abrangente, pois somente por meio deste enfoque poder-se-á romper com uma estrutura organizacional hierárquica de poder em detrimento da construção de um clima administrativo participativo e não alienante. Sobre o princípio da participação como elemento indispensável na democratização da escola pública, Lima (2000, p. 42) se posiciona da seguinte maneira:

A construção da escola democrática constitui-se, assim, um projeto que não é sequer pensável sem a participação activa de professores e alunos, mas cuja realização pressupõe a participação democrática de outros sectores e o exercício da cidadania crítica de outros actores, não sendo, portanto, obra que possa ser edificada sem ser em co-construção. As estratégias de fechamento da organização escolar podem eventualmente tornar mais fácil a gestão dos conflitos internos e fazer diluir as tensões políticas (ou pelo menos, evitar sua publicização, assim defendendo a reputação de uma escola bem organizada e a funcionar sem sobressaltos), embora, por essa via, subtraindo a escola ao espaço público, condenando-a uma maior subordinação ainda que singular, face à centralização política e administrativa, prescindindo do seu potencial de intervenção social e cívica, e enfraquecendo as capacidades reivindicativas e negociais face a um poder político residente a formas de descentralização, de autonomia e de transferência de poderes de decisão que reforcem os autores escolares e, especialmente, os professores.

Com base nesse entendimento, falar em envolvimento da comunidade e da existência de canais participativos no campo da educação pressupõe ter clareza da necessidade que coloca no sentido de romper com toda uma estrutura centralizadora, bem como criar



possibilidades de emponderamento dos atores sociais na perspectiva de lutar por uma educação pública como direito social e como conquista democrática associada ao exercício da cidadania.

Porém, antes de passarmos a essas análises, cremos ser conveniente apresentar as impressões das Secretárias e Coordenadoras sobre o significado do processo de descentralização para o município e sua educação, e até que ponto esta favorece a democratização do ensino em Altamira, tomando como base o amplo processo de descentralização do ensino praticada no Brasil nos últimos anos, por entender que essa questão está intrinsecamente ligada à democratização e autonomia da escola pública.

Nos relatos das entrevistadas representantes da Secretaria de Educação, a participação da sociedade civil na gestão da educação representou um grande passo para o exercício da democracia, sendo que esta foi uma conquista legitimada pela CF de 1988, possibilitando o fortalecimento dos municípios e a emergência de novos atores sociais. Na percepção das Secretárias Adriana Martins e Cristina Alves, essa dinâmica descentralizadora contribuiu para que Altamira se tornasse um dos primeiros municípios no Estado do Pará a ser municipalizado, processo favorecido principalmente pela criação do FUNDEF, o que significou a incorporação de novas responsabilidades para os gestores públicos.

O fato de o município ter aderido a essa política de municipalização do ensino, foi um dos pontos que contou a favor no contrato de parceria com o IAS, pois de acordo com a Coordenadora Ângela Pontes, “o programa tinha interesse nessa estimulação porque havia essa necessidade de competência do município para que ele tivesse essa autonomia de trabalho”. Porém, salientou também que, embora a descentralização tenha possibilitado alterações na dinâmica da organização educacional e tenha sido anseio do prefeito da época, “mas ela não ocorreu; ela é uma necessidade, [...], mas seria feita a descentralização total dos recursos da educação com um Conselho Municipal de Educação, porque não adianta ter um conselho municipal se não existir descentralização financeira [...]”.

Foi lembrado também pela secretária Cristina Alves, que mesmo apresentando oportunidades para a educação do município se desenvolver e melhorar sua qualidade, esse processo de municipalização também ocasionou grandes “atropelos” em virtude das muitas responsabilidades que assumiu, uma vez que “aceitou, sem nenhum conhecimento, sem nenhuma estrutura física e de pessoal para gerenciar, sem nenhum preparo. Eu diria que foi até um prejuízo para o município [...]”.

Por outro lado, conforme o depoimento da Secretária Elizabete Portela, essa política abriu caminhos mais concretos para a criação de diversos conselhos na área da educação (o

Conselho Municipal de Educação, o da Alimentação Escolar, o de acompanhamento do FUNDEF, e o Conselho Escolar). Assim como também favoreceu a participação popular através dos movimentos sociais, pois “o fato de associações e outras pessoas que não pertencem a esse meio, participarem de processos decisórios dentro da educação é uma possibilidade de enriquecer, melhorar e dinamizar mais esses nossos processos educacionais”.

Outro ponto destacado pelas entrevistadas e que foi tema constante nas falas dos diretores, está relacionado à questão da autonomia supostamente favorecida por esse processo descentralizador. De modo geral, foi possível perceber a partir dos depoimentos, que esta se configurou com um mecanismo estratégico para democratização da gestão, evidenciando-se como uma necessidade para que ocorresse a descentralização do ensino.

No entanto, sobre essa temática o próprio entendimento dos informantes é bem restrito e, por sinal, contraditório, limitando-se ao poder que a escola possui em elaborar seu planejamento e sua proposta educacional, e ainda gerir os recursos financeiros de que dispõe para a manutenção e custeio de pequenas despesas (a exemplo do Dinheiro Direto na Escola, o PDDE, e os recursos de fundos rotativos).

Para que a autonomia se tornasse uma realidade no município, regulamentou-se a autonomia administrativa por meio da Portaria nº. 15/2003 e autonomia pedagógica pela Portaria nº. 14/2003 e, ainda, a referente aos repasses dos recursos que corresponderia à autonomia financeira, concedida pela Instrução Normativa nº. 01/2003.

O interessante é que na fala das representantes da SEMEC, foi possível perceber a própria dificuldade desse órgão em relação ao exercício da autonomia, pois apesar de possuir uma margem de autonomia para o planejamento de suas atividades que envolvam decisões relacionadas ao processo gestor do ensino, no que concerne à descentralização de recursos financeiros, esta é inexistente uma vez que a Secretaria de Educação não dispõe de liberdade e capacidade para definir os rumos das verbas destinadas à manutenção do ensino. As deliberações sobre a disponibilidade desses recursos ainda são restritas ao setor administrativo da prefeitura, com a devida anuência do gestor municipal.

Com essas limitações, cria-se um grande paradoxo em relação à autonomia local, pois ao entendermos esta como um “conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores organizacionais” (BARROSO, 2003, p. 17), ultrapassa a idéia de uma visão limitada que a reduz a uma dimensão jurídico-administrativa.

Mediante esse entendimento, o autor argumenta que a autonomia não se estabelece apenas por normatizações determinadas, decretos oficiais, não que estes não possuam significados regulamentadores. Porém, não é possível decretar autonomia aprioristicamente,

somente por força de determinações legais e isoladas sem que sejam propiciadas às unidades escolares e administrativas condições favoráveis a construir-se como espaços autônomos, respeitando as características locais. Assim, Barroso (Ibid., p. 18) avalia que

Uma política destinada a “reforçar” a autonomia das escolas não pode limitar-se a produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, “libertar” as autonomias individuais e dar-lhes um sentido coletivo, na prossecção dos objetivos organizadores do serviço público e educação nacional, claramente consagrados na lei fundamental, e de que se destacam a equidade do serviço prestado e a democratização de seu funcionamento.

Um traço distinto segundo nosso entendimento, para que a autonomia vá além da transferência de competências para as escolas, esta demanda o envolvimento da comunidade local nas ações gestonárias. Isso impõe a necessidade de uma descentralização não somente de tarefas, mas principalmente do poder decisório.

A partir desse assunto abordado, foi que surgiu a preocupação em entender o que a SEMEC fez e tem tentado fazer no sentido de envolver a sociedade altamirense nos processos gestonários da educação em Altamira, pois entendemos que intrinsecamente relacionada com a questão da descentralização do ensino, encontra-se a divisão de responsabilidades e de competências e, principalmente, a divisão do poder político, o que pressupõe engajamento da comunidade interna e externa nas práticas gestonárias, tanto no âmbito da SEMEC quanto no chão da escola.

No que tange a participação da sociedade no campo da gestão da educação municipal, no decorrer de nossas investigações, temos percebido uma escassez no envolvimento da população e de mecanismos coletivos no contexto educacional de Altamira, o que pode ser decorrente da forma como ocorreu o processo de implantação da política educativa no município, que inicialmente foi focalizado mais na própria estruturação e organização da Secretaria, como já foi colocado.

Com a intenção de desvelar os motivos desse distanciamento da população em relação à educação que foi perguntado às gestoras da educação municipal como a SEMEC estimula a participação e quais as estratégias que desenvolve para envolver o poder local nos processos gestonários da educação altamirense.

No que diz respeito à questão da representatividade do poder local no cenário educacional, a partir dos relatos dos entrevistados, verificou-se que a participação dos segmentos sociais foi bem fraca, quase inexistente. No primeiro momento de implantação da Escola Campeã, resumiu-se mais na presença de parcerias com órgãos oficiais do governo, instituições como a UEPA e UFPA, CEPLAC, as quais participaram através de promoção de palestras sem que houvesse um envolvimento maior com a gestão da educação. A SEMEC contou ainda com entidades ligadas ao IAS, como a Auge Tecnologia, a NBT (atual VIVO), com a equipe técnica e pedagógica da Secretaria, com os Conselhos do FUNDEF e da Alimentação Escolar.

Sobre o envolvimento dos atores e lideranças sociais nas atividades gestonárias da SEMEC, a Coordenadora Ângela Pontes avalia que de modo geral, não houve uma participação ativa da sociedade, pois “na gestão da educação, assim de forma mais ampla, ficou mais ao nível da administração municipal e escolar, com um pouco mais de participação dos Conselhos escolares, um pouco mais, mas não foi uma participação eficaz nesse sentido”. Argumenta ainda que, enquanto não houver estímulos e preparação para sociedade participar mais amplamente da educação, não somente do contexto escolar, dificilmente esse envolvimento irá acontecer, porém acredita que “é possível fazer, se não for feito, existe a necessidade e é possível capacitar, então, todos vão ter uma visão maior, vão trabalhar juntos”.

Já para a Secretária Cristina Alves, a participação não ocorreu no primeiro momento, quando houve a implantação da política educacional no município, mas quando esta chegou às escolas, outras entidades foram convidadas a participar, a exemplo do movimento de mulheres, do Conselho Tutelar, das associações de bairros, sendo que tal envolvimento ocorria mais período das matrículas iniciais.

Com relação ao SINTEPP, na percepção dessa Secretária, este atuou mais no sentido de criticar e se posicionar desfavoravelmente às orientações do Programa Escola Campeã, as quais estão fundamentadas na LDB, mas justifica o fato afirmando que esses desentendimentos ocorreram pela forma como se deu a implantação dessa política no município, pois “se a implantação tivesse ocorrido de uma forma diferente, a coisa teria caminhado, assim, em uma perspectiva mais ampla”.

Com relação às ações da gestão atual, segundo nos foi informado pelas dirigentes dessa política educacional, é possível visualizar a emergência de outras entidades nas atividades promovidas pela SEMEC, pelo menos quanto ao aspecto numérico. Na fala das depoentes, além dos segmentos ligados diretamente à educação, houve aproximações com o

Movimento pela Transamazônica, com a Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP na busca de apoio para discutir a questão da educação do campo, a Federação dos Trabalhadores de Agricultura do Pará - FETAGRI, o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para desenvolver algumas atividades na área da educação ambiental, a Associação dos Comerciantes da Indústria Agro-Pastoril de Altamira - ACIAPA e alguns empresários que patrocinam projetos e eventos desenvolvidos pela SEMEC e pelas escolas e o SINTEPP, o qual esteve atuando junto a Secretaria no período de lotação, assim como também participou das discussões sobre o concurso público e a elaboração do Plano de Cargos e Salários.

Além disso, a Secretária Elizabete ainda sublinhou que a SEMEC e sua equipe técnica-pedagógica estão “programando atividades para envolver os pais nessa participação e também os conselhos escolares, a participação dos alunos, da comunidade, a sociedade enfim”.

Ainda sobre esse tema e com a intenção de complementar a questão anteriormente levantada, perguntamos às representantes da SEMEC como elas percebem a participação dos pais, alunos, professores, SINTEPP e dos conselhos existentes no município.

A forma como tais representantes desse órgão avaliam o envolvimento desses segmentos pode nos dar indícios do grau de importância que atribuem à participação da sociedade, de como pensam as estratégias para se relacionar a comunidade e identificar as expectativas que a mesma possui em relação à educação local.

Nos depoimentos examinados observamos que apesar da participação ser algo manifesto nos relatos, compreendida como elemento substancial para promover uma educação de qualidade e mais democrática, esta se encontra apenas nos discursos procedimentais, que por sinal figuram como aquele tipo de envolvimento decretado e bem limitado ao contexto escolar e às famílias de seus respectivos alunos. Embora as depoentes reconheçam que a comunidade local não tenha sido estimulada a interagir com a SEMEC mais efetivamente, pois quando esta se manifesta é mais para solicitar a solução de alguns problemas que prejudicam os andamentos das atividades escolares, na hora de propor, de intervir com ações mais concretas, raramente vê-se algum tipo de mobilização.

As razões para esse distanciamento e até mesmo pelo desinteresse por parte da sociedade altamirense para se envolver nos assuntos educacionais sentido pelas gestoras, por um lado foi motivada pela forma como foi implantada a política educacional, o que provocou resistência e desconfiança por parte do professorado e do sindicato, tendo em vista que não houve discussão prévia com os envolvidos no processo educativo. A Coordenadora Ângela

Pontes confere essa oposição dos professores ao Programa por este trabalhar com diagnóstico, o que segundo ela “nos atrapalhou um pouco porque houve uma rejeição, porque o diagnóstico mostra a deficiência. Tanto mostra a eficiência quanto mostra a deficiência e isso assusta”.

O fato de a própria SEMEC está aprendendo a conhecer a política educativa ao mesmo tempo em que a implementava, e ao mesmo tempo estarem aprendendo e implementando esse programa, ocorreram muitas críticas e embates, principalmente por parte do SINTEPP, que segundo a Coordenadora Ângela Pontes e a Secretária Cristina Alves, esse órgão estava mais preocupado com questão da política salarial por naquele “momento não ter havido o reajuste salarial”, conforme lembra a Secretária Adriana Martins, e isso concorreu para a existência de conflitos entre o sindicato e a SEMEC. No entanto, a Coordenadora Ângela Pontes percebeu essa manifestação contrária do sindicato como um desafio para SEMEC,

O SINTEPP, ele tumultuou um pouco, ele não se colocou para trabalhar junto conosco, mas ele nos criticava, perguntava, questionava. Talvez tenha sido o que mais teve uma preocupação, então, ele como sindicato dos professores, participava do programa. Atuou pouco, mas ainda foi o que mais provocou para que nós estivéssemos atentos para fazer uma caminhada cada vez melhor, mas era às vezes muito crítico na questão dos dados da escola.

Atualmente, a avaliação que as gestoras fazem da participação desses segmentos é a de que há uma presença mais constante das famílias, dos conselheiros e da comunidade em geral no espaço educacional, ampliando e fortalecendo a relação SEMEC/sociedade, no sentido de reivindicar mais.

Na visão da Coordenadora Cláudia Marinho, apesar de terem enfrentado muitos desafios no primeiro ano de gestão, ocasionados por fatores diversos, a exemplo de “deficiências de equipamento, de materiais, insatisfação dos profissionais, ausência de participação, falta de recurso de toda ordem”, ainda assim a SEMEC conseguiu mobilizar as famílias, os educadores e o sindicato dos trabalhadores da educação. Em suas palavras,

Nós tivemos a participação do SINTEPP, nós temos na zona rural, por exemplo, a participação muito grande das famílias, dos comunitários que toda semana tem grupo de comunitário na SEMEC reivindicando alguma coisa ou agradecendo.[...]. Há sim uma participação realmente, porque a

gente percebe que eles estão acompanhando o que está acontecendo. Então eu avalio que foi um ano bom.

Nessa mesma direção, a Secretária Elizabete Portela se posicionou, pois acredita que a sociedade, ao se fazer presente nos debates sobre a educação, manifesta-se de maneira crítica. Segundo ela, há uma participação pouco expressiva da sociedade, mas, em contrapartida os conselheiros vêm se envolvendo mais nos processos decisórios. Assim, avalia a existência de uma participação “ainda tímida em função do tempo das pessoas” porque essas atividades que envolvem as práticas participativas ainda não são priorizadas pelas pessoas.

O que se apreende disso é que não existe um modelo de participação ativa, de engajamento político nessas relações que têm se estabelecido no cenário educacional em Altamira. Os segmentos representantes do poder local ainda estão bem distantes da gestão educacional, não porque não queiram se envolver, mas porque de fato não são dadas à sociedade as condições efetivas para discutir a situação da educação municipal.

Não basta somente convidar “parceiros” sem abrir espaços concretos para que os atores sociais se tornem protagonistas ativos também nos processos decisórios, pois como lembra Lima (2000), uma administração que se queira fazer democrática não é suficiente apenas estabelecer prioridade bem delineadas ou democratizar instrumentalmente as escolas e a organização do trabalho pedagógico e de sua gestão sem compreender a complexidade de seu significado e sua totalidade, sem oportunizar a emergência de as regras do jogo democrático e participativo se fazerem presentes no contexto macro da sociedade, ou em suas palavras,

A democratização da administração, nos seus diferentes níveis, não é somente um factor facilitador, ou instrumental, face à construção de uma escola democrática e autónoma; é também um valor em si mesmo, que só pela sua afirmação e actualização continuadas pode permitir e reforçar a democratização das estruturas e dos modos de gestão escolares. Aceitando assim, e considerando legítimas, a discussão e a negociação, interesses e projectos, tensões e conflitos, entre a organização escolar em seu contexto local e comunitário e os distintos níveis político-administrativos que configuram o sistema educativo (Ibid., p. 46-47).

Isso significa dizer que o projeto político não representa algo fácil de ser realizado, pois sua concretização demanda esforços redobrados nas mudanças de suas estruturas

organizacionais no sentido de despir-se de comportamentos autocráticos e hierárquicos comuns em instituições altamente burocratizadas. Expressa, segundo a percepção de Lima (2001), conferir às dimensões organizacionais e administrativas da educação em seu aspecto político, pedagógico e cívico, em que a participação e autonomia não estejam associadas a “técnicas de gestão eficazes”, em que a descentralização não seja congruente a ordem espontânea de mercado,

Tudo porque, afinal, as práticas democráticas envolvem riscos, as mudanças sociais não são simplesmente ditadas por um quadro absoluto e superior de racionalidade, política e técnica, porque governar *com* outros e mais difícil que governar *sobre* outros, porque, em suma, proceder a transformações democráticas e participativas a partir de decisões autoritárias, não partilhadas, mas impostas, representa uma contradição fatal para o governo democrático e o exercício da cidadania (LIMA, 2000, pp. 49-50).

Considerando que a democratização da educação se expressa pela participação da sociedade civil e, que esta para acontecer necessita da ampliação da esfera pública, de modo que sejam asseguradas condições efetivas para sua concretude no espaço educativo, foi indagado aos entrevistados sobre a existência de canais e mecanismos que possibilitasse essa inclusão participativa dos segmentos sociais nos processos decisórios que tangenciam o território da gestão da política educacional. Essa questão foi levantada com o intuito de compreender as estratégias utilizadas pela SEMEC para se relacionar e se articular com os demais representantes do poder local no município.

Segundo pôde ser comprovado através dos relatos dos depoentes, foi quase que inexistentes as oportunidades propiciadas pela Secretaria para incluir a sociedade civil nos assuntos educacionais. Talvez um dos condicionantes para essa escassez de mecanismos participativos no município pode ser por conta da própria forma processual de gerir a educação, uma vez que a SEMEC, enquanto órgão normatizador e coordenador da política educacional, ainda desenvolve suas atividades de maneira muito centralizada na figura do governo municipal e da secretária de educação.

Esse centralismo da Secretaria de Educação no processo decisório foi perceptível em todo o processo de implantação e implementação da política educacional, tanto na gestão passada quanto na atual, conforme já descrita, pois na medida em que não houve um envolvimento da população local nas ações que determinaram seus desdobramentos e



continuidades, conseqüentemente, o que prevaleceu foi o mandonismo dos dirigentes responsáveis pela educação, que preocupados com o alcance das metas, dos resultados e da melhoria da qualidade do ensino, não conseguiram adotar práticas interativas que estabelecessem alianças e parcerias que pudessem auxiliar na busca da superação dos problemas enfrentados.

É claro que ao tratarmos da participação no contexto práticas gestionárias educacionais, não podemos de deixar de atentar para o aspecto que, no processo de transição do plano das orientações para o plano das ações, os processos participativos estão sujeitos às orientações e aos tipos de regras formais e estruturadas que fundamentam a atuação dos atores sociais (professores, diretores, funcionários, pais e alunos) de acordo com os interesses e os valores que sustentam o discurso dos órgãos centrais, como bem lembra Lima (2001). Isso quer dizer que a participação, como mencionamos no primeiro capítulo, pode variar de acordo com a tradução normativa e o sentido que lhes são fixados.

Assim sendo, o que se evidencia no contexto investigado, é que as práticas participativas têm se restringido ao plano das orientações gerais mediatizadas por intermédio de representantes escolhidos e/ou nomeadas pelo governo municipal para tal efeito, visto que o envolvimento da sociedade foi ínfimo e de pouca expressão. Esse absentismo no envolvimento dos segmentos e lideranças sociais reflete toda uma diversidade de situações e de interesses que envolvem o poder local altamirense, concorrendo para haja a fragmentação de ações coletivas, motivadas sobretudo, pelas divergências quanto às práticas e ações desenvolvidas pelas dirigentes educacionais do município.

De acordo com o depoimento da Secretária Adriana Martins, no período em que esteve à frente da SEMEC, as dificuldades de participação foram bastantes expressivas, pois não havia abertura para a sociedade deliberar sobre os rumos da educação, ou seja,

não houve maior articulação com a comunidade, pois esse movimento participativo esbarrou na postura autoritária do prefeito da época, e devido a administração ser centralizada na gestão municipal, todas as decisões dentro da Secretaria eram muito pequenas, [...]. Todas as decisões tinham que partir do gestor mesmo, a palavra final e inicial acaba sendo dele. Então a gente ficava de mãos e pés amarrados.

Mesmo tendo sido ressaltado pelas Secretárias e Coordenadoras do programa a necessidade de se estabelecer articulações com a comunidade, de buscar redes colaborativas e

ambientes para promover a democratização do ensino, nada de concreto foi criado ou previsto para favorecer tal dinâmica. Os espaços criados e que foram mencionados nas entrevistas dizem respeito a construções de prédios, a exemplo do Centro de Convenções aonde acontecem palestras, encontros e coisas do gênero; a ampliação da Casa da Cultura, ambientes aonde se desenvolvem atividades artísticas e reuniões e ampliações de algumas escolas, mas no diz respeito à criação de canais dialógicos entre SEMEC e o poder local, não foi possível perceber a existência desses mecanismos.

Com isso, a gestão da educação centrou-se basicamente na SEMEC, nos técnicos desse órgão e, claro, com as escolas, ainda que superficialmente, ficando os segmentos sociais somente como expectadores dessas ações.

Cumprir-se dizer que as depoentes reconhecem essas lacunas, assim como identificam como imperativo o revigoramento do CME e da própria criação do sistema de educação, os quais são vistos como promissores canais que poderão efetivamente promover a democratização do ensino local, porém isso ainda está somente no plano do discurso, porque não se percebeu nada de concreto para tal ideal acontecer.

Nesse compasso, podemos inferir que os processos participativos se caracterizaram pelo formalismo e passividade e pelo difícil acesso dos setores e lideranças locais às atividades gestórias da educação local, principalmente no que tange os procedimentos decisórios. Em outras palavras, o envolvimento dos atores e segmentos sociais se deu em razão de estratégias forçadas por decretos, a exemplo da descentralização, ou melhor, da desconcentração dos recursos para as unidades escolares; da delegação da autonomia administrativa e pedagógica que se concretizou mais por configurar como pré-requisitos exigidos pelo IAS para avaliação do desempenho da gestão municipal e gestão escolar, do que necessariamente representar medidas efetivamente democráticas com possibilidades expressivas para o empoderamento da comunidade local nos assuntos educacionais.

Até mesmo os próprios espaços participativos institucionalizados, como os Conselhos Escolares, o CACS e o CAE, os quais teoricamente asseguram a inserção da sociedade civil nos processos decisórios no campo educativo, posto que constituam esferas deliberativas, consultivas e fiscalizadoras, os mesmos tiveram uma atuação pouca expressiva, dada às circunstâncias políticas e administrativas da gestão educacional. Os próprios relatos dos depoentes nos dão indícios quanto a esse entendimento.

Em meio a esse paradoxal cenário que tem marcado a educação em Altamira, outro aspecto foi ressaltado pelas informantes acerca das possíveis estratégias utilizadas pela SEMEC para estabelecer articulações com a comunidade escolar e local.

Essa questão foi comentada que na tentativa de informar a população acerca dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria, era realizado semanalmente um programa em uma rádio local (de propriedade do então prefeito municipal), onde se comentava a respeito do Programa Escola Campeã, passavam alguns dados com relação a situação da educação local. No período das matrículas iniciais era utilizado um veículo com alto-falante para convocar os pais a irem à escola fazer a matrícula de seus filhos, assim como eram também divulgadas informações na mídia sobre o que acontecia no meio educacional.

Embora tenha havido algumas tentativas de aprofundar a relação entre a SEMEC e a sociedade civil, percebe-se que foram ações dispersas, burocráticas e até mesmo contraditórias, uma vez que não previam uma contrapartida da população, isto é, eram transmitidas informações aleatórias que nada significavam para a comunidade, pelo simples fato que esta praticamente desconhecia o funcionamento do programa educacional e pouco participava das atividades gestórias, conforme os próprios depoentes relataram.

## **2.6. Tecendo Redes: mapeando e cruzando as possibilidades de diálogos e articulações entre o poder local e a SEMEC.**

Considerando a dinâmica existente na gestão da educação municipal e sua relação como o poder local, bem como a complexidade de ações necessárias aos seus desdobramentos, focalizamos aqui as redes de relações que envolvem diferentes atores sociais em uma imbricada estrutura de poder, implicando tensões, conflitos e alianças que se estabelecem entre os protagonistas, as quais podem se converter em um cruzamento de práticas e condutas solidárias e transformadoras ou em um conjunto vazio, apático e de desencanto carregado de valores corporativistas e clientelistas que engessam o próprio sentido de mobilização dos envolvidos.

Embora o termo rede não seja tão recente, este adquiriu o status de conceito-chave a partir da primeira metade do século XIX, porém, foi somente no século passado que houve uma difusão da noção de rede, resultando uma multiplicidade de usos e sentido. Desse modo, o termo “rede”, segundo aponta Dias (2005), pode guardar em si diversas significações, evocando desde a noção de sistema de comunicações e sua relação com a circulação de crédito, de tecnologias, de capitais e mercadorias; até a preocupação com a integração e

planejamento do espaço territorial; com o sistema de fluxos de informações e de poder, ou em suas palavras,

Os fluxos, de todo tipo – das mercadorias às informações pressupõem a existência de redes. A primeira propriedade das redes é a conexidade – qualidade de conexo –, que tem ou em que há conexão, ligação. Os nós das redes são assim lugares de conexões, lugares de poder e de referência, [...]. É antes de tudo pela conexidade que a rede solidariza os elementos. Mas ao mesmo tempo em que tem o potencial de solidarizar, de conectar, também de exclui. (Ibid., p. 148).

Ao tratar sobre rede, Santos (1996) destaca a polissemia desse vocábulo, sendo esta decorrente da idéia que a tudo invade e a tudo adere, gerando imprecisões e ambigüidades. Por conta da multiplicidade de conceituação acerca do termo, esse autor considera a existência de duas grandes matrizes: uma que enfatiza a realidade material, e outra, o aspecto social. Sobre isso, se posiciona da seguinte forma: “Mas a rede é também social e política, pelas pessoas, mensagens, valores que a freqüentam. Sem isso, e a despeito da materialidade com que se impõe aos nossos sentidos, a rede é, na verdade, uma mera abstração” (Ibid. p. 209).

No plano das redes sociais, Santos (op. cit) aponta que pelo fato de estas expressarem um movimento dialético, os fluxos entre os pontos que as formam, é perpassado pela questão do poder, dando-lhes um caráter de não uniformidade, visto que:

Num mesmo subespaço, há uma superposição de redes, que inclui redes principais e redes afluentes ou tributárias, constelações de pontos e traçados de linhas. Levando-se em conta seu aproveitamento social, registram-se desigualdades no uso e é diverso o papel dos agentes no processo de controle, de regulação do seu funcionamento (Id. p. 214).

Para Villasante (2002), a análise de redes apresenta a dialeticidade a partir dos diferentes tipos possíveis de conjuntos, sobre os quais os indivíduos se baseiam, onde observa os vínculos de comunicação, as relações internas e suas dinâmicas, ou seja, centra suas atenções no tipo de relações que se produzem ou que estão se produzindo nas estruturas das redes, ou com bem salienta:

A análise das redes de comunicação, de vínculos internos e de conjuntos de ação preocupa-se mais com as relações dinâmicas do sistema, do “nós”; e também do ecossistema externo, do “eles”. E, sobretudo, quais podem ser as suas dialéticas para, a partir daí, focar as diversas problemáticas (VILLASANTE, 2002, p. 87).

Para esse autor, a preocupação da análise das redes precisa ser a apreensão em construir a realidade social com os elementos dos quais partimos, ou seja, conhecer as disponibilidades, os vínculos externos aos grupos, nos sentido de entender como este foram se estabelecendo ao longo de suas vivências locais. Nessa direção, aponta que:

Por isso não interessa tanto o que dizem os nossos entrevistados, mas antes “como” o dizem, o que “contradizem” e o que “não dizem”, pois nessas manifestações estão ocultos esses conjuntos de “nós” e “eles”, de relações e vínculos, não só racionais como também afetivos, que foram se forjando em uma comunidade com a sua própria história. (Ibid. p.87).

É inegável que o estudo das redes coloca em evidência os elos informais, o instituído e o instituinte de uma dada realidade social, isto é, elas dão visibilidade à questão da alteridade, das relações sociais e de poder. Assim, podemos dizer que as redes necessitam de negociações, de debates, de processos interativos que permitam abrir novas possibilidades de dinamizar as relações e as ações entre os atores que dela fazem parte, bem como fortalecer ou fragilizar os vínculos com outras redes ou setores de base.

Para efeito de ampliar o debate, lembramos que o emprego da análise de redes em nossa pesquisa, permitiu que se discutissem os efeitos da complexa interdependência presente nos desdobramentos da política educacional e suas implicações sobre as ações e práticas dos atores sociais envolvidos em nossas investigações, considerando não apenas as ligações em torno desses protagonistas, mas também a estrutura dos vínculos e os tipos de relações que se estabelecem entre os mesmos.

Por se tratar de analisar um contexto em se institucionalizou uma política educacional por decisão da esfera do executivo municipal, a análise das redes nos possibilitou ainda abrir novos horizontes para o estudo do poder no Estado local, no sentido de desvelar como a existência de um dado contexto sócio-político pode determinar a existência de tensões,

influências e constrangimentos nas relações que vão se construindo entre os atores, ou seja, como os padrões de vínculo e as posições nas redes, ao propiciarem acesso diferenciado a informações e recursos, acaba tornando mais ou menos (im)prováveis alianças e coalizões estratégicas entre esse os grupos e redes que compõem o tecido social de uma localidade.

Destacamos isso, pois com a consagração dos municípios como entes federativos na CF de 1988, estes passaram a ocupar um papel estratégico e determinante nos processos decisórios e diretivos da gestão das políticas públicas desenvolvidas em âmbito local, podendo esta orientar-se tanto pela busca do aumento da participação direta da sociedade nas ações administrativas quanto regular e controlar a inserção e a intervenção dos atores sociais na cena política. Em outras palavras, dada sua relativa autonomia de governo, o dirigente municipal e seu secretariado podem “alargar ou mesmo restringir as condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, apesar do rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional” (SILVA JUNIOR, 2004, p. 16)

Tomando como exemplo a área da educação municipal, reconhecemos que no nível macro, há toda uma legislação que estabelece dispositivos legais e legítimos que direcionam e orientam os assuntos referentes às políticas educacionais. Porém, a materialização de tais diretrizes na esfera local é passível de alterações que podem ser decorrentes das interpretações dos responsáveis por essa área, da pressão de setores sociais, do tipo de relação e dialogicidade existente entre os gestores do município, dos sistemas e de seus respectivos setores que integram o poder local.

É a partir desses condicionantes que serão delimitados os conteúdos das políticas, o estilo de sua gestão e, ainda, o grau de envolvimento e participação da população.

Não querendo ser simplista nessa análise, o fato é que, em se tratando de programas educacionais e de sua gestão, não há como desconsiderar as relações e as estruturas de poder que se encontram presentes nas intenções, finalidades e que se evidenciam no processo de organização e operacionalização dos mesmos, podendo tanto configurar-se em práticas institucionais autoritárias, como em práticas democráticas e participativas.

Outrossim, importa salientar igualmente que, a despeito das diretrizes gerais e das estruturas rígidas e todo um aparato burocrático elaborado para dar forma e legitimidade às ações gestonárias, existe uma margem de temporidade entre o legal e o real, entre o que está prescrito e o que é executado.

Como já foi comentado, o envolvimento da comunidade escolar foi praticamente inexistente no período de implantação e nos desdobramentos das ações gestonárias do

programa educacional em Altamira e poucos foram os estímulos e espaços propiciados para que a participação se tornasse um elemento concreto na gestão da educação local.

Esta configurou-se em uma perspectiva denominada por Lima (2001) de formalista e passiva dos atores sociais devido à escassez de informações veiculadas pela SEMEC à sociedade. Pode-se dizer que esse distanciamento entre Secretaria e comunidade decorreu basicamente do fato de as decisões concentrarem-se mais no espaço desse órgão, por este apresentar um formato institucional centralizante e burocrático, o que indubitavelmente dificultou o engajamento daqueles sujeitos envolvidos mais diretamente no processo educativo.

Desse modo, na procura para identificar as estratégias e os vínculos institucionais criados pela SEMEC para oportunizar a participação da comunidade altamirense e possibilitar a democratização da educação local por meio do fortalecimento do diálogo com a sociedade, procuramos, na medida do possível, desvelar primeiramente como as dirigentes desse órgão têm procurado se articular com a sociedade local e como as relações entre os atores e lideranças sociais que participaram de nossas investigações (pais, alunos, professores, diretores, SINTEPP) foram se construindo no contexto educacional.

Com bases nessas prerrogativas, o envolvimento da comunidade local na gestão educacional foi mínimo, à medida que esta permaneceu à margem das decisões. O espaço proporcionado para oportunizar essa participação restringiu-se ao âmbito das escolas, porém, na esfera da Secretaria a abertura foi extremamente formal, limitada a conversas pontuais em torno de reivindicações com relação à ausência de professores, materiais pedagógicos, problemas pessoais, profissionais. Não que tais questões não tenham o seu valor e por isso devam ser secundarizadas, mas, quanto ao sentido de atuação política, de diálogos e debates coletivos e propositivo em busca de alternativas e melhorias qualitativas do processo educativo, esta pouco ocorreu, representando, portanto, ponto nevrálgico e contraditório nos próprios depoimentos.

Com base nessa proposição, passamos a mapear as relações que foram se construindo no campo da gestão da educação municipal ao longo do recorte temporal investigado no contexto de Altamira, ou seja, de 2001 a 2005, período que demarca duas gestões: em seu primeiro momento, a implantação do Programa Escola Campeã (2001-2004), e no segundo momento, a continuidade dessa política educacional, agora denominado de Programa Rede Vencer (a partir de 2005).

Diante disso, é importante ressaltar que a configuração das redes de relações que se apresentaram no período investigado, representa apenas um fragmento de uma totalidade

maior, posto que pelo alto grau de mutabilidade e dinamicidade que as redes possuem, estas continuam a se mobilizar, a estabelecer novos contatos com outras redes existentes nesse contexto, de modo a manter e estreitar os elos, ou a criar novos laços.

Assim, respeitando os limites deste estudo, mas buscando também uma compreensão das relações e dos campos de poder construídas no período que marca nossas investigações e no sentido de propiciar uma visualização, ainda que parcial, das condutas e estratégias dos sujeitos/atores que se fizeram presentes no cenário educacional, elaboramos os quadros que se seguem, como forma de tentar fazer esse mapeamento e apresentar nosso entendimento em relação a essa situação observada.

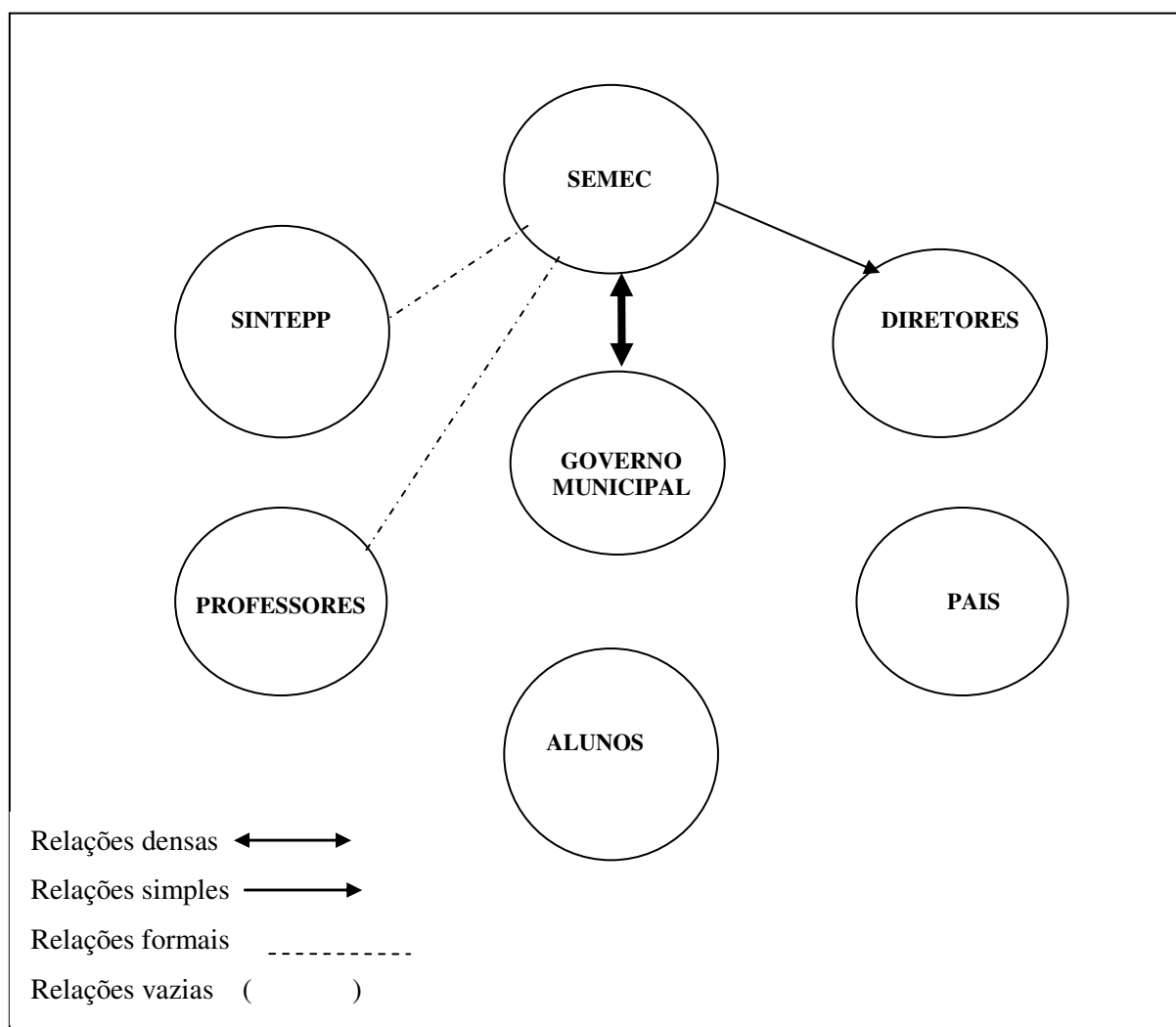
A primeira situação analisada, diz respeito ao momento de definição e implantação da política educacional em Altamira, aspecto considerando como marco para situar os papéis dos grupos no plano das decisões, por entendermos que nesse esquema, podemos perceber tanto a centralidade que um ou mais atores desempenharam, como a própria mobilidade de informações e contatos circularam pelo ambiente da rede. Aspectos esses, muitas determinantes para o próprio fortalecimento ou enfraquecimento dos elos que a compõe.

Com base nesse entendimento, podemos inferir que no momento de definição sobre a implantação da política educacional no município em 2001, conforme analisado no início deste capítulo, a decisão em firmar a parceria com o IAS partiu do prefeito da época se estendendo à Secretaria de Educação, fato que concorreu para que toda a sociedade local ficasse à margem dessa decisão. Estratégia essa que se repetiu novamente no ano de 2005, período que marcou sua continuidade no município.

Desse modo, é possível observar que os processos decisórios, bem como as informações ficaram centradas na figura do gestor municipal e das dirigentes da SEMEC, o que, sem dúvida alguma, contribui para a existência de uma rede com pouca articulação entre os grupos considerados na pesquisa, que para efeito de melhor compreensão, apresentamos da seguinte forma, nos respaldando em Villasante (2002): os representantes da imagem do poder, que correspondem aos atores (governo municipal e a SEMEC) que, de certa forma, estão com contatos em maior grau com o poder e com as informações e com os setores intermediários e de base, em menor grau; o grupo intermediário (SINTEPP e os diretores), segmentos que podem se relacionar com o grupo para cima com o poder (os dirigentes) e para baixo com a base, atuando como comunicadores e articuladores; e o grupo de setores de base (professores, pais e alunos), sujeitos esses que possuem distintas relações entre eles e para com os demais grupos, podendo retratar relações densas ou vazias.



**Quadro 4 – Rede de Relações que marca a implantação da política educacional em Altamira**



Nesse esquema proposto, observamos uma rede pouco dinâmica e com escasso fluxo de informações, fragilizando a ligação da rede em sua totalidade. Esse distanciamento dos demais atores e segmentos com relação à figura do governo municipal reflete a forma como a distribuição de poder, o privilégio das informações e o próprio papel que os grupos e seus respectivos sujeitos ocuparam e ocupam no campo da gestão educacional. Em outras palavras, o grupo de poder representado principalmente, pelo gestor municipal e em menor grau pela SEMEC, demonstra a centralidade que ocupam na definição, decisão e execução das ações educacionais, daí manterem uma relação densa, ou seja, de reciprocidade mútua,

enquanto os demais grupos são personagens periféricos nesse processo, de modo que as relações são formais e vazias, por conta de estes fazerem parte do processo educativo.

Na verdade, podemos afirmar que a figura central dessa rede e que expressa o poder oficial, no caso, o governo municipal, é quem efetivamente orchestra o direcionamento da educação local, uma vez que exerce forte influência em seus aspectos financeiros e administrativos. Nessa medida, acaba por determinar, direta e indiretamente, as relações desse grupo com os representantes do grupo intermediário e os de base, setores esses que ficam isolados tanto com os dirigentes, quanto entre eles próprios.

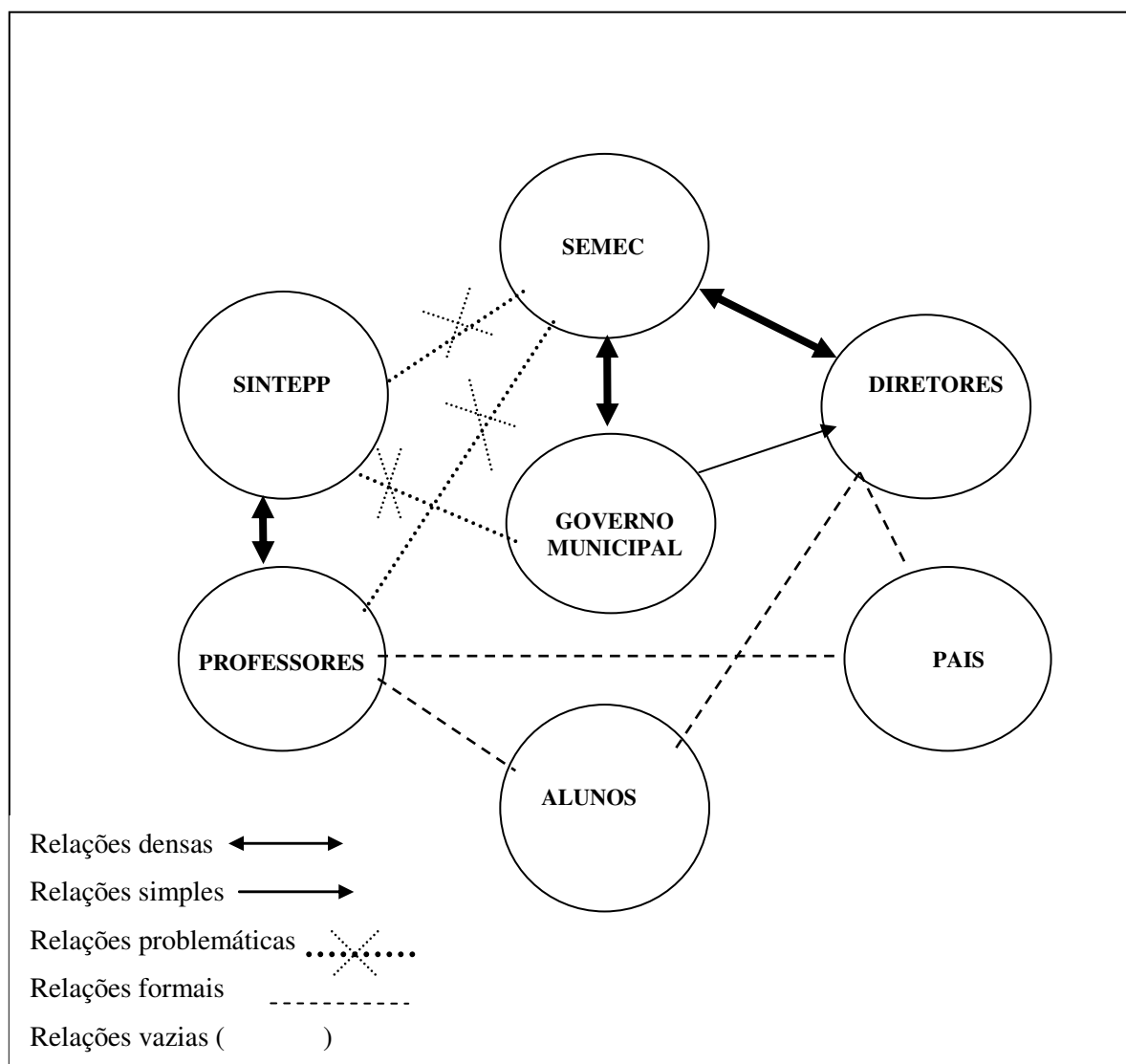
No que concerne às relações que se estabeleceram com a SEMEC com o grupo intermediário e os de base, se configuram por meio de elos simples com os diretores, por conta de esses atores ocuparem papéis estratégicos nos desdobramentos da política educacional; relações formais com o SINTEPP e os professores, por força de estes se fazerem presentes no contexto educativo, e relações vazias com os demais segmentos, retratando assim, uma rede engessada nos aspectos formais e nos sujeitos que ocupam posições centrais na operacionalização da política educacional, sem contudo, percebermos o envolvimento dos representantes do campo comunitário.

Em virtude da complexidade e das relações de poder que perpassam o contexto da gestão educacional em Altamira, observa-se que as redes que foram se constituindo ao longo do período analisado, teceram-se ao ritmo das concessões conservadoras, das regras formais e institucionais decretadas pela SEMEC para incluir os setores e lideranças locais no jeito de gerir e regular a educação.

É verdade que algumas mudanças têm sido sinalizadas, criando expectativas quanto à possibilidades de interlocução e intervenção entre essas dimensões do poder local, mudanças essas que esperamos que não sejam somente circunstanciais, mas que possam se reproduzir em uma cadeia expressiva de práticas sociais, educativas e gestionárias mais democráticas e solidárias.

No que diz respeito ao quadro de relações que a SEMEC estabeleceu entre os atores e segmentos sociais no período de 2001 a 2004 (ver quadro abaixo), a situação é praticamente a mesma descrita anteriormente, com pequenas alterações.

**Quadro 5 – Rede de Relações estabelecidas entre SEMEC e os setores e lideranças locais no período de 2001-2004**



Com base nos depoimentos dos envolvidos na pesquisa, na gestão desenvolvida no período de 2001 a 2004, foi demarcada por relações instáveis e pouco participativas, de modo que o conjunto das ações e condutas demonstrou-se pouco favorável ao maior envolvimento dos alunos e pais, refletindo relações vazias com esses segmentos. Esse tipo de relação com tais atores comprova, de maneira visível, a ausência de interlocução da SEMEC tanto com as famílias e os alunos, quanto com a própria comunidade externa, demonstrando que tal aspecto

seja reforçado pela escassez de espaços e arranjos que possibilitem a participação desses sujeitos no contexto da gestão educacional.

Com o SINTEPP e o grupo de professores, essas relações se apresentaram problemáticas e pouco densas, motivadas pela não-aceitação passiva e resistência desse segmento e sujeitos ao direcionamento dado à questão educacional. Resistências essas que, de acordo com ressaltamos no decorrer deste capítulo, deu-se por conta também da forte presença do poder público municipal nos processos decisórios da educação, o que de certo modo, cerceava a liberdade política dos mesmos, inibindo seu poder de mobilização, contribuindo tanto para que o Sindicato, em defesa dos direitos dos trabalhadores em educação, entrasse em conflitos com o governo municipal, como também estreitassem as relações com os docentes.

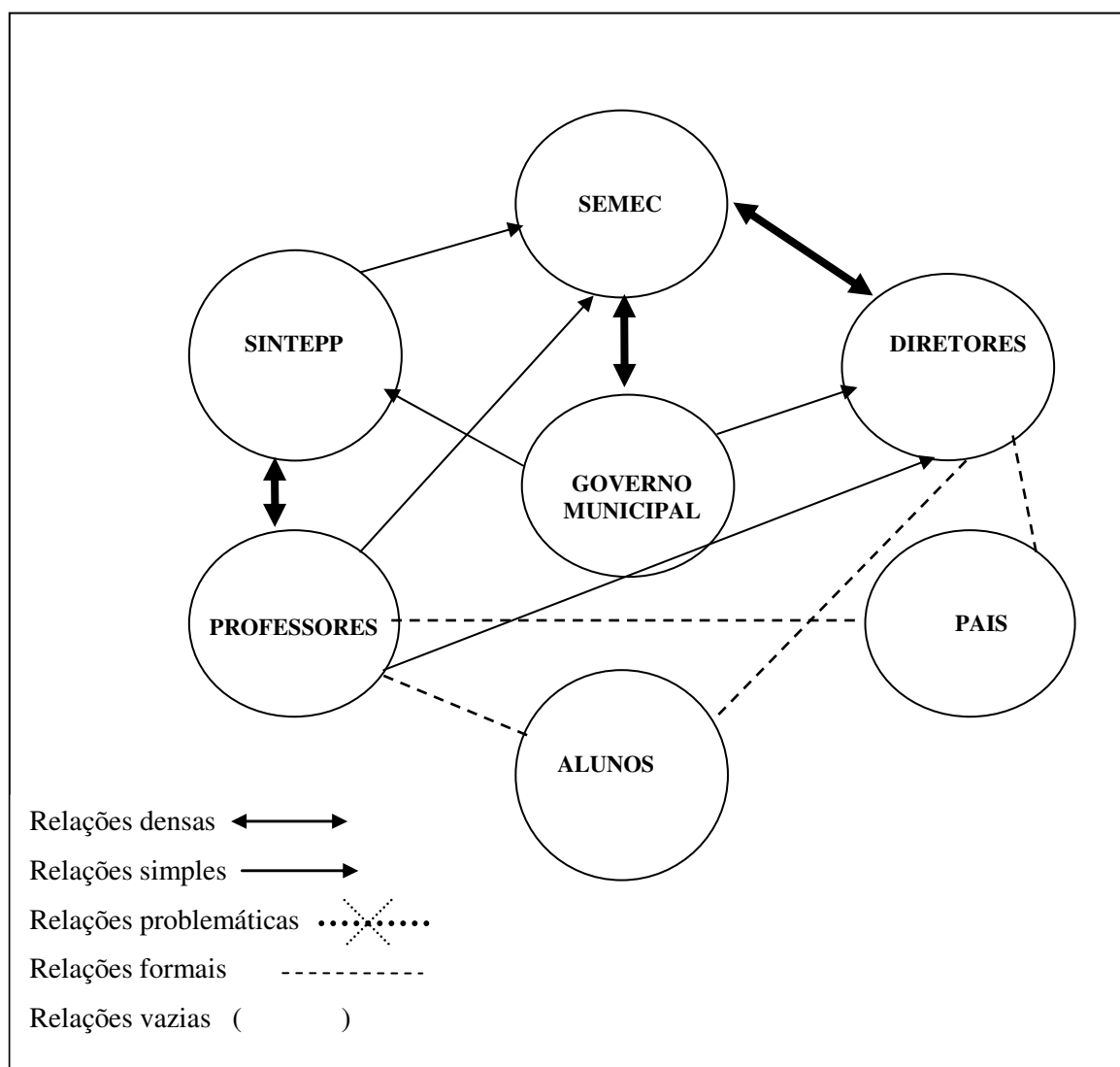
Com o grupo dos diretores, se confirmou o que já discutimos anteriormente, ou seja, essa relação se mostrou densa por conta da própria organicidade e estruturação da política educacional implementada no município, onde esses atores ocupam papéis estratégicos no desenvolvimento das atividades gestonárias.

A partir desse conjunto de relações identificadas é possível situar esse quadro nas Relações Tecnicista, que de acordo com Villasante (2002, p. 45) é aquela “relação que costuma ter uma forte densidade entre o poder e o grupo que cobre uma determinada atividade setorial em uma localidade e, que se formula em termos de desligamentos ou de conexão conflitiva ou débil com outros grupos e com setores de base”.

Esse modelo de relações representa bem cenário educacional de Altamira, pois a nosso ver, o setor de base da comunidade escolar e local, foi excluída de seu próprio direito de participar dos desdobramentos e da gestão da educação, por conta de um arranjo político que, procurava, na medida do possível, centralizar as decisões no âmbito institucional da SEMEC e da Prefeitura Municipal, fazendo com que os pais, os alunos e sociedade em geral não tivesse acesso às deliberações acerca dos direcionamentos da educação.

No que diz respeito à atual gestão, esta ainda se apresenta em construção, uma vez que está praticamente iniciando suas atividades, desse modo, elaboramos um esquema que traduz o posicionamentos dos entrevistados, sem contudo, podermos afirmar que se trata de seu desenho real, pois como ressaltamos anteriormente, a análise das redes representa apenas uma parte de uma totalidade maior, que por ser histórica, se encontra em constante mudança, podendo assim. Nessa perspectiva, o quadro abaixo expressa um fragmento de uma realidade que, com certeza, já sofreu alterações.

**Quadro 6 – Redes de Relações estabelecidas na gestão atual – 2005**



Na gestão atual, as relações se mantêm algumas aproximações daquelas visualizadas no quadro anterior, embora apontem para algumas conexões mais mobilizadoras principalmente, no que diz respeito ao grupo de professores e ao Sindicato. Diferente da percepção anterior, essa relação vem se configurando como menos problemática que aquelas estabelecidas com a gestão passada, aspecto que se deve, de acordo com o relato dessa associação e desses atores, à inexistência de “perseguição política”, tendo havido inclusive, possibilidades mais concretas de atuação dos mesmos em debates que subsidiaram a realização do concurso público. Isso não significa dizer que não existam divergências e

reivindicações por parte desses segmentos em torno das decisões que afetam os rumos da educação local.

Uma característica que permanece inalterada é ausência de diálogo entre a SEMEC, os pais e os alunos, o que demonstram a persistência de uma forma de gerir a educação pautada na hierarquia e na desvalorização daqueles que realmente fazem a educação.

Assim, o conjunto de ações que se manifesta nessa gestão, ainda que permaneçam traços fortes da Técnica, pode ser situada no campo das Relações Gestorista, que segundo Villasante (Ibid., p. 44):

Trata-se daqueles grupos que mantêm uma maior densidade de relações com o poder para gerir serviços, em detrimento das relações que mantêm com a base social. Não que estejam desligados dos setores populares, mas que mantenham uma relação de participação escassa.

Desse modo, a gestão educacional enfrenta muitos desafios e grandes dilemas para criar estratégias e ações que favoreçam a democratização do poder e maior mobilização da base social, aspectos que podem ser propiciados por meio da criação de canais e de mecanismos interlocutores com a sociedade, de modo a fomentar relações horizontais e coletivas em detrimento das relações autoritárias e madonistas.

Nas análises das relações sociais no campo educacional entre os setores e atores que compõem o poder local, notamos que algumas questões fundamentais precisam ser destacadas, dentre outras: as posições quanto as competências e as estruturas de poder que permeiam as articulações entre a comunidade local e os atores e dirigentes da educação, e as percepções acerca das ações gestórias para a democratização do poder local, as quais serão tratadas no capítulo a seguir.

### CAPÍTULO III

#### **PODER LOCAL E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO CAMPO DA GESTÃO EDUCACIONAL: SEUS DILEMAS, IMPASSES E POSSIBILIDADES.**

*A democracia é importantíssima no âmbito político; mas, para efetivar-se, de fato, como mediação de uma vida social norteada por princípios históricos-humanos de liberdade, ela precisa impregnar toda uma concepção de mundo, permeando todas as instâncias da vida individual e coletiva. Assim, embora, vital, não basta haver regras que regulem pelo alto, fazendo o ordenamento jurídico-político da sociedade. É preciso que cada indivíduo pratique a democracia. Daí a relevância do exercício concreto e cotidiano da cidadania: si há sociedade democrata com cidadãos democratas (PARO, 2001, p.10)*

Neste capítulo procuramos analisar os arranjos institucionais que permeiam as práticas gestionárias da educação municipal, de modo a desvelar se estas se apresentam como possibilidades para a efetivação de uma governança democrática da educação. Com essa intenção, buscamos discutir se as dimensões que delineiam a gestão da política educacional desenvolvida pela SEMEC têm favorecido a construção de dinâmicas institucionais de modo a estimular e assegurar a participação dos atores sociais no cenário educativo.

Mediante essa expectativa, interessa-nos explorar os espaços criados, as ações implementadas e os desafios e dilemas enfrentados pelas dirigentes educacionais; por outro lado, o caráter interpretativo que os demais atores sociais dão ao conjunto de atividades desenvolvidas no âmbito da SEMEC.

Assim, no primeiro momento, enfocamos a questão da governança democrática, no sentido de analisarmos em que bases fundantes a gestão praticada no município de Altamira se alicerça e se esta tem caminhado na direção da democraticidade. Em seguida, resgatando um pouco as discussões empreendidas nos capítulos anteriores acerca da descentralização no campo educacional, examinamos se os processos descentralizadores possibilitaram a participação dos segmentos e lideranças sociais nos processos decisórios, posteriormente,

abordamos os desafios que as gestoras têm enfrentado para elaborar uma agenda educacional mais democrática e participativa. Finalizamos nossas reflexões, situando os limites impostos à participação dos atores sociais nesse modelo instituído na política educacional e de sua gestão.

### **3.1 Governança da Educação Municipal: novas regulamentações gerencialistas ou construção de arranjos democráticos?**

A centralidade que a gestão da educação tem ocupado desde a década de 1980 e com maior intensidade nos anos de 1990, por conta dos inúmeros desafios que o campo educacional precisa enfrentar advindos das transformações econômicas, políticas, culturais, sociais da atualidade, tem nos revelado o crescimento de pressões dos mais diversos setores da sociedade que, preocupados com as práticas conservadoras e com os modelos de estruturas funcionais hierárquicos que engessam as ações participativas nas escolas e nos órgãos administrativos centrais de ensino, buscam a construção de mecanismos mais solidários, participativos e democráticos de modo a substituir o modelo hegemônico atual regulado pela lógica mercadológica da gestão da coisa pública.

Essa mudança de paradigma demanda redefinições nas políticas educacionais e nas práticas pedagógicas das instituições escolares, bem como novos arranjos organizacionais cujos propósitos são os de favorecer ações gestionárias mais horizontais e estimular a mobilização dos atores sociais, vislumbrando o desenvolvimento de um ensino público de qualidade. Nessa direção, concordamos com Lück (2006a, p. 28) quando esta afirma que:

A Gestão educacional constitui, portanto, uma área importantíssima da educação, uma vez que, por meio dela se observa a escola e se interfere sobre as questões educacionais globalmente, mediante visão de conjunto e se busca abranger, pela orientação com visão estratégica e ações interligadas, tal como em rede, pontos de atenção que, de fato, funcionam e se mantêm interconectados entre si, sistematicamente, reforçando-se reciprocamente.

Neste sentido, na luta pela democratização do ensino público, segmentos da sociedade civil tornam-se novos atores sociais por meio da conquista de importantes espaços de



articulações, sob forma de canais institucionais de participação, conforme já discutido nos capítulos anteriores (I e II), os quais, em tese, configurariam como dispositivos de representatividade direta e semidireta de controle social na procura da concretização da gestão democrática, estabelecida pela CF de 1988 (art. 206, inciso V) e pela LDB (art. 3º, inciso VIII). Porém, na prática é possível constatar, que, ao contrário do que se idealiza nas bases legais, a concretização da democratização da educação está longe de apresentar-se como tranqüila e consensual. Isso porque os esforços dos setores, segmentos e atores sociais que defende esse ideário têm enfrentado alguns sentimentos de rejeição, resistência e insegurança, por conta dos conflitos de interesses, pela perda de privilégios dos dirigentes nos processos decisórios e pela própria inércia e passividade diante da possibilidade de envolvimento nos assuntos educativos, posicionamentos esses que para alguns teóricos (PARO, 2000 e 2001; LÜCK, 2006b, LIMA, 2000) fragmentam, distorcem e fragilizam os direcionamentos e ações despendidas em humanizar e democratizar o processo educacional.

Além desses fatores que concorrem para a existência dessas “disfuncionalidades” dos procedimentos participativos apontadas por Lima (2001), existem aqueles de ordem administrativa decorrentes do excesso de burocratização dos organismos centrais – as Secretarias de Educação e respectivos órgãos regionais e locais –, como também da direção das instituições escolares, o que sem dúvida, pode comprometer e interferir na construção de qualquer tipo de dinâmica emancipatória, pois, à medida que a dimensão burocrática, apropriada enquanto racionalidade instrumental e técnica, transcende à dimensão democrática, pode prevalecer a exacerbação às normas e às estruturas formais, a centralização de poderes, o consenso pacífico e o caráter peditivo das ações organizacionais.

Em que pesem essas discordâncias entre as correlações de forças e as particularidades e interesses que se apresentam no cenário educativo, sem necessariamente secundarizá-las ou excluí-las nos debates, importa olhar essas questões como elementos relevantes nas análises, cujo objeto de estudo esteja relacionado com as práticas gestionárias, pois pensá-las a partir da perspectiva da democraticidade, da mobilização e de decisões coletivas é remetê-la para além do formalismo, da normatividade, pois como nos lembra Lück (2006b, p. 54-54):

A democracia, como processo e não como ideário estabelecido *a priori*, aparece e se desenvolve incessantemente (re)construída, mediante o dinamismo específico da estrutura e funcionamento organizacional da comunidade escolar/educacional que se efetiva a partir das pessoas e do espírito humano da cultura organizacional da comunidade, mobilizando-os e sendo por estes elementos mobilizada.

Isso significa dizer que gestão democrática, no campo educacional, é um exercício construído e exercitado na coletividade como contraponto ao mandonismo favorecedor das elites dirigentes, e que pode propiciar maior visibilidade a uma nova cultura cívica em torno das ações administrativas e pedagógicas. Por isso compactuamos com o posicionamento de Paro (2001) quando afirma que a democracia não se constrói pelo espontaneísmo, mas por meio da prática política, sendo que os seus valores precisam ser

[...] intencionalmente apropriados pela educação, visto que ninguém nasce democrata ou com requisitos culturais necessários para o exercício da democracia. Daí a importância de a escola ter, entre os objetivos da educação, a formação para a democracia” (Id., 2001, p. 52).

Neste sentido, podemos destacar dois elementos que assumem relevância. Um deles diz respeito à constituição de espaços democráticos, de esferas para o exercício do diálogo. Percebe-se, neste sentido, que a abertura destes possibilita a emergência de novos sujeitos ou atores sociais, atores estes que passam a barganhar, reivindicar participação nestes fóruns de decisão, de discussão de demandas coletivas.

Outro elemento diz respeito ao próprio espaço educativo, enquanto arena de lutas, de embates, de rivalizações, como campo aberto à busca de empoderamento, por meio do qual os sujeitos escolares (professores, alunos, diretores, coordenadores, funcionários da escola e a própria família), ancorados em suas próprias práticas ou discursos coletivos, constroem estratégias e articulações que criam as condições de possibilidade para a superação de limitações históricas ligadas à fragilidade de suas representações ou delegações.

Esse conjunto de aspectos aqui destacados tem a intenção de situar as razões pelas quais discutir e analisar práticas gestionárias é tão importantes quanto acompanhar e avaliar seu desenvolvimento e resultados, em cada momento e em cada situação, de modo que seja possível visualizar os limites, as inquietações com relação ao desenvolvimento de tais realizações, no sentido de aprimorar e vivenciar o exercício da democracia como um contínuo processo de aprendizagem.

Tendo como pano de fundo os desdobramentos e desafios relativos à concretização do ideário da gestão democrática no município de Altamira, trataremos aqui sobre como essa questão vem sendo percebida e avaliada por aqueles que integram o processo educativo, com a intenção de desvelar seus múltiplos significados e interpretações para além da simples

manifestação verbal indicativa, tendo como referência as ações e situações criadas pelos dirigentes do ensino público municipal com a intenção de promover inserção da comunidade nos processos decisórios.

Ao ser abordado esse tema com os segmentos sociais envolvidos em nossas investigações, no caso as lideranças estudantis, professores, pais, diretores e o SINTEPP, aqui considerados como avaliadores da política educacional e da gestão da educação municipal, foi perceptível em seus depoimentos, vislumbrar a constituição de pontos considerados controversos e impensáveis em uma gestão tangenciada por princípios democráticos.

Segundo a percepção dos alunos, pelo fato de a educação não figurar como prioridade no plano de governo do poder público municipal, esta encontra-se distante do ideário democrático. A avaliação que a estudante Júlia faz é que se esta fosse “tratada como outro assunto da política, com certeza estaria muito melhor, pois o prefeito anterior reformou quase toda a cidade, mas a educação continuou a mesma coisa”. Esse grupo de entrevistados ressaltou que a SEMEC ainda não oportunizou a presença deles na gestão educacional, pois os mesmos ainda não foram convidados a discutir sobre a situação da educação. Talvez esse distanciamento seja uma das explicações do desconhecimento por parte de alguns estudantes entrevistados com relação ao Programa Rede Vencer (como também da antiga Escola Campeã), e sobre a existência de projetos e espaços criados pela Secretaria para promover a participação da população local nos assuntos educacionais, pois das nove lideranças estudantis que participaram do estudo, apenas três demonstraram possuir algum conhecimento sobre essa política, mesmo que superficialmente, comprovando o encapsulamento das informações no espaço institucional desse órgão gestor e a carência de diálogo com a escola e comunidade escolar.

O interessante nas falas desses sujeitos é que mesmo demonstrando uma escassez de informações sobre os trabalhos da SEMEC, foram incisivos quanto à necessidade da presença dos seus técnicos no contexto escolar e nas reuniões pedagógicas para divulgarem mais as ações e as atividades que desenvolvem para melhorar a educação. A aluna Thais argumenta que o “pessoal da SEMEC tem que se reunir não só com o pessoal da escola, mas tem que se reunir também com os alunos, com os professores”.

Esta fala é reveladora, entre outras coisas, da percepção da aluna em relação a quem é, de fato, o pessoal da escola. Parece ficar explícito que a mesma não se percebe enquanto membro da escola, e, mais que isto, esta visão pode indicar o modelo de relação que tem se constituído no interior das escolas; assim como pode sinalizar ainda a fragilidade dos espaços e das experiências de gestão coletiva no interior destas mesmas escolas. Por outro lado, é

possível apontar também estranhamentos, antagonismos e rivalizações que são parte integrante dos espaços de convivências entre indivíduos com histórias e trajetórias distintas que convivem, temporariamente, num universo de trabalho, de formação, de relações, etc.

Por outro lado, a presença é igualmente cobrada pelo aluno Gabriel quando este destaca que:

“Eu acho que eles, aqueles que trabalham na Secretaria, essas pessoas precisam explicar mais, dar o prazer de conhecer o que é a SEMEC, porque têm muitos alunos como eu, que nunca chegou a falar com uma pessoa da SEMEC e perguntar para gente o que está faltando para melhora a educação”.

Já para a aluna Viviane, a presença da Secretária de Educação no ambiente da escola também é importante, pois entende que um dos papéis dela seria o de “se reunir com os alunos para falar sobre como está a educação, sobre a situação da educação”.

A percepção dos pais com relação a essa questão foi muito parecida com a evidenciada pelos estudantes, pois estes reclamaram também dessa ausência dos representantes da Secretaria de Educação nas unidades escolares e no contexto mais amplo da sociedade, como também da falta de oportunidades e convites desse órgão para debater sobre a educação com a população local.

Outro aspecto importante a destacar é que, igualmente como os estudantes, a grande maioria dos pais entrevistados demonstrou pouco conhecimento sobre os trabalhos desenvolvidos pela SEMEC para propiciar a participação deles e dos demais segmentos nas questões educacionais. Os mesmos ressaltaram ainda que não foi possível perceber maiores investimentos na educação, na compra de equipamentos e materiais necessários às escolas para promoverem um ensino de qualidade, e que as mudanças propagadas pelos dirigentes têm ficado mais no discurso, porque “na prática efetiva, as mazelas que nós tínhamos na outra administração permanecem: o baixo salário, a falta de condições dignas para o professor trabalhar, os recursos para a escola” (Sr. Alberto).

Essa visão negativa com relação às ações desenvolvidas pelas administradoras da educação local também foi identificada nos relatos dos docentes, diretores e coordenador do SINTEPP, dando-nos indícios para elaborar um quadro mais definido e concreto dos procedimentos usados para promover “processos participativos” nessa localidade.

A avaliação que o grupo do professorado faz é que os responsáveis pela gestão da educação precisam se preocupar mais com a qualidade do ensino desenvolvido em Altamira. Para isso acontecer, segundo eles, torna-se indispensável a criação de mais projetos que de fato estimulem o processo de aprendizagem dos alunos e, ao mesmo tempo, ajudem a combater os graves problemas sociais dos quais estes são vítimas constantes: a exploração sexual, o trabalho infantil, a violência doméstica, a gravidez na adolescência, as drogas que quase sempre os conduzem ao mundo do crime. Essa preocupação se apresenta no depoimento do professor José: “[...] são problemas que não são tratados como deveriam, pois estão mais presentes no contexto escolar do que se possa imaginar, fazendo com que muitos dos nossos alunos abandonem a escola”.

Para a docente Márcia, essa situação de risco que afeta um considerável número de estudantes deveria ser objeto de maior preocupação para os órgãos responsáveis pela educação, pois pouca coisa tem sido feita em Altamira para discutir e mobilizar a população local. Em seu depoimento lembra o Projeto Esperança<sup>36</sup>, o qual foi desativado pelo governo anterior sem muitas explicações, fazendo com que as crianças e os adolescentes atendidos por esse programa ficassem sem a assistência que lhes era dirigida.

Um dado interessante apresentado pelos docente é a diferenciação que fazem entre a gestão anterior (2001 a 2004) e atual (iniciada em 2005), ou seja, esse grupo considera que na administração precursora dessa política educacional, houve uma maior preocupação com implantação da proposta, com o cumprimento das normas, dos prazos, dos formulários exigidos pelo Instituto Ayrton Senna, demandando maiores esforços da SEMEC, o que incidiu diretamente no excesso de cobranças para as escolas e seus respectivos sujeitos escolares.

Essa excessiva centralidade nos aspectos organizacionais desse programa relegou ao segundo plano a dimensão sociopolítica da educação e a elaboração de ações mais efetivas e necessárias para provocar a participação da comunidade local. Por outro lado, esses atores consideraram de extrema relevância os trabalhos de reforma e ampliação de algumas instituições escolares realizadas pelo poder público desse período, porém, “pecaram em não investir em cursos de formação” lembra a professora Cecília.

---

<sup>36</sup> Trata-se de um programa social desenvolvido no governo do prefeito Claudomiro Gomes (1997-2000) que tinha como objetivo tirar as crianças e adolescentes das ruas e desenvolver ações socioeducativas em conjunto com a família dos atendidos, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida destes, conforme comentado no capítulo I.

Com relação à gestão atual, por conta da continuidade dessa proposta educativa, esses profissionais acreditam que os desafios permanecem os mesmos, pois mesmo sem existir a perseguição política, outrora bastante presente no cenário educativo, muita coisa ainda precisa mudar, uma vez que percebem o desenvolvimento de ações de cunho assistencialista, “sem se preocuparem com um trabalho voltado para a cidadania”, avalia o professor José.

Essas falas nos revelam a preocupação desses atores com uma educação que transcenda os muros escolares e que seja o diferencial na vida dessas crianças e adolescentes atendidos pela rede pública de ensino. O que tem sido visto no cenário educacional do município é uma situação preocupante em relação à formação do alunado, e quando falamos estamos nos referindo àquela formação integral que possibilite seus direitos à cidadania, à dignidade, aos direitos essenciais definidos pela CF de 1988, a exemplo do direito a uma educação de qualidade, o que não vem sendo cumprido pela administração municipal, pois os esforços nessa área são tímidos, quase inexistentes.

Para o Coordenador do SINTEPP, as atividades e práticas atuais da SEMEC “continuam uma cópia fiel da gestão anterior”, porque as precárias condições de trabalho e o excesso de tarefas burocráticas que pesam contra o professorado permanecem os mesmos. Todavia, esse ator ressalta que a diferença mais expressiva entre ambas as administrações “está nas pessoas que estão dirigindo a educação agora, pois são pessoas mais democráticas”. No tocante à existência de processos que possibilitem a participação da comunidade escolar e local, considera se tratar de um assunto que precisa ser bastante discutido com toda a sociedade, porque ainda não foram criadas condições efetivas de participação.

O ponto de vista dos diretores acerca dessa questão se aproxima em muito dos demais depoimentos, pois de acordo com a fala desses agentes administrativos as situações participativas na gestão da educação ainda são restritas ao espaço escolar, em torno das reuniões pedagógicas e dos conselhos. Segundo eles, há uma grande dificuldade de envolver os pais, as famílias nos assuntos educativos, estes somente “vão à escola quando se sentem prejudicados, quando vão cobrar os direitos deles, mas quando está tudo bem, eles ficam lá, quietinhos” (Diretora Elaine).

Na perspectiva do diretor Paulo, esse envolvimento da sociedade no contexto da instituição de ensino é uma “questão cultural”, pois cobram, falam tanto em participar dos processos decisórios, contudo, pouco se envolvem. Ambos os entrevistados reconhecem a existência de dificuldades de acesso à participação por parte da comunidade, dificuldades essas que os mesmos denominam de “obstáculos técnicos”. Tais obstáculos se referem principalmente às questões que norteiam o processo de inserção dos pais no contexto escolar,

ou seja, trata-se da escassez de espaços e instrumentos participativos que permitam aos pais e responsáveis pelos estudantes a efetivação concreta de seus direitos em estar discutindo e propondo ações coletivas que visem a melhoria da qualidade do ensino local. Escassez essa que certamente concorre, na maioria das vezes, para dificultar o envolvimento dos segmentos sociais na educação e, de modo especial, quando se trata da esfera da gestão municipal na SEMEC, onde o acesso na administração passada foi muito difícil, inclusive aos professores e a eles próprios, os gestores escolares.

Por conta disso, percebemos a inexistência de uma relação de interlocução entre a Secretaria de Educação, a escola e a comunidade escolar e local, uma vez que ainda não houve mobilizações e reuniões dirigidas à sociedade para prestar esclarecimentos sobre a situação educacional e avaliam que, em se tratando do envolvimento concreto dos diversos setores nos processos decisórios, muito tem que ser feito, implicando necessariamente na abertura e criação de canais e mecanismos que promovam maior articulação entre essas esferas.

O posicionamento desses diretores nos permite entender a dimensão dos “obstáculos técnicos” existente no campo da gestão, seja ao nível da Secretaria ou das unidades escolares, os quais refletem o entendimento que possuem em relação à participação. Ou seja, nos passa a impressão de que o envolvimento dos pais mais apropriados segundo esses atores, seria aquele em que não houvesse interferência na dinâmica do espaço escolar, isto é, em que os pais e responsáveis comparecem ao ambiente educativo somente para “ouvir” o que os professores e gestores têm para dizer ou reclamar. Porém, quando se trata destes reivindicarem seus direitos e os de seus filhos, passam a ser visto enquanto “incômodo” para a escola. Desse modo, o modelo de participação previsto a essas situações, situa-se no tipo denominado por Lima (2001) de participação formal com o envolvimento passivo, onde é propiciada aos sujeitos se fazerem presentes dentro dos limites permitidos e instituídos por regras formais, sem que seja dado o direito de divergir e contrariar as orientações superiores..

Aqui se coloca outra questão fundamental: por um lado, em geral se parte da idéia de que existem, de fato, espaços democráticos que possibilitem o diálogo entre diversos atores ou sujeitos sociais, quando na verdade, este espaço precisa ser cotidianamente constituído. Por outro lado, existe uma pré-condição para a constituição de espaços democráticos e de diálogo, é a do (re)conhecimento do direito que os outros sujeitos ou atores sociais têm de interrogar nossas práticas, relações, percepções, pontos de vista, ações. Estes direitos somente se estendem aos quais reconhecemos enquanto estando qualificados para este exercício. Em outras palavras poder-se-ia afirmar que o estendemos aqueles aos quais julgamos estarem

autorizados para dialogarem conosco, enquanto membros, representantes ou incorporadores da presença do Estado, desprestigiando e desconsiderando portanto, os questionamentos advindos daqueles sujeitos que não se enquadram nesses perfis.

No que concerne a esse aspecto, é imprescindível reverter essa postura autoritária em detrimento a uma atitude de caráter mais convidativa das instituições e sujeitos da escola com relação ao envolvimento dos pais e da família nas atividades educativas. Cabe às instituições de ensino desenvolver estratégias que estimulem e favoreçam a colaboração e adesão desses protagonistas no processo de aprendizagem, bem como em relação aos serviços educacionais de modo geral. Isso requer, segundo argumenta Paro (2001), um redimensionamento do posicionamento dos atores que integram a gestão escolar, bem como um conhecimento profundo acerca das percepções, das predisposições e de como pode se consubstanciar a participação dos mesmos.

Como reforça esse autor, não se trata de adotar uma postura “catequética” com relação aos pais, mas de perceber a importância da presença e da atuação da família no processo de formação dos alunos no ambiente educativo pois,

Por pequena que seja, em comparação com tudo que há por fazer na escola, a contribuições que os pais podem dar para o processo pedagógico escolar precisa ser levada em conta para evitar o risco de se ignorar algo que é imprescindível para o bom desempenho dos alunos (Ibid., p. 111).

A partir dos relatos dos grupos dos estudantes, dos pais, professores, diretores e SINTEPP, são notórias as dificuldades que vêm se apresentando em Altamira em torno da participação na gestão da educação municipal, o que indiscutivelmente incide na manutenção e desenvolvimento do ensino público, conforme observado por esses depoentes.

O quadro de precariedade expresso em suas falas pode ser um forte indício de que a administração que vem sendo praticada desde o primeiro momento de implantação do Programa Escola Campeã (no ano de 2001) até os dias atuais com o Programa Rede Vencer, encontra-se marcada por uma tendência organizativa orientada pelos princípios do formalismo, da divisão de funções e tarefas que tendem a burocratizar e hierarquizar as relações sociais e de poder e, assim, constituir uma espécie de enquadramento funcional de cada segmentação.



O que queremos dizer é, que a forma como estão postas as relações envolvendo a escola, SEMEC e a comunidade local, reflete um afastamento entre os que prescrevem e definem as políticas educacionais, aqueles que a executam e seus usuários. Essa prática é visível na medida em que, nos discursos das dirigentes da educação, há uma preocupação excessiva com os procedimentos organizacionais e operacionais que sustentam a política educacional em detrimento dos processos participativos e pedagógicos, gerando desgastes e desentendimentos institucionais. Discurso esse em que o termo do “gerenciamento da educação” é bem recorrente tanto nos documentos do IAS e da SEMEC, como nas falas das responsáveis pela gestão educacional, servindo a nosso ver, de parâmetro para balizar o próprio entendimento do ato de administrar a educação municipal, bem como para pensar o processo de ensino-aprendizagem. Com isso, a organização da educação e das unidades escolares é compreendida a partir de racionalidade baseada em uma retórica da eficácia educativa, onde, segundo Lima (op. cit., p. 126), “é imperioso aumentar a produtividade, quantificar os recursos e os resultados obtidos, aferir a qualidade. Em suma, torna-se indispensável racionalizar e otimizar, garantir a eficácia e a eficiência”.

Ao tratarmos sobre esse ponto, é relevante esclarecermos nesse momento a diferença entre a tendência de gerencialismo da educação daquela que acreditamos expressar o aspecto sóciopolítico do que seja efetivamente a gestão democrática. Essa visão gerencial do processo educativo, que tem suas bases, segundo aponta Oliveira (2002, p. 134), “[...] à imagem e semelhança da Administração empresarial, como uma cópia adaptada das teorias desenvolvidas para a organização e gestão do trabalho das empresas para a escola.”, nos revela alterações expressivas no tratamento do processo educativo por estar sedimentada no controle dos resultados e em medidas técnicas-operacionais para avaliar a qualidade do ensino.

Essa disposição de ajustar o contexto educacional por meio da adoção de critérios de racionalidade administrativa, tem suas bases no plano das orientações gerais que consubstanciaram a reforma do Estado Brasileiro, estando presente de forma bem evidente no documento do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRAE, quando este justifica a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial da administração pública, evidenciando os princípios sob os quais as organizações sociais passarão a ser orientadas. A seguinte passagem ilustra de maneira ímpar essa concepção:

A administração gerencial pública constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns de seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. **A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processo para concentrar-se no nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública**, que continua um princípio fundamental. (PDRAE, MARE, 1995, pp. 21-22 – grifos meus).

Em convergência com essa abordagem prescritas no PDRAE, a gestão do sistema educacional passa a ser orientado de procedimentos que alteram a organização escolar e que, por sua vez, intensificam as relações de poder à medida que a divisão do trabalho na escola torna-se bem definido, fazendo clara distinção entre os dirigentes e os subalternos. Nesse modelo gerencial, vemos o resgate, como assinala Oliveira (op. cit. p. 139) da figura do diretor escolar “como centro da estrutura de poder na escola”, delegando a este a responsabilidade de controlar, distribuir tarefas e responder pelos acertos e erros da unidade escolar.

É interessante ressaltar que essa percepção é bem visível na gestão da política educacional instituída em Altamira, uma vez que, a exemplo do que discutimos anteriormente, o diretor é visto como figura central no processo de gerenciamento da instituição educativa, sendo-lhe atribuído o encargo, igualmente, de responder pelos resultados de desempenho alcançados da escola sob sua responsabilidade.

De acordo com essa ótica, cada setor do processo educativo teria, ao menos no plano das orientações gerais, um espaço de atuação específica e individualizada, ou seja, à SEMEC caberia a responsabilidade de gerenciar o programa; à escola de cumprir as determinações e estruturas de controle de execução e de acompanhamento; aos professores implementar e executar as orientações formais e os planos pedagógicos; aos pais o encargo de acompanhar o processo de aprendizagem dos filhos e, este, a tarefa de estudar e aprender.

Mediante essa visão fragmentada e dispersa do modo de gerir a educação pública, é possível identificar um funcionamento organizacional que dicotomiza a dimensão administrativa da pedagógica, como unidades de ação isoladas, artificialmente autônomas e independentes (LÜCK, 2006a). Nesse sentido, a escola é a principal responsável pela qualidade do ensino e pelo próprio desempenho de seus alunos, uma vez que a SEMEC com

todo seu “corpus” normativo tem a incumbência de “pensar” a administração; enquanto às instituições de ensino, a nosso ver, a missão de dar concretude a essas orientações e prescrições arbitrárias, pois conforme foi ressaltado pela Coordenadora Ângela Pontes,

[...] a escola tem que ser responsável por seus resultados, não é só a Secretaria de Educação, todos têm que ser responsáveis pelos resultados da escola [...]. Os diretores precisam ser diretores e não meros receptores das ordens da SEMEC. O diretor é responsável pelos resultados administrativos e pedagógicos.

Essa postura remete múltiplas responsabilidades para a escola, concorrendo para a dilatação de sua estrutura organizacional e, conseqüentemente, de suas funções socializadoras e formativa. Isso significa que no limiar dessa lógica administrativa, a instituição escolar assume uma dimensão organizacional assentada na perspectiva neo-tayloriana, a qual, segundo a leitura de Lima (2001), introduz uma cultura escolar concentrada em quantificação e metrificacão dos resultados, em planejamento e ação direcionada por meio de um rigoroso padrão de verificacão de qualidade. Nessa medida, as unidades escolares precisam se adequar e aderir ao novo estilo de “inovacão gerencial” proposta pela política educacional que, com sua cultura tutelar, passa a exigir esforços e soluçoes imediatas para os problemas educativos históricos, esquecendo-se que, muitas vezes, a escola não está orientada e nem preparada para fazê-lo, como bem lembra Lück (op. cit.).

Como contraponto a esse ideário de modernizacão verificada no contexto educacional, defendemos a gestão democrática da educacão, a qual se referenda em princípios e mecanismos coletivos e democráticos e compartilhamos o entendimento de Oliveira (2002, p. 136), quando observa que esse modelo de gestão “[...] representa a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e trabalho, onde diferentes interesses podem se confrontar e, ao mesmo tempo, dialogar em busca de conquistas maiores”.

Por não compartilharmos com essa lógica de gerencialmente educacional, posto que acreditamos que a gestão da educacão não pode ser tratada por meio de uma tendência que associa a qualidade do processo educativo aos princípios economicistas, é que advogamos aqui, a necessidade de problematizarmos a forma como a educacão vem sendo conduzida em Altamira que, a nosso ver, tem nos resultados estatísticos o marco finalístico da educacão, como se a esta fosse um objeto que pudesse ser metrificada por índices de desempenhos

critérios de resultados, que em nada possibilitam um ensino escolar com um mínimo de qualidade, quanto menos promova, segundo aponta Paro (Ibid., pp. 98-99):

[...] uma formação do homem histórico que, ultrapassando os propósitos da mera sobrevivência, se articule com o objetivo de *viver bem*, realizando um ensino que capacite o educando tanto a usufruir da herança cultural acumulada quanto a contribuir na construção da realidade social.

Por acreditarmos que a permanência desse atual modelo de gestão pode vir a enfraquecer ainda mais o capital social nessa municipalidade, pelo simples fato de esta não possibilitar condições efetivas aos atores locais para o envolvimento político nos processos decisórios do campo educacional, posto que, conforme já evidenciado nas discussões anteriores, não apresenta ainda, em suas práticas e metas administrativas, a previsão de criação de mecanismos e espaços institucionais e participativos de informação e de deliberação, no sentido de propiciar acesso aos usuários e aos segmentos um fluxo de conhecimento, os quais podem contribuir para abertura e transparência das ações propostas e desenvolvidas pela Secretaria de Educação local, é que se torna imprescindível a mobilização por parte da população local para questionar e debater a natureza das definições e práticas desenvolvidas pela SEMEC, de modo que seja possível elaborar propostas que visem à formação para a democracia, uma vez que “[...] a democracia não pode ser imaginada sem a atualização histórico-cultural de seus cidadãos, proporcionada pela educação, posto que ela mesma é um valor construído historicamente a ser apropriado pelos indivíduos” (Id. p. 11).

Não estamos aqui, eximindo a escola e seus atores sociais de suas incumbências legais e sociais, mas queremos desmitificar e desocultar esse discurso messiânico de que as unidades escolares são a “pedra angular” de todo o sucesso ou fracasso educacional, uma vez que elas não são organismos isolados, mas fazem parte de um sistema/rede de ensino, portanto, enquanto esferas interligadas e interdependentes como células vivas (LÜCK, 2006b), precisam responder conjuntamente pela ação pedagógica, independentemente de qual seja o seu resultado.

Dizemos isso porque se a ótica do fracionamento e do isolamento das partes entre si (Escola x Sociedade x Secretaria de Educação) e em relação ao todo (o ato educativo) venha a se internalizar como “verdade”, o que certamente ocorrerá será a divisão geral do trabalho pedagógico, onde cada sujeito terá seu campo de atuação determinado por tarefas e funções

dissociadas do todo, gerando uma acentuada fragmentação do trabalho pedagógico, uma desconcentração de responsabilidades e um jogo de culpabilização, o qual não faz parte do processo de democratização do ensino, ao contrário, serve somente para esvaziar os espaços de diálogos e interlocuções entre esses espaços públicos e institucionais.

Nestas condições, as preocupações de Lima (2001, p. 48) sobre essa questão podem servir como alertas incisivos para os possíveis equívocos que essa tendência de desarticulação pode deflagrar, tanto no âmbito das escolas quanto no âmbito dos órgãos centrais, pois se por um lado,

[...] essa estratégia de compartimentação é especialmente congruente com a desmobilização dos actores e dos grupos, isola os componentes organizacionais e, fragmentando a acção organizacional de cada elemento, impede os indivíduos de sentimentos de envolvimento e de responsabilidade

Por outro lado, continua ele,

Ao fazê-lo, contudo, incorre em grandes dificuldades de coordenação central e terá problemas em garantir que uma determinada orientação provoque os efeitos esperados e seja igualmente interpretada e cumprida em todos e tão dispersos sectores (Ibid, p. 49).

Em decorrência de tal configuração gerencialista da educação, pode-se depreender que esse modelo pouco ajuda na democratização do ensino, ao contrário, essa prática serve somente para deslegitimar os arranjos participativos, criando o que Lück (op. cit., p. 34) denomina de “teatro de participação”, que nada mais é do que a divisão de tarefas para diminuir o encargo e facilitar o trabalho de todos.

Tudo isso que foi dito repercute tanto no ato de gerir e governar, quanto sobre a concepção de participação e democracia que sustenta a gestão da escola e do sistema de ensino. Nessa perspectiva, cabe perguntar se ainda faz sentido, nessa conjuntura de inquietações apresentadas, se a gestão da educação municipal em Altamira tem caminhado no sentido da governança democrática.

### 3.1.2. A (in)existência da governança democrática da educação em Altamira

Tomando como ponto de partida o conceito de governança apresentado por Santos Júnior (2001)<sup>37</sup>, como a interação entre governo e sociedade, buscando articular a inclusão de diferentes setores da sociedade civil e da sociedade política, por meio de canais e instâncias associativas e participativas, passamos a analisar a perspectiva de gestão democrática presente no discurso dos dirigentes da educação municipal de Altamira, com a finalidade de compreender o sentido dado a esse termo, bem como às ações empreendidas por tais agentes.

Segundo ressalta esse autor, a definição de governança revela-se como importante elemento analítico para identificar os possíveis arranjos institucionais para fortalecer as relações entre o governo e a comunidade de modo geral, de modo a fortalecer o poder local. Desse modo, pensar na perspectiva da governança democrática é se referir aos “mecanismos de interação entre governo e sociedade que compõem o sistema de formação da legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático enquanto sistema representativo de governo” (Id., 2001, p. 66).

Não podemos deixar de referendar que essa perspectiva de governança local que adotamos em nossas reflexões, é imprescindível para o próprio espraiamento de práticas associativas, as quais, a nosso ver, possibilitam a articulação, o mobilismo e o fortalecimento dos atores, setores e entidades sociais que integram o poder local, inclusive o poder público.

Foi com base nessa compreensão que tratamos de refletir a possível (in)existência da governança democrática no campo da gestão da educação municipal, tendo como referência as ações interativas entre a SEMEC e comunidade escolar local desenvolvidas ao longo do período estudado (2001 a 2005). Na verdade, essa questão serviu como pano de fundo para examinar de modo especial, se os efeitos da governabilidade educacional e as especificidades da dinâmica participativa têm concorrido para o estabelecimento de maior diálogo entre os dirigentes técnicos e políticos da educação e os segmentos do poder local nessa municipalidade.

Essa questão foi feita para as coordenadoras e secretárias de educação, cujas respostas foram afirmativas, pois as mesmas consideram que a postura que a SEMEC adotou e tem adotado no período investigado foi o da busca constante pela interatividade com a sociedade.

---

<sup>37</sup> Sobre essa discussão, como já comentada no primeiro capítulo, Santos Júnior (2001) considera que a governança democrática representa uma relação de troca dialógica e interativa, mas não menos conflitiva entre o governo e a sociedade civil, indo além do formalismo institucional justamente por ser um processo de construção que envolver dos diversos setores e lideranças civis e políticas.

Embora em suas falas tenham enfatizado uma visão bem positiva sobre a existência de gestão democrática, em nossas análises, o que transparece é uma supervalorização dos aspectos institucionais/organizacionais considerados necessários ao andamento da política educacional em detrimento à dimensão sociopolítica/cultural dos procedimentos constituidores do processo de democratização, à medida que se expressa em seus depoimentos uma maior preocupação com os aspectos operacionais relativos à capacidade governativa e às condições de eficiência desse órgão estatal em relação ao “bem-estar” desse programa educativo, do que necessariamente com as práticas e ações que efetivamente proporcione essa dialogicidade com os segmentos sociais proclamada nos discursos dessas agentes. Na verdade, elas conseguem fazer uma separação do administrativo e o do pedagógico, como se fossem duas dimensões sem qualquer articulação e sem implicação, discurso esse que revela a supressão do teor político da gestão educacional.

A constatação desses aspectos, deriva do fato de a política educacional instituída no município assentar-se em um modelo racional/burocrático, descrito por Lima (2001), enquanto uma racionalidade que apresenta uma certa clareza e um certo grau de consensualidade em torno dos objetivos, além de contar com a existência de processos e de tecnologias relativamente estáveis, de modo a acentuar uma visão instrumental baseada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais. Trata-se de uma racionalidade técnica, a partir da qual, “a ação organizacional é entendida como sendo produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de uma escolha deliberada, calculada, em suma, racional” (Id., p. 21).

Essa sobressalência dos dispositivos formalistas que se supõe representar condições democráticas, consubstancia-se nas falas das depoentes no momento em estas associam os princípios da governança democrática às questões de ordem mais práticas do gerenciamento do processo educativo, ao cumprimento das determinações normativas e regulamentos emanados pelo IAS e seguidos pela SEMEC. Dizemos isso porque os referenciais utilizados por essas representantes assentam basicamente em dois casos: nos arranjos e estratégias que prometeram soluções no tratamento dos problemas educativos detectados por ocasião da implantação do programa no município e na receptividade e aceitabilidade dessa política educacional.

O primeiro caso, pode ser visto no relato da Coordenadora Ângela Pontes, quando esta relaciona a existência da gestão democrática aos avanços técnicos conquistados com a vinda da Escola Campeã para Altamira, utilizando como parâmetro seus desdobramentos no chão das unidades escolares, porque, com essa política, ela acredita que houve, segundo suas

palavras: “a abertura de uma nova visão, de novos horizontes, ou uma amostra de possibilidades e isso para mim já foi um passo bastante alto”. Em sua perspectiva, isso se confirma mediante certificação dos diretores, pois “tirar da indicação política foi um grande avanço porque existe esse costume. A indicação meramente política empobrece, fragiliza a administração, as gestões de modo geral”. Outros pontos destacados foram a descentralização dos recursos da merenda escolar, o que favoreceu a autonomia administrativa para as escolas; a responsabilização da escola e do diretor pelos resultados administrativos e pedagógicos.

Muito embora essa entrevistada tenha apresentado um cenário bastante otimista, na realidade, se recordarmos um pouco sobre como se deu o processo de certificação e o da descentralização da merenda escolar, conforme foram descritos no capítulo anterior, iremos perceber que essas medidas adotadas pela SEMEC com anuência do governante municipal da época, não representam, em sua essência, processos democráticos pelo simples fato de os principais interessados não terem participado, apenas foram informados sobre tais decisões. Ou seja, tratou-se mais do cumprimento das exigências cartoriais estabelecidas pelo IAS, não sendo iniciativa, portanto, da Secretaria de Educação. Coube a esta cumprir tais determinações por conta das avaliações que esse instituto realiza periodicamente com seus municípios parceiros.

Já o direcionamento dado pela Secretária Adriana Martins sobre essa questão, não foi tão favorável quanto o primeiro, já que esta relatou que a administração não foi de todo democrática, tendo em vista que no período em que esteve à frente da Secretaria de Educação. Em suas palavras:

[...] nem todos eram convocados a participar daqueles momentos de decisões, era decidido e apenas colocado para as pessoas. A parte democrática, que de fato, eram todos aqueles atores participarem, pouco aconteceu.

Assim sendo, essa gestora percebe que o processo participativo, sobretudo aquele externo à SEMEC não aconteceu em sua plenitude. Esse entendimento pode ser ilustrado no seguinte trecho:

É preciso caminhar, melhorar, até porque não é um processo que de hoje para amanhã vai estar ali. É todo um trabalho, é toda uma visão daqueles que



estão à frente da Secretaria. É um olhar realmente para a educação, para aquele compromisso de gerenciamento da educação (Adriana Martins).

Já para a Coordenadora Cláudia Marinho, esta acredita incisivamente que atualmente o governo trabalha pela concretização da gestão democrática, pois considera que hoje existe uma relação mais próxima com as organizações públicas estatais e não-estatais e do setor privado, o que tem possibilitado à Secretaria de Educação desenvolver alguns projetos de educação complementar dirigido às crianças com baixo rendimento educacional. Desse modo, reitera afirmando que:

Há um bom trânsito entre a SEMEC e a comunidade local, mesmo, não há conflitos entre a SEMEC, os professores, a escola e a sociedade. A secretária tem uma visão muito ampla, uma experiência muito grande. Eu também tenho. Então, a gente está aberta ao diálogo e as pessoas nos procuram.

Essa percepção é bem próxima da proferida pela Secretária Elizabete Portela, que igualmente afirma a existência de uma governança democrática no campo educacional, embora representante relacione a gestão da educação com o próprio perfil e estilo administrativo da prefeita atual.

Esse discurso evidenciado não deixa de ser revelador por constatar o caráter excessivamente determinante e influente do poder público municipal sobre a escola e a educação de modo geral. Prática essa bem comum quando se observa a vulnerabilidade dos processos democráticos-participativos tanto ao nível da escola quanto do sistema de ensino, o que se expressa precisamente pela necessidade de “medidas reguladoras” que permitem o envolvimento comunitário e “dão abertura” à manifestação participativa (PARO, 1998). Porém, em sua essência, não representam perspectivas democráticas, pois o exercício do poder, as ações de mando e o controle permanecem no âmbito dos órgãos centrais de organização do sistema/rede de ensino. Daí ser relevante o posicionamento desse autor quando diz que:

Se quisermos caminhar para essa democratização, precisamos necessariamente superar a atual situação que faz a democracia depender de concessões e criar mecanismos que construam um processo inerentemente

democrático na escola. Embora esta não seja uma tarefa fácil, parece-me que o primeiro passo na direção de concretizá-la deve consistir na busca de um conhecimento crítico da realidade, procurando identificar os determinantes da situação tal como hoje nos apresenta (Id., p. 119).

Nesse sentido, a configuração que a gestão da educação irá assumir, não dependerá exclusivamente da interferência política de consentimento disponibilizada pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias locais, mas será produto das pressões, expectativas e demandas dos alunos, das famílias, dos atores educacionais, e também de outras associações e entidades mais amplas da sociedade civil. Protagonistas esses que, por sua vez, precisam também se mobilizar para cobrar do poder público municipal a implantação de políticas sociais que estejam em consonâncias com as demandas populares.

Com isso, não estamos querendo dizer que o administrador municipal não deva participar dos assuntos educacionais ou desqualificar a figura do Estado (seja na esfera federal, estadual ou municipal), ao contrário, devemos reivindicar sua presença atuante no sentido de assumir suas responsabilidades e atribuições constitucionalmente determinadas e não depender da eterna “vontade política” do governante, pois entendemos que o papel do Estado é insubstituível na garantia dos direitos dos cidadãos, no domínio educativo.

Outrossim, essa reflexão é indispensável para a democratização da educação, pois desse modo será possível um equilíbrio entre as forças políticas e sociais, isto é, entre o poder local e a comunidade escolar, sem cair na ilusão do particularismo, na estatização do processo educativo ou no processo de cooptação política. Sobre essa questão, Daniel (1994, p. 40) se posiciona da seguinte forma:

Mais do que isso, a democratização do acesso à participação exige a presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é crucial para tal democratização, a pesquisa de linguagens sintonizadas com a cultura da população, bem como a organização de processos de formação dos cidadãos, de maneira a lhes permitir acesso à informação sobre o modo de funcionamento do Estado (Prefeitura, Câmara) e da configuração do município. Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam ser portadores. Evidencia-se, ademais, que é perfeitamente possível e inclusive necessário, que o governo local – respeitando a independência e riqueza de formas de articulação da sociedade – atue de maneira concreta no sentido de estruturar e estimular a participação para que esta obtenha sua máxima informação.

É a partir desse entendimento que a gestão educacional e seus protagonistas podem articular e implementar ações e mecanismos participativos capazes de desencadear um processo de aperfeiçoamento do “jogo democrático”, abrindo uma nova esfera de interlocução entre o governo e a sociedade local, fugindo dos padrões e das relações políticas mandonistas e clientelistas nos termos usados por Carvalho (1999).

Considerando que a democracia é uma prática política construída dialógica e dialeticamente, envolvendo e comportando diferentes atores e segmentos sociais e, por isso, como sugere Santos Júnior (2001), trata-se de um campo de debates, conflitos e tensões que transcende o simples ato de poder votar e ser votado, implicando na garantia das liberdades e dos direitos políticos, civis e sociais, considerados essenciais ao exercício da cidadania, pode concluir, a princípio, que o modelo de gestão praticada em Altamira, no campo educacional, não seria o da governança democrática alicerçada na participação cidadã, mas assenta-se no entendimento de governança enquanto capacidade operacional de governar a partir dos aparatos institucionais formais, se aproximando consideravelmente do que Lima (2001, p. 106) denomina de “modelo de gestão decretada” se referindo àquela gestão com *orientações para ação*, manifestando-se por meio “de um conjunto de regras formais que encontramos expressas em decretos e portarias” que direcionam normativa e hierarquicamente o campo das ações dos diferentes níveis e atores sociais, bem como o funcionamento e organização das instituições escolares.

Afirmamos isso, nos apoiando precisamente na própria “dinâmica participativa”, observada no decorrer da pesquisa e descrita pelos entrevistados com os quais dialogamos, pois como foi discutido no capítulo II, percebe-se uma participação tutelada e assistida pelos representantes da SEMEC, de acordo com o que decreta as diretrizes gerenciais e pedagógicas da política educacional; uma participação passiva e formal da comunidade escolar e local, que ocorre mediante a atuação de seus papéis pré-estabelecidos, dando um aspecto de “participação como técnica de gestão” (Id., 2001), uma vez que se restringe tão somente à integração para o consenso, ou nos dizeres desse mesmo autor, “[...] assenta-se numa estratégia de delegação política para reduzir os conflitos institucionais [...]” (Ibid, p. 132).

Em nossa avaliação, tal prática se manifesta com maior intensidade devido à escassez de canais e mecanismos necessários para assegurar a interlocução e o diálogo entre a dimensão institucional da Secretaria de Educação e a comunidade em geral, o que, sem dúvida alguma, fragiliza e, até mesmo, subtrai a essência política do ato participativo, tornando-o meramente uma atividade burocrática de encenação coletiva.

Outro aspecto que desqualifica a pretensa vertente democrática da gestão educacional, diz respeito ao entendimento do que seria a autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, pois conforme vimos, tratou-se de uma delegação regulamentada por medidas tuteladas pelo poder central, no caso, a SEMEC com a anuência da Prefeitura Municipal, configurando-se como desconcentração de atribuições do centro para a periferia, sem acontecer, no entanto, a descentralização de poder.

Desse modo, evidencia-se segundo Lima (Ibidem), uma autonomia orientada por princípios técnicos e processuais que desestabilizam os valores da democraticidade e de participação, promovendo um tipo de protagonismo insularizado e limitado à área de execução.

Essa tendência de autonomia delegada foi perceptível com maior visibilidade, segundo nossos entrevistados, na gestão educacional que marcou o período de 2001 a 2004, que materializada por meio de portarias, limitou-se a autorizar à escola a “licença” para implementar projetos relativos ao desenvolvimento de atividades didáticas, sem necessariamente, criar condições para superar as relações bastante assimétricas de poder no cenário educacional local. Em comparação com a gestão atual, esses atores afirmaram ter, hoje, uma margem maior para a dinamização mais expressiva do contexto escolar, sendo possibilitada a abertura das unidades de ensino à comunidade para a realização de programações comunitárias.

Na realidade, o que podemos perceber no cerne dessa questão, é um silenciamento dos sujeitos da escola, principalmente no que diz respeito a sua vulnerabilidade administrativa, pedagógica e financeira, vez que as divergências e as resistências da comunidade escolar em relação às diretrizes e orientações administrativas, que poderiam figurar como aportes para o fortalecimento de sua autonomia, serviram para que a SEMEC ampliasse seu campo de domínio sobre as mesmas.

Desse modo, podemos afirmar que, a autonomia das instituições de ensino no município configurou-se por meio de concessões de competências tuteladas pela administração pública como forma de criar o que Barroso (2003), denomina de *heteronomia*, ou seja, uma situação em que há uma dependência por parte da direção escolar às normatizações instituídas pela Secretaria de Educação, submetendo-a às decisões já regulamentadas. Daí, concordamos com Barroso (Id., p. 18), quando ressalta que:

Não há “autonomia da escola” sem o reconhecimento da “autonomia dos indivíduos” que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa. Não existe uma “autonomia” da escola em abstracto, fora da ação autônoma organizada dos seus membros.

Com isso, não há como negar que o caminho escolhido pela Secretaria de Educação para a efetivação da autonomia serviu mais aos propósitos de ajustamento de um conjunto de normas para regular a gestão municipal e a gestão escolar, de acordo com as prescrições produzidas pelo IAS, do que consolidar uma cultura autônoma e democrática das instituições de ensino, bem como dos atores sociais que dela fazem parte. Diante disso, podemos dizer que essa obscuridade do real significado da autonomia, possa ser decorrência dos desvios verificados no processo de descentralização deflagrado nessa localidade.

### **3.2. As controvérsias da (des)centralização e suas implicações na participação no cenário altamirense.**

O papel da descentralização, enquanto fator de redistribuição de transferência do poder de decisão para o nível local tem sido amplamente debatido no Brasil nos últimos anos. Ao que tudo indica, a associação desse tema com a democratização, com a superação das desigualdades regionais e a ampliação da autonomia das municipalidades vem se mostrando cada vez mais frágil e difícil de realizar.

Legitimada na CF de 1988, como condição por excelência, para dissipar as estruturas políticas centralizantes e conservadoras e fortalecer política, financeira e institucionalmente os municípios, conforme já descrita, a descentralização passou a configurar como elemento central para a concretização dos ideários democráticos no País (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2002; 1999). Desse modo, por estar relacionada à lógica progressista da participação cidadã na cena pública, da possibilidade de controle social sobre as ações estatais por meio da criação de canais deliberativos e fiscalizadores, vislumbrava-se possibilidades de maior articulação entre a sociedade civil e o estado.

É bem verdade que por força do centralismo administrativo que imperou durante muito tempo no cenário educacional, o qual foi responsável pela adoção de critérios de racionalização burocrática e hierárquica exacerbada e entendida como meio para “facilitar” a

administração do sistema de ensino e das unidades escolares, ocorreu a fragmentação das ações educativas e a desconsideração dos processos sociais nelas existentes; o distanciamento entre a escola e a comunidade em função do planejamento e da gestão serem operacionalizadas em níveis centrais (LÜCK, 2006a).

Em decorrência de tais empreendimentos, a sociedade mobilizou-se tendo como alvo o autoritarismo que então dominava o campo educacional e passou a lutar pela democratização da educação pública. Daí essa tendência de associar a centralização ao autoritarismo e a descentralização à democracia (ARRETCHE, 2002).

Ora, os inúmeros estudos realizados sobre essa questão têm nos revelado ambigüidades e distorções nesse processo de transferência de encargos entre as unidades subnacionais, mediante acirradas disputas por recursos e competências específicas, além da presença de favorecimentos político-partidários. Da mesma forma, verifica-se uma incapacidade da parte dos estados e municípios em definir mais precisamente suas atribuições quanto aos serviços na área social. Isso porque ao se verem obrigados a suprir tais demandas, são forçados a formar alianças e pactos políticos com outras lideranças, prática exercida principalmente pelos governos estaduais, resultando em um modelo não-cooperativo denominado por Abrucio (2005) de federalismo estadualista e predatório.

No caso da descentralização dos programas educacionais, se observa esse impasse que marca um “jogo do empurra” de maneira mais nítida, pois mesmo a CF de 1988, a LDB 9394/96 e o PNE (BRASIL, 2001) terem confirmado o regime de colaboração entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas responsabilidades pelo financiamento da educação, há ainda expressivas resistências e indefinições no repasse dessas atribuições em assumir tais encargos, cujo vetor maior é a insuficiência de recursos financeiros no provimento da educação pública.

Na avaliação de Arretche (2002) sobre esse processo “errático” da descentralização, este implicou em tendências de transferências de parcela de atividades no setor educacional sem que fosse percebida uma redistribuição efetiva de responsabilidades, pois:

Mais que um processo de redefinição do poder de decisão e definição de competências exclusivas, o que tem mudado é a importância relativa de cada nível de governo na oferta de matrículas, no desempenho de algumas funções (como a compra da merenda, por exemplo) e no custeio das escolas, geralmente deslocado em direção aos municípios [...], processo este que é, contudo, extremamente desigual de um estado para outro, quanto às formas, aos ritmos e ao conteúdo de mudanças (Ibid., p.143).

No nível municipal, esse processo em torno da redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais, de modo especial no campo da educação, ficou conhecido como “municipalização do ensino”, a qual produziu um efeito devastador nas redes municipais, segundo a leitura de Félix Rosar (2003).

Lembrando um pouco do que foi retratado no capítulo I, esse movimento configurou-se mediante o repasse das matrículas do âmbito estadual para o municipal, tendo como principal indutor, o FUNDEF (Lei 9.424/96). Esse Fundo foi aprovado com o objetivo de corrigir a má repartição dos recursos financeiros entre as regiões e o interior dos próprios estados, de modo a minimizarem as desigualdades, o que obrigou os governos a aplicarem 25% dos recursos resultantes de receitas de impostos e transferências no setor da educação pública.

A municipalização do ensino da maneira como foi induzida, gerou muitas indefinições e divergências em relação ao desenvolvimento e à manutenção da educação; um inchaço da rede pública municipal motivado pelo aumento repentino do número de matrículas do ensino fundamental, comprometendo o desempenho, a capacidade fiscal e administrativa dos municípios, a qualidade do processo educativo, e a retirada estratégica da esfera federal, principalmente na questão de sua responsabilidade nos repasses dos recursos financeiros.

Em concomitância ao FUNDEF, foi elaborado um conjunto de medidas e metas que, em tese, iriam balizar a ação dos administradores locais na implementação de práticas mais democráticas e participativas em torno da gestão do ensino. Nesse sentido, novos arranjos foram pensados para conseguir a adesão da sociedade quanto à responsabilização pela melhoria da qualidade do processo educativo, dentre os quais podemos citar a elaboração de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério; a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com a finalidade de fiscalizar a aplicação dos recursos desse Fundo; a autonomia das unidades escolares e de seus atores na captação de verbas por meio de parceiras com outros setores da comunidade local.

É a partir dessas controvérsias que alguns autores argumentam que, na verdade, ocorreu mais um processo de desconcentração ao invés da descentralização, uma vez que esse movimento não foi acompanhado de um descentramento e compartilhamento do poder de decisão dos centros para as periferias (OLIVEIRA, 2004; LÜCK, 2006a).

Isso significa que enquanto descentralizam certos aspectos, centralizam-se outros, pois à medida que se delega ao nível municipal o cumprimento da prestação dos programas sociais, sem contudo oportunizar a autonomia para definição e implementação de uma política, sem lhe dar condições financeiras, repassar os mecanismos de controle sobre os

recursos e o direito de elaborar suas próprias diretrizes pedagógicas e avaliativas, as quais permanecem estrategicamente centralizadas na esfera executiva do governo federal, o que se presencia é a

[...] delegação regulamentada de autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, determinantes, dentre outros aspectos, do controle na prestação de consta e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais (LÜCK, 2006a, p. 55).

Nessa mesma direção vão as reflexões desenvolvidas por Lima (2001), em torno da proposta de implementação e execução dessa agenda descentralizadora da educação, embora sua análise se estenda ao caso português, podemos verificar as mesmas ambigüidades também ocorridas no contexto brasileiro, a qual se deu em uma lógica mais gestonária do que numa lógica política e de (re)distribuição de poderes, essa política de modernização se deu mediante a centralização ou recentralização das decisões políticas ao mesmo tempo em que desconcentrava as estruturas operacionais e de coordenação. Em sua avaliação, esse tipo de reforma administrativa,

[...] tende a concentrar significados de tipo estrutural e morfológico, técnico-gestonário, racional-instrumental, instituídos por um poder central numa base assimétrica e concentracionária de poderes de decisão. Não se trata, verdadeiramente, de uma reforma política da administração em termos democráticos e descentralizadores, conferindo conseqüentemente a autonomia às organizações periféricas, mas antes de uma reestruturação e reorganização que, no caso específico das opções de tipo desconcentrado, permitirá não só manter, mas mesmo conquistar, novos poderes para o centro, através de uma cuidada separação entre *concepção* (nível central) e *execução* (nível periférico). (Id., 2001, p. 147 – itálicos do autor).

O certo é que toda essa dinâmica de descentramento e das transferências de competências, se no primeiro momento teve como pano de fundo as reivindicações da população pela democratização do ensino público, atualmente tem imposto grandes desafios aos governantes locais e à própria sociedade, no sentido da necessidade de rever a concepção da educação, da escola e da relação escola-comunidade. Dito de outro modo, a



descentralização do ensino, a despeito de todas as contradições e ambigüidades verificadas em seus desdobramentos, impõe aos agentes educacionais tanto ao nível do sistema quanto ao nível das escolas, a necessidade premente de assegurar a inclusão de outros atores e setores sociais como protagonistas, tendo como pressuposto básico a participação nos processos decisórios.

Outrossim, para que a dinâmica descentralizadora figurasse como via para a democratização por meio da participação da comunidade na educação pública, idealizaram-se arranjos que, supostamente, possibilitaria o trabalho coletivo, a consolidação da gestão democrática e de suas relações com a comunidade, ratificadas, obviamente, pela descentralização administrativa, pedagógica e financeira. Em vista dessas previsões, observamos uma proliferação de canais participativos, tais como: os Conselhos Escolares, de Classe, da Merenda Escolar, do FUNDEF; as Associações de Pais e Mestres; os Grêmios Estudantis, o Conselho Municipal de Educação, dentre outras formas colegiadas. Associado a esse arcabouço democrático-participativo tem-se ainda as eleições diretas para o gestor escolar, a indicação de elaboração do projeto político-pedagógico; autonomia mediante o repasse de recursos financeiros diretamente das instituições de ensino (PARO, 2000; 1998).

Ora, tais expectativas e orientações demonstram um tratamento diversificado a essas medidas de proposições democráticas por parte dos dirigentes educacionais em nível local, pois dependendo de seus compromissos e interesses com a qualidade do ensino, dão sentidos e significados distintos a esses espaços de participação. Isso significa dizer que estes podem se constituir como mecanismos orgânicos para discutir a garantia dos direitos, ou como podem assumir caráter figurativo e funcionar como estratégia para a manutenção do poder de mando do prefeito.

Desse modo, entendemos que mesmo com todos esses canais e arranjos elaborados como prerrogativas para afirmar a gestão democrática, como promessas para assegurar a participação da sociedade de modo a intervir na educação e assim, equilibrar a partilha de poder com o poder público, essas esferas públicas por si só não constituem a garantia do exercício da democracia, posto que são formados por agentes com concepções diferenciadas de educação, de gestão, de participação, concorrendo para a existência de possíveis conflitos ideológicos e decisórios.

Por outro lado, em que pese seus possíveis desvios, estes precisam ser percebidos como esferas de possibilidades de interação e discussão, representando espaços abertos para a ampliação de decisões, para o fortalecimento das escolas e aprendizagem de sujeitos ativos e participativos, tornando-se ambiente propício à formação de cidadãos ativos e participativos

Ao fazer uma reflexão como essas alterações no que tange à descentralização política, administrativa, financeira e pedagógica incidiu no contexto educacional altamirense de modo que favorecesse a democratização da educação local, foi possível perceber um “desinvestimento” nesse sentido, pois assistimos um processo de desresponsabilização do governo federal e estadual com o ensino público e uma acentuada “prefeiturização” da educação municipal, manifestado sobretudo pela centralização do processo decisório no âmbito do governo local e da Secretaria de Educação.

Em se tratando especificamente da municipalização do ensino em Altamira, embora essa discussão não tenha sido o objeto central de nossas investigações, observamos alguns percalços e controvérsias que marcaram sua implementação nessa localidade. Na verdade, tratou-se de uma decisão político-partidária do prefeito da época, Claudomiro Gomes (1997 a 2000), em anuência com as orientações proteladas pelo governo do Pará, o então Governador Almir Gabriel, que por coincidência integravam o mesmo partido político.

A decisão em assumir a responsabilidade pelas matrículas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental Menor e Maior, e a Educação de Jovens e Adultos, impôs ao município uma demanda educacional, que na avaliação de nossos depoentes, a rede pública não estava suficientemente preparada para absorver o expressivo número de matrículas assumidas pelo governo municipal, como descrito na tabela 1 (cf. p. 90), o que ocasionou uma sobrecarga dos docentes por terem que trabalhar com turmas superlotadas, comprometendo a qualidade do ensino público. Sem falar dos problemas que tiveram que enfrentar por conta da diminuição salarial, realizada mediante autorização arbitrária e anticonstitucional do prefeito Domingos Juvenil, que sob o argumento de o município não disponibilizar de recursos suficientes para arcar com os custos do pagamento dos professores estaduais e para evitar possíveis tensões entre os servidores da rede municipal por conta da diferenciação dos salários, tomou a decisão sem consultar ou discutir com a classe, de reduzir o salário drasticamente. Isso fez com que esses trabalhadores exigissem sua “desmunicipalização”, a qual ocorreu no ano de 2004.

Podemos dizer que muitos foram os impasses gerados pelo processo de municipalização do ensino no contexto de Altamira. E, embora tenha havido algumas tentativas de democratizar a educação, posto que nesse período o CME funcionava em conjunto com a SEMEC, presenciou-se a ocorrência de Conferências Educacionais com a finalidade de discutir a situação do ensino público, a institucionalização dos conselhos ligados à área educacional, segundo dados levantados no decorrer da pesquisa de campo e confirmadas por alguns de nossos depoentes, na prática os resultados não se mostraram tão favoráveis quanto à melhoria da qualidade do ensino. Ao menos foi essa impressão que

passou o diagnóstico apresentado já na administração do prefeito Domingos Juvenil (2001-2004), por ocasião da implantação da Escola Campeã, sobre os desdobramentos da gestão da educação municipal do governo anterior.

Com a implementação da política educacional em parceria com o IAS, novamente se experimentou novos arranjos organizacionais até então considerados inéditos à educação municipal. Por meio de uma série de mudanças instauradas na Secretaria de Educação e nas unidades escolares devidamente respaldadas nas diretrizes da Escola Campeã, alterou-se significativa e estrategicamente a cultura institucional desse órgão e da educação como um todo. Sob a orientação e acompanhamento do Instituto, implantou-se o processo seletivo dos gestores escolares, o qual ficou conhecido como o processo de Certificação; o estabelecimento da obrigatoriedade da elaboração do PPP e do PDE e o cumprimento do calendário escolar em consonância à legislação do ensino brasileiro; e a regulamentação através de decreto da descentralização e autonomia administrativa, financeira e pedagógica.

Entretanto, por mais que tenha ocorrido a implantação desses mecanismos e dispositivos no cenário educacional, estes não se revelaram capazes de alcançar seus objetivos democráticos e emancipatórios. Na verdade, podemos afirmar que essas medidas não passaram de ações desconcentradoras, no passo que através delas se verificou um repasse de responsabilidades sem que fossem dadas condições concretas para as unidades escolares e seus respectivos protagonistas socioeducativos locais de exercê-las plenamente.

Dito de outro modo, a descentralização no campo educacional tem caminhado em direção a uma lógica contratual e delegativa transvertida pelo discurso de inovação apoteótica à medida que celebra a tão reclamada autonomia escolar. O certo é que se tratou simplesmente de decisões “licenciadas” pelo executivo que, com toda a boa “vontade política”, concedeu às escolas e à comunidade o “poder” de responder pelo processo e pelos resultados de produtividade das escolas que integram a rede municipal de ensino público, prática essa que, a nosso ver, ao contrário de promover a democratização da educação, o fortalecimento do poder local e do capital social, concorre muito mais para o desmonte do teor político da gestão democrática, o avanço do municipalismo autárquico, o qual “incentiva, em primeiro lugar, a “prefeiturização”, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental” (ABRUCIO, 2005, p. 48).

### **3.3. Os desafios e possibilidades da construção de uma agenda educacional coletiva enquanto elemento para a criação e fortalecimento de redes solidárias.**

Diante desses descaminhos que a gestão da educação municipal tem trilhado na busca frenética de uma gestão eficiente da educação pública, podemos dizer que, aliado a esse quadro de “desvios gestionários” acima mencionado, podemos acrescentar os desafios e dificuldades da Secretaria de Educação em conseguir construir ações mais concretas que vislumbrem a concretude à pretensa democratização do ensino e de sua administração. Isso porque a própria idéia de governança empregada em nossas reflexões contribui igualmente para problematizar a escassez de dinâmicas e ações interativas entre instituições governamentais e os segmentos sociais, à medida que pode nos dar algumas pistas para aprofundar nosso entendimento sobre como a SEMEC e seus dirigentes pensam em transpor seus limites e reestruturar os espaços existentes de modo a fomentar processos de inserção participativa nos assuntos educacionais.

Quando perguntamos a esse grupo sobre qual seria o maior desafio da gestão pautada nos princípios da democracia-participativa, as respostas nos revelaram percepções e enfoques prioritários muito próximos, centrando-se quase, exclusivamente, na parte estrutural e organizacional da educação, ou seja, verificou-se uma preocupação bem expressiva com a qualidade do ensino a partir da superação dos problemas educacionais que tem repercutido negativamente na produtividade das unidades escolares e comprometido o sucesso dos educandos e da política educacional local.

Na perspectiva das Coordenadoras do programa, o desafio maior da gestão é conseguir a qualidade da educação e assim mudar o resultado da aprendizagem dos alunos através de duas vertentes: por meio da implantação “de um sistema de avaliação e devolver para a sociedade um cidadão capaz” como propõe a Coordenadora Ângela Pontes; e por meio de imediatos “investimentos, para que a gente possa dar uma melhor condição de trabalho” preconiza a Coordenadora Cláudia Marinho, por possibilitar, segundo ela, a construção e reformas de escolas e a valorização do magistério.

No que concerne ao posicionamento das Secretárias, estes caminharam no mesmo sentido dado pelas entrevistas anteriores, ou seja, a tônica foi na maior eficiência administrativa, na obtenção dos resultados e no cumprimento das metas estabelecidas “sem que se tenha que passar por cima de ninguém, quer dizer, uma busca de consenso [...]” na visão da Secretária Cristina Alves. Outro posicionamento que aparece é a preocupação com a

aceitabilidade dos docentes, o compromisso desses profissionais com a política educacional, demonstrado pela Secretária Elizabete Portela, que entende que o envolvimento desses atores é precioso para o êxito do programa na cidade, o que soou como um desabafo, quando esta afirmou que:

É a questão do compromisso profissional. A gente percebe, eu não sei o que fazer para as pessoas encararem como uma responsabilidade de cada um o sucesso da educação do município, que é responsabilidade de todos. Essa questão do compromisso é uma coisa muito séria e até agora a gente está trabalhando essa questão, mas é difícil você conseguir que as pessoas se empenhem a participar. Olha, não deveria ser assim, deve obrigar, deve dizer. O meu perfil de administração é levar a pessoa a se convencer de que deve fazer o trabalho, não é porque eu obriguei, mas sim uma responsabilidade dela, eu encaro dessa forma. Eu não vou mudar a minha performance, quem exige é o trabalho; quem exige é a necessidade de melhorar, é o compromisso que se deve ter realmente com o sucesso do nosso trabalho.

Esses relatos evidenciam posturas embasadas nos moldes de uma gestão de natureza organizacional cujo enfoque central e na dimensão funcional, no ponto de vista do atendimento às necessidades físicas, materiais, financeiras e menos na dimensão política e sociocultural do processo gestor. Não que a preocupação com esses aspectos, digamos, mais institucionais e administrativos não sejam importantes, na verdade, trata-se de questões inerentes à própria dinâmica de gestão da educação, pois como estabelece a LDB em seus artigos 4 e 25, é da competência do poder público assegurar melhores condições do trabalho escolar e da qualidade do ensino, porém, como aponta Paro (2001), há de se ter o cuidado para que a dimensão administrativa não se configure como substantivo, como eixo central do processo educativo, e a dimensão pedagógica somente como algo ocasional, eventual, um apêndice do ato de gerir.

Com isso, a partir desses depoimentos, pode-se afirmar que a gestão da educação compreendida por tais gestoras fundamenta-se no *modus operandis* de conduzir e administrar o ensino público. Em outras palavras, o núcleo desses argumentos reflete o “status” morfológico da administração da coisa pública, o que corresponde a uma percepção procedimental e minimalista da gestão democrática, voltada, segundo a política instituída, para a capacidade administrativa, conhecimentos técnicos, execução de medidas e modelos gerencias para melhorar a produtividade da gestão por meio da criação de climas

organizacionais favoráveis à responsabilização, ao consenso para neutralizar o conflito e tensões entre os atores educacionais e representantes institucionais.

Ainda em se tratando desse questionamento dirigido às dirigentes da educação municipal sobre a elaboração de uma prática educacional coletiva que possibilite o protagonismo e o emponderamento dos diferentes segmentos e atores sociais integrantes da sociedade civil altamirense, novamente percebemos a tendência de associar a gestão da educação à figura do prefeito municipal, como notado em algumas passagens de seus relatos, o que reforça ainda mais o nítido centramento e concentração das decisões em torno do processo educativo.

Sobre essa questão a Secretária Elizabete Portela relaciona a criação dessa agenda com a “simpatia do gestor maior, que é nossa prefeita” por acreditar que esta desempenhe uma administração séria e coerente, mesmo que compactue com a idéia de não haver “necessidade de se criar nenhuma agenda. Nós temos que ter a sensibilidade muito apurada para ir percebendo e captando tudo que vem a contribuir, que vem a somar”. Na continuidade de seu depoimento, ressalta que Altamira já dispõe de um cenário bastante promissor para discutir as demandas sociais existentes, visto que há uma forte mobilização dos movimentos sociais e de outros setores da sociedade organizada e o propósito da SEMEC nesse momento é justamente fortalecer essas relações já existentes nessa localidade, através da consolidação de ações que visem a melhoria da qualidade do ensino público, bem como tentar elaborar o Plano Municipal de Educação e revigorar o Conselho Municipal de Educação a partir de 2007. Enfatiza ainda que essas propostas são pensadas tendo por base o compromisso que tem com a educação, e talvez por receio de ser mal interpretada, tenha se defendido da seguinte maneira:

Eu considero assim, nós não estamos aqui defendendo partido político, o nosso interesse é suprapartidário, o nosso interesse deve ser do educador, principalmente qualquer que seja o gestor. Infelizmente nas cidades pequenas como Altamira, os trabalhos dos técnicos se confundem com o trabalho político, e no caso, nós trabalhamos em consonância com o projeto político da prefeita, devemos zelar por isso, isso é muito sério.

A respeito desse assunto, as demais depoentes acreditam que a definição de uma agenda educacional dependa da ampliação dos processos participativos e de maior articulação com a sociedade civil, seja por meio da “revitalização do fórum de educação” como propõe a

Coordenadora Cláudia Marinho; através de decisão política dos envolvidos, de modo que se possa “[...] convocar, planejar, provocar o povo, estabelecer um projeto político”, segundo o entendimento da Coordenadora Ângela Pontes, mesmo que esta considere ser um “risco envolver a sociedade” para aquele gestor que centraliza as decisões, “pois ela pode incomodar um pouco”, enfatiza. Por outro lado, argumenta que tal atitude

[...] pode ser de grande valia na execução de um projeto. Eu diria até que pode tirar um peso da responsabilidade maior do gestor porque, a partir do momento que uma comunidade diz nós queremos é o esgoto, ninguém vai cobrar o asfalto amanhã, porque a prioridade é o esgoto; ninguém vai cobrar não. Com essa participação tiraria a responsabilidade. Todos seriam responsáveis do processo construtivo. Para isso, hoje os municípios são orientados a fazer plano diretor. É só botar na prática isso daí. É uma decisão política.

Esse discurso evidencia algumas tensões que afetam a relevância do envolvimento da comunidade nos assuntos que, para muitos, é de responsabilidade final do governo municipal. Entendemos que essa coordenadora tenha expressado esse posicionamento na perspectiva de salientar um dos maiores desafios da participação: tratar-se justamente de superar a lógica conservadora que se sustenta sob o argumento de a sociedade não estar preparada suficientemente para assumir o papel de protagonista na formulação, no controle das decisões acerca das políticas públicas.

Isso demonstra que, no plano local, há ainda uma cultura impregnada de preconceitos e desvalorização da camada popular, dando-nos indícios da negação do direito de condições e oportunidade a esses sujeitos em participarem de um espaço considerado por muitos, como esfera em que é preciso, indispensavelmente, ter conhecimento dos meandros da política (CACIA BAVA, 1994). Atitude que revela a defesa pela privatização do espaço público pelo executivo e legislativo, em detrimento à política pública e a importância da sociedade civil.

Nessa media, no posicionamento dessa gestora, subjaz uma tendência de pensar a participação da sociedade civil como uma prática altamente arriscada para o poder público, uma vez que ao “dar voz à população”, as demandas e as reivindicações coletivas poderão constituir-se como elementos de disputas e pressão, o que impõe aos gestores locais a necessidade de investir na criação de canais e mecanismos participativos, exigindo desses dirigentes uma reformulação no aparelho administrativo e na própria forma de governar, o que, inevitavelmente, remete a radicalização da partilha do poder (DANIEL, 1994). E, talvez

seja essa divisão do poder decisório, o grande obstáculo para o estreitamento das relações entre a sociedade e o governo, pois ao enveredar por esse caminho, o governo público municipal precisa, antes de tudo, possibilitar o acesso da comunidade às informações e ao funcionamento da máquina administrativa, implicando desse modo, um repensar das estratégias de empoderamento aos atores e segmentos sociais, de modo a romper com a tendência de prefeiturização das políticas sociais e resgatar a governabilidade local, o que para Dowbor (2003, p. 59) significa “um potente processo de racionalização administrativa, que traz consigo um impacto político fundamental, o de restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida”.

É preciso termos clareza que a participação cidadã não deve ser vista enquanto um instrumento de desresponsabilização do Estado, ou seja, de “*tirar a responsabilidade da costa do gestor*”; de a população tomar lugar nas ações estatais e assumir suas obrigações institucionais e constitucionalmente sancionadas na Lei Maior. Entender o envolvimento da população nessa dimensão, é propor um reducionismo descabido em sua práxis, pois, mais do que a somatória numérica de pessoas envolvidas em um determinado fim, participar pressupõe interagir com a tradição e a cultura local, no sentido de discutir, articular e intervir nas práticas associativas em torno da deliberação das prioridades *de* governo, e não *do* governo, bem como da co-responsabilidade pela elaboração, execução e acompanhamento dos programas sociais.

Pode-se dizer que por conta dessa visão ocorrem alguns dos problemas detectados ao longo da pesquisa de campo, a exemplo do distanciamento entre a SEMEC e sociedade local; da insuficiência de canais e espaços públicos para estabelecer o diálogo entre tais esferas; da criação de uma participação fictícia e passiva. Não que estejamos desmerecendo os esforços das dirigentes em mobilizar a comunidade altamirense, muito menos duvidando da capacidade destas em gerir a educação local. Mas, compreendemos que as mesmas atuam em um campo muito complexo e conflitante, onde ocorrem disputas políticas, partidárias, culturais, ideológicas, econômicas e de poder, disputas que visam afirmar visões de mundo, projetos de modelos de sociedades, formas distintas de conduzir processos participativos, entre outros, e esses aspectos podem influenciar e na maioria das vezes, determinar os rumos de suas práticas.

Isso significa que por ocuparem cargos públicos de destaque e de confiança, tais gestoras têm suas atitudes, intervenções e discursos associados ao modelo político e administrativo adotado pelo governante municipal, sendo avaliadas constantemente por quaisquer ações por elas desenvolvidas. Portanto, são consideradas responsáveis pelos



resultados que possam alcançar, sejam eles de êxito ou de fracasso; democráticos ou autoritários.

Chamamos atenção para essa especificidade por acreditar que as Secretárias e Coordenadoras das políticas educacionais têm um papel crucial na organização e direcionamento dos processos gestionários da educação, e que dependendo da maneira com que esses encaminhamentos são operacionalizados e percebidos pelos segmentos do poder local, estes podem tornar-se aliados ou, pelo contrário, podem protagonizar intensas mobilizações de resistência e de rejeição às suas propostas, a exemplo do ocorrido em Altamira por ocasião da implementação do Programa Escola Campeã, atual Rede Vencer desde o momento de sua implantação em 2001 até o presente.

Isso implica um aumento expressivo de atritos e disputas entre esses atores, o que pode alterar consideravelmente a dinâmica e qualidade das relações por eles estabelecidas, concorrendo para o alargamento do hiato que separa a perspectiva e os interesses das forças sociais e daqueles propostos e defendidos pelas representantes da SEMEC.

Essa disjunção é percebida no cenário investigado por conta do modelo de gestão adotado pela Secretaria de Educação, como descrevemos anteriormente (cf. o capítulo II), fato que nos leva a argumentar e defender a necessidade de se repensar a prática administrativa que vem se materializando em Altamira, pois compreendemos que nos moldes como esta vem sendo implementada, não apresenta condições de favorecer a abertura de novos espaços públicos para se discutir e articular alternativas que consubstancie também às necessidades e expectativas da coletividade local. Pelo contrário, caso permaneça essa forma de gerir o processo educativo, o distanciamento já existente no cenário educacional desse município pode agravar-se ainda mais, e tornar-se um campo prolífero a práticas clientelistas e de “prefeiturização” das decisões educacionais.

Um outro aspecto que nos leva a destacar essa questão diz respeito aos próprios dilemas que esse tipo de situação provoca, isso porque tanto podem bloquear ou absorver as reivindicações e expectativas dos agentes educacionais e da própria comunidade por meio de medidas e posturas antidemocráticas e pouco abertas ao diálogo, as quais impossibilitam o envolvimento da sociedade nas tomadas de decisões, quanto concorrem para reduzir significativamente o espaço público e os processos deliberativos que dele possam provir. E, ao fazer isso, suprimem quaisquer possibilidades de fortalecimento do poder local, uma vez que desautorizam e deslegitimam o engajamento dos diversos segmentos e atores sociais que se fazem presentes na cena político-social dessa localidade.

Essa situação emblemática em si mesma expressa categoricamente os limites e as restrições de acesso da população aos processos decisórios, indispensáveis à radicalização da democracia no campo da gestão da educação municipal, pois se por um lado impera ainda uma concepção normativa e formalista de participação, que, destituída de sua essência política, figura como instrumento de agregação, de dissimulação de conflitos e tensões institucionais, tem sido utilizada como estratégia para demonstrar uma “boa governança”. Empregada nesses moldes, a participação para Lima (op. cit., p. 133) constitui-se como,

[...] integração e colaboração, e não representação e intervenção política, com vencedores e vencidos, numa luta democrática entre distintos projectos e interesses. Neste sentido, talvez a participação, nesta acepção, devesse mesmo ser considerada obrigatória, como tem sido em certos regimes autoritários, face aos elevados ganhos que assegura.

Por outro lado, a existência de barreiras que interferem e distorcem a governança democrática na área educacional, como vimos retratando nas páginas anteriores, revela uma democracia procedimental, com ações isoladas, descontextualizadas e impregnadas de nuances partidárias e de controle governamental, que se refletem nos frágeis mecanismos participativos num alto grau de centralização das decisões na Secretaria de Educação e suas respectivas dirigentes, desviando-se da concepção que nos vêm referenciando, ou seja, enquanto possibilidades de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, de modo a favorecer a inclusão social e assegurar “a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas” (SANTOS JÚNIOR, 2004. p. 19).

Aspectos esses captados a partir dos discursos dos sujeitos sociais envolvidos em nossas investigações, os quais nos permitiram perceber o longo caminho a ser percorrido e os obstáculos a serem transpostos na municipalidade estudada para consubstanciar um projeto político que possibilite efetivamente a cidadania e a democratização da educação local.

Embora reconheçamos que existam ações sociais coletivas desenvolvidas no contexto de Altamira, estas são desenvolvidas mais no âmbito dos movimentos sociais e das diferentes associações presentes e atuantes na comunidade altamirense do que na esfera institucional da SEMEC. Dito de outra forma, é possível constatar uma rede associativa no nível macro da sociedade local que interage entre si, mas que por conta de sua impermeável dinâmica organizacional e pelas tensões que perpassam as redes de relações estabelecidas pelos atores

sociais as respectivas dirigentes educacionais, não conseguem estreitar os laços comunicativos e assim criar as condições de possibilidade para poderem atuar conjuntamente.

Diante do exposto, não há como negar que mudanças precisam acontecer para assegurar o exercício da democracia participativa, aqui dimensionada como um processo em constante construção, tendo por base a formação e a mobilização das esferas públicas, onde os atores sociais possam exercer seus direitos e liberdades políticas e interagir com o poder governamental nos termos enunciados por O'Donnell (1999), proporcionando condições favoráveis de expressão, de associação da população, de modo a ultrapassar a simples “vontade política” ou os arranjos que “autorizam” o envolvimento comunitário com o compromisso de transformação social.

Outrossim, cabe-nos reconhecer igualmente, que a arquitetura do tecido social que atualmente vem se constituindo no município aponta para a emergência de um redimensionamento institucional da Secretaria de Educação e de seus representantes, pois estes ainda se encontram em um estágio de atuação restrita aos desenhos convencionalmente funcionais e técnicos, mostrando-se pouco eficientes em sua capacidade mobilizadora, especialmente aquelas concernentes à incorporação de estratégias e mecanismos para assegurar a presença dos setores e atores sociais no aprofundamento dos laços associativos, ao nosso ver, indispensáveis ao aprimoramento do capital social e à consolidação do ideal democrático.

À luz de nossas reflexões que vêm sendo desenvolvidas no decorrer de nossos estudos, cabe-nos questionar nesse momento, qual a perspectiva de poder local que temos em Altamira? Até que ponto sua percepção e configuração permitem avançar enquanto foro legítimo, do ponto de vista social e político, para a conquista da democratização da gestão educacional? Quais as possibilidades que vêm se desenhando em Altamira e quais os dilemas e desafios que essa força social organizada apresenta para a criação de redes societárias solidárias?

É a partir dessas indagações que procuraremos pontuar sobre algumas das contradições e impasses detectados em nossas análises, quanto à (in)capacidade de articulação entre a SEMEC, os atores educacionais e a sociedade civil, cuja ausência em nossa avaliação, compromete a radicalização da democracia local.

### **3.4. Retratos do Poder Local e a inserção dos atores coletivos em Altamira: delimitando suas fronteiras institucionais e associativas**

Como vimos discutindo nos capítulos anteriores, formas coletivas de inserção dos mais diferentes atores e segmentos sociais na esfera social têm se constituído, nos últimos anos, como uma das principais alternativas da sociedade civil organizada para a construção de uma cultura democrática e a criação de mecanismos de controle social que inibam o clientelismo e o mandonismo no País.

Essa dinâmica foi favorecida pela CF de 1988, que ao estabelecer a descentralização e a participação popular como elementos de racionalização da gestão pública, tornou possível, ao menos teoricamente, a comunidade a fiscalizar e intervir com maior legitimidade sobre as ações desenvolvidas pelos governantes, principalmente as administrações em níveis locais.

Dessa forma, por meio dessa inovativa arquitetura político-social, teríamos de um lado o estreitamento da relação entre a comunidade local e representantes do poder político em atuação conjunta, de modo a preencher o hiato que foi se estabelecendo ao longo dos períodos de governos autoritários na história do País. De outro lado, a possibilidade de maior autonomia para os estados e municípios e população se situarem melhor nos problemas comunitários e na definição de suas prioridades, na expectativa de romper com a centralização da representação legislativa e executiva nas tomadas de decisões.

Assim, a partir dessas medidas instituídas pela Carta Magna, esperava-se que as novas formas de interação entre o governo e sociedade fizessem emergir, segundo aponta Santos Júnior (2004, p.112) modelos de administração fundamentados “na gestão democrática centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais; a abertura de canais para ampla participação cívica da sociedade”.

Não se deve, contudo, criar expectativas ilusórias. Entre estas destaca-se a percepção simplista de que a abertura à participação possibilita, por si só, à constituição de alianças e envolvimento de médio e longo prazos. Faz-se necessário perceber, acreditamos, o campo educacional como um campo de lutas, de enfrentamentos, de rivalizações, e, portanto, como um campo em que os acordos, quando possíveis, serão sempre provisórios, frágeis. Se o próprio campo educacional se constitui enquanto campo de lutas em defesa de projetos e visões de mundo distintas, pode-se perceber este espaço enquanto estratégico para os grupos

que visam acumular poder cuja finalidade seria utilizá-lo nos próximos enfrentamentos políticos, visando a (re)configuração dos cenários, a (re)definição das posições destes mesmos atores presentes e atuantes no campo educativo.

Paralelamente a idealização desse perfil democrático e associativo que começava a despontar no Brasil, percebe-se a implementação de experiências populares e participativas em diferentes regiões como o apoio da sociedade civil organizada como tentativas de melhorar a qualidade de vida da comunidade local. Exemplos como o Orçamento Participativo em Porto Alegre, na década de 1990, denominado por Santos (2005, p. 466) inovação institucional que emerge como,

[...] uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimentos.

É inegável que todo esse movimento tem contribuído para o estabelecimento de modelos de organização de estrutura político-social das administrações, pois com a presença de entidades de classe, movimentos sociais, associações, sindicatos, além de outras entidades, alteram-se consideravelmente as “regras do jogo” na medida em que se introduziram mecanismos e dispositivos regimentais legítimos de redistribuição do poder.

Para Daniel (1994), esse deslocamento do protagonismo das elites políticas do sistema representativo do governo para a população em geral, favorece o alargamento da esfera pública por dar visibilidade e voz aos atores e setores até então ignorados pelos administrantes ao mesmo tempo em que permite o reconhecimento da diversidade e pluralidade de suas demandas sociais.

Esse mesmo entendimento é também percebido nas reflexões de Caccia Bava (1994) quando este associa à emergência dessas novas lideranças a possibilidade de expansão dos direitos à participação nas decisões reservadas à elite política, favorecendo a democracia direta. Desse modo, esse autor avalia que:

A transformação do estado no plano do poder local, significa retirá-lo do controle das elites, das oligarquias, de guetos familiares que detêm o poder econômico e que, durante décadas, se apropriaram do espaço público das

prefeituras em proveito próprio. Na medida em que emerge uma representação política popular e democrática ocupando a prefeitura, torna-se possível reverter este significado da apropriação privada da administração municipal no que diz respeito à garantia dos serviços públicos prestados à população e também no que se refere à democratização das relações entre as prefeituras e a sociedade local (Id., 1994, p. 07).

É a partir dessa perspectiva que Dowbor (2007) situa a força do poder local como estratégia para que a sociedade possa decidir o seu destino e construir sua transformação. Isso porque, na medida em que a comunidade é conhecedora de sua situação social, das necessidades mais básicas que se impõe em seu cotidiano, muitas vezes ignoradas pelas autoridades públicas, os atores mobilizados adquirem importância vital para “desestatização” das decisões do governo municipal.

Para que esse intento seja alcançado, é preciso que se tenha clareza do imperativo de um esforço capilar de organização e articulação entre as mais diferentes lideranças e setores existentes nessa localidade, envolvendo aquelas presentes tanto no campo, quanto na cidade, uma vez que a construção de um projeto político de desenvolvimento social precisa transcender a falsa dicotomia urbano/rural, cidade/campo, o que pressupõem pensar a “questão local” como um produto social, construído pela integração de diferentes e variados atores individuais e coletivos (BOURDIN, 2001), onde seja possível criar um dinamismo associativo com possibilidades de discutir, elaborar e implementar políticas amplas e coordenadas com o objetivo de melhorar a qualidade de todos que vivem nesse espaço territorial organizado.

É certo que, se por um lado, a perspectiva do poder local enquanto força de empoderamento social favorece o fortalecimento da comunidade e sua interlocução com os governantes, por outro lado, não dá para desconsiderar os riscos, dilemas e desafios que tais relações enfrentam para consagrar-se enquanto arena de reivindicações e disputas, pois ao abrir espaços para o confronto de interesses heterogêneos e muitas vezes, dicotômicos, esse modelo de democracia semidireta, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades econômicas, sociais, políticas, culturais, pode acirrar os conflitos e inviabilizar alternativas às questões propostas.

Um outro fator que deve ser ponderado em relação a esses impasses em torno do poder local, diz respeito à dificuldade de conciliar a lógica dos interesses específicos de cada setor com a lógica dos interesses coletivos, pois, na medida em que a transferência das decisões sobre as definições de programas sociais passa para a sociedade e assume papel de co-autora,

os riscos de distorções e agregações políticas se tornam mais favoráveis, uma vez que se tem uma multiplicidade de sujeitos com interesses díspares e multifacetados, uns compromissados com as expectativas e necessidades coletivas, outros com os interesses particulares e corporativos, aspectos esses que, sem dúvida, podem impor entraves e limites a essa dinâmica e assim pulverizar o teor político da participação.

Sobre essa questão, Santos Júnior (2001) alerta que os perigos por essa disputa pelo poder, está no arregimento das forças sociais pelas preocupações particularistas de setores mais conservadores ou pelo domínio da lógica do mercado, podendo incidir na distribuição desigual do acesso aos bens e serviços, no deslocamento de investimentos públicos para áreas não prioritárias da população, mas que favorecem o setor privado.

Nessa mesma direção vão as reflexões de Daniel (op. cit.), quando aponta para as distorções que podem ocorrer nesse campo de sinergia social, que, por conta do discurso participativo, de deliberação coletiva em relação às demandas por serviços sociais, podem ser usadas como instrumentos de barganha eleitoral, em que se troca fidelidade partidária por empregos, cargos de confiança, energia elétrica, saneamento, habitação dentre outras necessidades básicas que são obrigações do poder público e, na leitura desse autor, só contribuem para a cristalização de um fisiologismo político, infelizmente, muito comum no cenário brasileiro.

Em um primeiro momento pode parecer até contraditório em nossas reflexões estarmos discorrendo sobre tais dilemas enfrentados pelos atores e setores que integram o poder local, quando no decorrer deste estudo, temos nos mostrado favoráveis a essa sinergia social como importante força contra-hegemônica, de emponderamento e inserção de grupos e lideranças que durante muito tempo foram marginalizados nos processos de decisão. Porém, seria ingenuidade nossa, abordarmos essa discussão enquanto um campo de integração harmônico e de afinidades políticas e ideológicas, onde se cultive a imagem do consenso e das relações simétricas de poder.

Ao contrário, nosso interesse aqui é problematizar a multipolaridade das relações e do exercício do poder presente nesse mosaico social por entender que ao se constituir uma das dimensões de nosso objeto de estudo, sua abordagem precisa contemplar as mais variadas possibilidades, sejam elas de confluências ou de divergências, que fazem parte de sua dinâmica conflitiva e, ao mesmo tempo, mobilizadora.

Daí concordarmos com Fischer (2002) quando aponta que analisar o poder local é considerá-lo enquanto espaço em que setores disputam uns com os outros a capacidade de mando de um dado território, por isso não é possível desvinculá-lo das múltiplas escalas de

poder individual e societal, que ora se afastam, ora se entrelaçam; de suas ambigüidades e configurações, pois

A transversalidade ou a complexidade das relações entre dominantes e dominados – com tensões, avanços e recuos permanentes, com ganhos e perdas reais e simbólicas, que podem ser avaliados diferentemente conforme a perspectiva – faz com que se reconheça a crescente pluralidade do poder espacialmente localizado (Id, 2002, p. 15).

Na verdade, considerando-se as limitações que perpassam e tangenciam as questões relacionadas ao poder local, ao nosso ver, trata-se ainda de experiências alternativas que sem dúvida alguma, possibilitam o desenvolvimento do capital social, este entendido a partir da abordagem proposta por Putnam (1996) como potencial elemento catalisador do empoderamento da cidadania, enquanto engajamento cívico via participação em associações voluntárias.

É certo que não é possível pensar em participação sem o envolvimento e articulação entre os demais atores e segmentos sociais e institucionais; sem que sejam oportunizadas condições para que a população seja protagonista nos processos decisórios. Um dos aspectos centrais que devem ser levados em conta para potencializar o capital social é a presença de redes e canais informativos e associativos em que a sociedade possa discutir, compreender e deliberar sobre os dilemas da ação coletiva.

Tendo isso como ponto de referência para subsidiar nossas reflexões em torno das questões levantadas sobre a existência de possíveis redes de relações entre a SEMEC e os representantes do poder local, podemos perceber uma atuação política ainda frágil em torno da gestão educacional de Altamira, sobretudo devido à escassez de canais e mecanismos apropriados para assegurar a inserção política dos segmentos locais nas discussões relativas ao processo educativo e no controle social das ações administrativas.

Embora o município conte com um considerável número de sítios tidos como adequados à mobilização e intervenção, em que a comunidade possa se vincular para exigir publicidade das ações executadas pelos gestores, tais como o Conselho da Alimentação Escolar e de Acompanhamento do FUNDEF, os Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres, o Conselho Tutelar, os demais movimentos sociais e organizações não-governamentais (Movimento das Mulheres, o MDTX, a FVPP, entre outros), o próprio SINTEPP e a comunidade escolar, identificamos em nossas investigações, limitações no fluxo



das relações com a Secretaria de Educação, motivadas pelas assimetrias existentes na municipalidade quanto ao domínio das informações, das necessidades educativas locais e do poder de intervenção, o que dificulta a ação comunicativa e obscurece as atuações coletivas dos diversos agentes sociais no embate do espaço público.

Aí está, em nossa avaliação, os elementos de estrangulamento do empoderamento social em Altamira, pois esses mecanismos que deveriam atuar em conjunto com a SEMEC no que tange à busca de alternativas de elaboração de planos, decisões, execução, acompanhamento de programas educacionais que efetivamente incorporem as expectativas e anseios da população, atuam de maneira fragmentada, desarticulada, cada um tomando conta de suas próprias áreas, sem que vejam esforços conjuntos e objetivos comuns.

Um dos obstáculos para explicar esse isolacionismo, seja a maneira com que os mesmos percebem o sentido do processo educativo, pois conforme discutimos anteriormente (cf. capítulo II, no item sobre a concepção de educação), esta se encontra circunscrita à escolarização, aos conhecimentos que são estabelecidos pelo currículo formal sem muita vinculação com o contexto macro da sociedade, com as especificidades do próprio território amazônico, do qual o município está integrado. Percepção essa que vai de encontro, ao que nos parece, com a dimensão educativa defendida por alguns dos movimentos presentes em Altamira, ou seja, da educação enquanto elemento central da formação da cidadania.

Mesmo havendo essa divergência quanto ao tratamento dado às questões educacionais, pouco se tem feito por parte desses segmentos para provocar um planejamento mais coerente ao processo educativo, bem como o desenvolvimento de atitudes mais democráticas por parte da gestão. De um lado, temos a Secretaria de Educação, a qual continua a conduzir a educação de maneira centralizada, de acordo com sua visão estreita e equivocada do significado do que seja “gestão democrática”; de outro situam-se os representantes do poder local, os quais permanecem ausentes e apáticos a essa dinâmica institucional que vem se mostrando cada vez mais distante dos centros de debates, pois sob a justificativa de não haver convites e oportunidades para compartilharem as decisões e proporem alternativas, essas lideranças e segmentos têm permitido que o poder decisório seja cada vez mais de domínio das instâncias superiores de governo.

Nessa medida, o que se apresenta no cenário social de Altamira é uma relação muito incipiente com as lideranças do poder local, sem que tenha a clareza por parte dos agentes da SEMEC de sua força de representatividade e articulação social, ou porque é conveniente para sua potencialidade no processo de construção de propostas mais solidárias.

No que se refere à APM e aos conselhos existentes no município no campo da educação, percebemos que estes têm pouca expressão em suas intervenções, as quais se resumem ao acompanhamento das decisões em suas respectivas áreas de atuação. O que é mais grave é que os atores que compõem esses colegiados, dentre os quais muitos deles são pais de estudantes vinculados à rede pública de ensino, não se dão conta de que se constituem representantes da sociedade civil nessas esferas institucionais e políticas legítimas de controle social, com responsabilidades de reivindicar a melhoria da qualidade da educação e de exigir transparência das ações estatais.

Quanto ao sindicato e aos professores, detectamos em nossas investigações um silenciamento angustiante diante dos acontecimentos que marcaram e têm marcado o contexto educacional em Altamira, diante dos quais os docentes e o SINTEPP não têm conseguido se mobilizar como seus próprios pares como contraponto, como espaço de reivindicação em favor da democratização da gestão. Isso porque ainda se verifica um discurso em defesa da valorização do magistério unificado à questão salarial.

Crítica essa verificada no depoimento de três docentes entrevistadas, pois acreditam que o sindicato não tem conseguido ainda lutar por melhores condições de trabalho dos profissionais da educação de forma mais contundente, embora ratifiquem que um dos motivos para esse insucesso do SINTEPP possa ser consequência das dificuldades de os professores se envolverem mais nas discussões levantadas por essa entidade. Os trechos abaixo ilustram tais posicionamentos:

Eu acredito que o SINTEPP tenha tentado lutar, reivindicar melhores salários para os professores do município. Mas ele, bom... Têm muitos professores que culpam o SINTEPP, mas eles mesmos não sabem seus direitos. Têm professores que acham que o SINTEPP é uma coordenação de cinco ou seis pessoas, [...], e querem que essa coordenação resolva todos os nossos problemas. E a gente sabe que não dá certo. Eles têm uma coordenação, mas esta também precisa do apoio da maioria para poder ter força e coragem de ir lá lutar (Professora Vânia).

Eu acho que na gestão passada, o SINTEPP foi mais atuante, brigava mais pelos direitos dos docentes. Nesta gestão, eu não sei, eu ainda não vi nenhum movimento mais intenso (Professora Cecília)

Não que discordemos de suas lutas em defesa de uma política salarial mais justa, mesmo porque conhecemos a situação atual em que se encontram esses trabalhadores, com

salários que se configuram como os mais baixos de toda região da Transamazônica e do Baixo Xingu. E mesmo com o concurso realizado em 2005 e a elaboração e aprovação do Plano de Cargos, Carreira e Salários nesse mesmo ano, suas propostas de solicitação de aumento não foram aprovadas pelo poder público, o que tem, sem dúvida, comprometido sua atuação em atividades docentes, pois de acordo com o depoimento dos professores com quem dialogamos no decorrer da pesquisa de campo, estes se mostraram muito insatisfeitos com política salarial executada pela prefeitura, fato que os obriga, segundo seus relatos, a trabalhar em diversas escolas para garantir uma renda razoável no final do mês, ficando sem muito tempo para pesquisar e preparar aulas com maior qualidade.

Porém, o que nos leva a suscitar essa questão é o modo como essa tem sido implementada, uma vez que os debates têm como enfoque principal as reivindicações salariais, quando estes poderiam estar contemplando também em suas reivindicações as melhorias das condições de trabalho no contexto escolar que, a nosso ver, abrange de forma mais ampla tanto às necessidades trabalhistas quanto às possibilidades de melhorias da qualidade da educação pública como um todo, além de fortalecer sua força sindical junto à própria sociedade altamirense em defesa da democratização da gestão educacional.

Com relação aos diretores, pudemos perceber uma aceitação subordinada em relação às orientações advindas da Secretaria de Educação e, até mesmo, uma aquiescência em relação às mesmas, refletindo sob a forma de defesa da necessidade de tais imperativos para dar corpo e legitimidade aos desdobramentos da política educacional. Porém, mesmo considerando que estes ocupem tais cargos por indicação política, uma vez que não existe a prática de se fazer concurso ou eleição no município para tal colocação, defendemos que esses agentes não podem e nem devem se sentir na obrigação de compactuar e seguir todas as diretrizes, que geralmente vêm de cima para baixo, sem que haja discussões sobre as mesmas.

Portanto, em que pese todos os desafios que têm que enfrentar em torno das responsabilidades que esse posto demanda, que é de gerir as atividades administrativas e pedagógicas das escolas e responder diretamente pelo desempenho das mesmas, advogamos que suas atitudes interventivas precisam ser no sentido de garantir a mudança efetiva nas estruturas de poder no interior das escolas, quebrando os padrões hierárquicos e autoritários da relação direção escolar – comunidade local; educador-educando. Isso significa o imperativo de transcender as influências ideológicas e político-partidárias que comumente perpassam de alto a baixo as ações gestionárias desenvolvidas por esses atores sociais e fragilizam o empoderamento escolar.

Daí concordarmos com o posicionamento de Lima (2001) quando argumenta a probabilidade de resistência dos atores escolares em relação às regras formais elaboradas no plano das orientações para ação à medida que existe no espaço das instituições educativas, de possibilidades de atuação através das *infidelidades normativas*, que dizem respeito a construção de estratégias opositoras ao normativismo e refletem-se sob a constituição de normas produzidas e socializadas nas relações sociais que se materializam no cotidiano escolar.

Nessa acepção, esse autor analisa que, pelo fato de as organizações educativas serem locais de interação social, e porque sujeitos que dela fazem parte dispõem de *margens de autonomia relativa*, mesmo quando esta não se assegura juridicamente e formalmente reconhecida e regulamentada, os atores escolares não podem se limitar

Ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrém, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas a *priori*, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras (Id., 2001, p. 94 – itálicos do autor).

Uma ausência significativa nessa municipalidade é do Conselho Municipal de Educação, que concebido como um espaço para viabilizar o exercício do poder político pela sociedade, como importante canal de diálogo que garantiria o resgate do sentido público da prática educativa (BORDIGNON E GRACINDO, 2004), foi muito lembrado pelos entrevistados em seus depoimentos, os quais ressaltaram a necessidade de sua reativação, fato que até o momento não foi consolidado e não se verifica qualquer trabalho nessa direção, impedindo-nos de percebermos qualquer ação com o comprometimento de mudança tão anunciada nos depoimentos já relatados.

É oportuno também destacarmos a carência de outras medidas vistas de consulta, deliberação e publicização das ações desenvolvidas pela SEMEC, a exemplo das audiências públicas, assembléias, fóruns, apontados para Daniel (1994) como terreno de situações concretas de partilha de poder.

Nesse ponto, é sintomática a inexistência de uma agenda política ou de estratégias metodológicas no cenário altamirense que o espraiamento de informações, o planejamento de instrumentos de divulgação das decisões e das atividades propostas para a melhoria da qualidade do ensino.

Ao nos defrontarmos com esses vazios, concordamos com Paro (2001) quando alerta que a informação, o conhecimento e ação são instrumentos indispensáveis ao exercício do poder. Portanto, as implicações dessas lacunas acima referendadas impõem redefinições na política educacional, na gestão da educação e nas práticas desenvolvidas no âmbito da SEMEC e das unidades escolares, pois nos moldes em que a educação vem sendo conduzida, dificilmente conquistaremos a sua democratização.

Afirmamos isso por acreditarmos que o agir político, a participação popular e o exercício da cidadania encontram-se cerceadas por um “vácuo” burocrata e gerencialista que atualmente vem assolando o campo educacional em nível nacional, regional e local. Pois sem a existência concreta de iniciativas de partilha e redistribuição de poder, os segmentos e os atores locais permanecerão no anonimato sem que se vislumbrem possibilidades de construir redes e teias associativas no tecido social altamirense, favorecendo a articulação entre a democracia representativa e a democracia direta.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: Algumas questões para discussões.**

Algumas reflexões podem esclarecer as dificuldades, os impasses e os dilemas que se circunscrevem no campo da gestão municipal da educação e no plano do poder local em Altamira. Ao considerarmos a questão principal levantada em nossa pesquisa, o de analisar se as definições institucionais e as práticas efetivadas pela gestão da política educacional dessa municipalidade têm possibilitado a inserção dos atores e segmentos sociais nas discussões que envolvem o processo educativo e se têm contribuído para a democratização do poder local, tentamos aqui, à guisa de conclusões preliminares, destacar alguns pontos que julgamos importantes sobre as contradições da política educacional instituída e de suas ações gestonárias, bem como no que diz respeito ao tratamento dado a demanda da participação da comunidade local nos desdobramentos desse programa.

A nossa escolha em focalizar essa discussão se deu por força da discussão sobre o avanço do poder local, como campo de debates, negociações e interlocução entre o estado e os diferentes segmentos sociais que compõem o tecido social brasileiro. Um outro aspecto que nos incentivou a investigar essa questão, foi o fato da existência de diversas experiências democráticas que vem acontecendo no dias atuais, tanto em nível global quanto local.

Um dos primeiros pontos que chamamos atenção diz respeito às discussões que nortearam nossas investigações, o debate sobre o poder local, que ao se constituir como arena de interlocução e disputa, vem tornando-se referência enquanto elemento para promover a participação dos cidadãos em decisões relacionadas ao exercício da democracia.

Dito isso, nunca é demais reafirmar que o processo de redemocratização no cenário brasileiro tratou-se de uma mobilização coletiva na qual a população e as elites políticas mais progressistas, a partir da década de 1980 e com maior intensidade nos anos de 1990, trabalharam em conjunto pela construção de valores e regras necessárias à reorganização do tecido social no País, no sentido de instituir práticas de um novo “fazer” político e social.

As propostas e as reivindicações demandantes dos setores, organizações e movimentos populares, refletiram e vêm refletindo um processo de resistência ao modelo de Estado centralizador, ao mesmo tempo em que reforçam a “convicção” de que, mesmo sendo considerado utópico por alguns descrentes, há grandes possibilidades de avançar para a construção de novos arranjos e espaços públicos e melhores formas de convívio.

Essa mobilização política e social da sociedade brasileira organizada em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas, favoreceu o

fortalecimento do poder local enquanto arena de mediação entre as ações estatais e as demandas sociais. Expressando-se como campo de expressões deliberativas, este tem possibilitado de novas formas para se construir bases de formação para as políticas públicas de natureza democrática, por meio de ações associativas.

Como foi evidenciado no decorrer de nossas reflexões, o termo poder local ganhou destaque a partir da Constituição de 1988, por meio da instituição dos municípios como entes federativos autônomos, o que sem dúvida permitiu aos seus governantes e população, possibilidades de superar os localismos das estruturas de poder político, reforçando uma conjunção entre os atores e segmentos sociais com os representantes do poder público (CACCIA BAVA, 1994; DOWBOR, 2006), projetando a constituição e reinvenção de práticas mais solidárias comprometidas com os anseios e expectativas locais.

No contexto de Altamira, podemos dizer que a atuação diferentes segmentos e lideranças sociais que compõem o poder local, a exemplo dos movimentos sociais, associações, organizações não-governamentais, o próprio governo municipal dentre outros, encontra-se em um estágio de reivindicações que prenunciam lutas pela criação de espaços democrático-participativos, havendo ainda pouco envolvimento da sociedade local nos processos de decisão que se circunscrevem no campo educacional. Um dos fatores que contribuem para esse distanciamento, conforme identificamos em nossas análises, é a predominância de um modelo de governança centralizada na figura do governo municipal e no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

Em relação a esse aspecto, encontra-se a questão do desconhecimento por grande parte da comunidade, das atividades e práticas desenvolvidas pela SEMEC, no que diz respeito à gestão da educação pública, que por serem restritas mais especificamente aos sujeitos que fazem parte dessa instituição, acaba por excluir a população de suas ações ao mesmo tempo em que reforça o centralismo e as relações de poder. Essa prática concorre para que haja conflitos e desconfianças por parte das lideranças e setores locais quanto ao direcionamento que é dado à educação.

Outro elemento que discutimos e que podemos destacar neste momento por se constituir parte central de nossas problematizações, trata-se das propostas de gestão da coisa pública que vêm sendo gradativamente incorporadas e vão influir no estabelecimento das políticas educacionais no cenário brasileiro. De acordo com o que discutimos no decorrer de nossos estudos, os princípios orientadores da maneira de gerir a educação municipal e escolar têm sua origem na “preocupação” das agências internacionais e de órgãos federais quanto à

sua produtividade e eficiência da educação e, conseqüentemente, da escola. Preocupação essa que se mostra bem próxima da lógica produtiva do mercado globalizado.

Por meio desse discurso, adotam-se medidas de modernização do processo educativo que resultam na apropriação de critérios de excelência, de eficácia, de competitividade, qualidade, enfim, de um acervo de pré-requisitos alinhados no contexto da Reforma do Estado.

Atrelada a essa nova engenharia de organização do modo de gerir o sistema educacional, temos ainda retórica eloqüente de um conjunto normativo que se situa em torno da descentralização do ensino em suas vertentes administrativa, financeira e pedagógica, como forma de democratizar a educação. E, embora a defesa da gestão democrática tenha sido incorporada na CF de 1988, e reforçada na LDB 9.394/96, a literatura da área sinaliza para os grandes desafios que precisam ser superados para que esse princípio constitucional possa ser alcançado.

No entanto, para que a política de descentralização possibilite a democratização da educação, é preciso concentrar esforços coletivos no sentido de construir não somente um processo de restabelecimento do aparato político-administrativo, porém, é imprescindível criar condições para a construção de práticas participativas com a sociedade local, de modo a potencializar a capacidade de auto-organização, de mobilização e de protagonismo dos distintos setores e instâncias existentes.

Desse modo, com o objetivo de analisar os desdobramentos e desafios das práticas institucionais da educação de Altamira proposta, delineada e efetivada pela SEMEC, com a intenção de desvelar como o processo educativo tem contribuído para a formação e a inserção de agentes sociais nos processos de democratização da sociedade local; os elementos investigados nos deram conta de um cenário bastante conturbado em relação à questão da mobilização e participação dos segmentos e atores sociais nos processos de inserção e decisão no que diz respeito ao desenvolvimento e concretude da política educacional instituída nessa localidade.

Ao examinarmos todo o processo de implantação e implementação da política educacional proposta para a educação pública desse município no período de 2001 a 2005, no caso o Programa Escola Campeã, hoje denominada Rede Vencer, detectamos práticas e ações que deram maior destaque aos procedimentos organizacionais e operacionais demandados pelo Instituto Ayrton Senna, o que concorreu para que houvesse a ênfase dos aspectos operacionais desse programa educativo por parte da Secretaria de Educação, deixando a descoberto os procedimentos pedagógicos e participativos. Isso implicou uma visível ausência



de articulação e envolvimento dos sujeitos sociais, da comunidade local e da própria escola nas deliberações em torno de sua implantação e de seus desdobramentos, o que ocasionou uma forte resistência por parte dos professores e do sindicato às diretrizes e orientações normativas e funcionais.

Pela concepção proposta, que se configurou mediante profundos ajustes e acomodação institucional dos interesses políticos da época, esse programa que deveria promover a melhoria da qualidade do ensino público por meio do combate à evasão, reprovação e distorção idade-série por meio do enaltecimento da noção de escolas eficazes, mostrou-se inoperante até o momento quanto aos problemas que se propunha minimizar, uma vez que os dados indicam a persistência dos mesmos.

Inoperância essa que pode ter como elemento central a redução das dificuldades educacionais à esfera da gestão, no seu sentido mais restrito, ou seja, de limitar os rumos da educação mediante às modificações político-institucionais e administrativas, de modo a privilegiar os aspectos operacionais e organizacionais da rede pública de ensino dessa municipalidade. Ao fazer isso, a problemática do processo educativo e de sua gestão deixa de ser considerada em suas múltiplas dimensões e na perspectiva de contexto e de suas determinações históricas.

Quanto à questão do envolvimento da comunidade local nas questões educacionais, foi possível constatar um expressivo distanciamento dos atores locais nos processos deliberativos e decisórios, por força da existência de relações de poder bastante assimétricas, as quais fragilizam e impossibilitam a criação de redes associativas, fundadas nos princípios da democracia participativa.

Nesse sentido, as dificuldades de articulação e cooperação entre a Secretaria de Educação e os setores e as lideranças locais têm impedido o espraiamento de práticas democráticas no âmbito da gestão educacional, o que, reforçado pela inoperância e escassez dos canais e espaços participativos, reflete a prevalência de mecanismos guiados pela lógica da cultura política centralizadora do poder público municipal, sem se ter uma visão clara de que esse campo se constitui e pertence à esfera pública, o que pressupõe a participação e diálogo entre o poder local constituído territorialmente.

Com base nesse entendimento, a prática educacional e as próprias instituições escolares não podem ser pensadas e muito menos compreendidas, como propriedade do governo municipal. As escolas são um bem público, portanto, a elas precisam ser dadas a visibilidade da ação conjunta por meio da incorporação de formas múltiplas de experiências

com possibilidades de promover processos interativos e democráticos, na perspectiva de despertar um tipo de sentimento de pertença e de identidade coletiva.

Por conta dessas práticas, podemos dizer que a democratização da gestão educacional em Altamira ainda é inexistente, posto que sem a participação da sociedade nos processos decisórios, aqui entendido como um componente prioritário, dificilmente esta se concretizará. Embora no plano das orientações gerais seja atribuído à comunidade local o exercício da participação, como bem reforça a nova LDB, de modo a atuar principalmente como interlocutora privilegiada na gestão da política tanto no nível da gestão escolar quanto na municipal, buscando diminuir, na medida do possível, os aspectos fisiológicos e paternalistas frequentemente implícitos em projetos participativos, no contexto educacional altamirense, essas proposições ainda não conseguiram se concretizar.

Um dos fatores que têm contribuído para que essa mudança qualitativa nos processos de inserção e protagonismo não se materialize no campo educacional, dá-se em parte, pela inexistência de estratégias que oportunizem a criação, ampliação e dinamização de instâncias participativas. Isso porque a constituição de canais e espaços participativos não é suficiente para promover a democratização da educação, se não houver investimentos na educação, a valorização dos docentes e o compartilhamento efetivo do poder político.

Com isso, é possível perceber que os alcances da participação, apesar de presenciarmos no momento atual algumas ações que visem oportunizar o envolvimento da sociedade civil nos assuntos educativos, verificamos que se tratam ainda de ações focais e esporádicas. Ou seja, os estímulos se encontram relacionados ao nível da escola, a qual tem a responsabilidade de mobilizar os pais e a família, principalmente por intermédio do Conselho Escolar e dos demais órgãos colegiados existentes, havendo pouco incentivo pelo órgão gestor, da criação de um *ethos* efetivamente participativo da população.

Diante disso, podemos dizer que o arranjo político que se encontrava e se encontra à frente da prefeitura local, durante o período investigado, não contribuiu e, ainda, não tem contribuído para a democratização do poder local em Altamira, aspecto que pode ser decorrente tanto por não permitir o acesso da população aos canais participativos, quanto pelo próprio conservadorismo das práticas administrativas executadas nessa municipalidade, que ao ter na figura do prefeito, o pretense representante maior dos interesses da sociedade local, orchestra o conjunto dos serviços públicos de forma centralizada, concorrendo para a restrição do poder decisório e ao estreitamento da esfera pública.

Outro ponto que necessita de maior reflexão, é o tratamento dado à educação pública, no município de Altamira, aqui considerada como importante elemento sociopolítico para a

formação e o desenvolvimento social e identitário, vive contradições e desafios, posto que esta ainda centra-se em visão essencialista, ou seja, na perceptiva do ensino formal desenvolvido nas escolas com objetivos expressos visando tão somente a escolarização. E, embora tenha se implantado uma política educacional com a intenção de oferecer maior qualidade à educação municipal, os próprios critérios que sustentam a gestão desse programa, não conseguem confirmar alterações substantivas na formação de seus usuários.

Desse modo, é preciso repensar a prática educacional, pois a educação somente no âmbito da escolarização termina por limitar a dimensão mais ampla da cidadania, pois esta não tem conseguido formar sujeitos para atuar nas lutas sociais, para participar politicamente de processos de reivindicações. Pois a cidadania de que estamos tratando, fundamenta-se na concepção democrática, da *res publica*, que conduz ao jogo do projeto coletivo de vida. E nessa percepção, a participação não representa somente colaboração e voluntarismo, mas representa condição *sine qua non* para o exercício de poder

Assim sendo, a participação, que pode ser entendida enquanto elemento importante na democratização do Estado e na incorporação dos setores populares na gestão pública tornou-se elemento a ser proposto pela administração enquanto referência fundamental ao sentimento de comprometimento dos sujeitos da escola e da própria sociedade, com a questão dos resultados de desempenho dos alunos e da produtividade escolar, que por constituírem bases organizacionais e institucionais da política educacional materializada, secundariza a nosso ver, o processo de formação e ativação da cidadania. Dessa forma, a participação no cenário educativo está ainda muito vinculada à noção de utilidade/objetividade daquilo que era discutido e proposto pela SEMEC, refletindo as dificuldades de romper com a cultura política predominante.

Embora houvesse um discurso da existência de canais participativos no âmbito local, visualizamos uma grande escassez desses espaços concretos para implantar e consolidar instâncias descentralizadas e democráticas, de modo a aumentar o nível de participação da sociedade local nos processos gestionários. Desse modo, faz emergir a necessidade de a comunidade, através de formas organizativas e representativas, reivindicar seu direito constitucional de participar dos processos deliberativos, debatendo, propondo e decidindo, pois a participação na gestão pública que se pretende ser democrática, não pode restringir os canais e os espaços participativos somente aos assessores do governo. Estes devem ser estendidos a todos os segmentos e atores sociais no enfrentamento de suas necessidades coletivas.

Nesse sentido, é imperativo que as abordagens participativas no campo educacional, avaliadas como um primoroso instrumento da construção da democracia, sejam compreendidas com a devida especificidade e criatividade, de modo a desencadear, em diferentes níveis, o processo de formação de capital social e do desenvolvimento local e, ao mesmo tempo possibilitar o enfrentamento de práticas centralizadoras e autoritárias.

Sobre essa discussão, o essencial é termos a clareza de que o engajamento coletivo e efetivo só é possível acontecer, como bem nos lembra Daniel (1994), por meio da presença simultânea de duas condições: um conjunto de cidadãos, segmentos e entidades sociais dispostos a participar, e canais e mecanismos de participação criados pelo estado. Não se trata aqui de fazer uma distinção entre essas duas dimensões – Estado e sociedade civil – no sentido de manter as clássicas relações fisiológicas e funcionais que tendem a perpetuar as práticas mandonistas que durante muito tempo se fizeram presentes no contexto político brasileiro; mas, manter a distância entre a ordem do poder político e da ordem dos direitos, as quais são elementos básicos para o sistema democrático.

O certo é que, enquanto houver a separação entre estado e sociedade civil, tal como identificamos em Altamira, a gestão democrática permanecerá somente no campo da formalidade. Isso coloca a urgência de que o poder local tenha a perceptibilidade quanto a necessidade de lutar por projeto educacional que efetivamente consubstancie o apelo da comunidade altamirense por meio de uma ação coletiva efetiva.

É nessa perspectiva que defendemos as propostas de participação dentro do conceito de democratizar e inovar na gestão da coisa pública. Isso porque, as dinâmicas de participação possibilitam um aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da administração no campo educacional. Isto reforça a sua razão de ser como instância, com bases comunitárias e associativas, de concretização de um exercício de controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários e representa uma referência de inovação e de construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos.

A necessidade do aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da gestão educacional reforça o imperativo de serem criados espaços públicos e instâncias com bases comunitárias de consolidação de um exercício de controle mais permanente e consistente da gestão da educação pública pelos seus usuários. Além disso, deve-se enfatizar que as comissões gestoras, assim como outras instâncias de participação implantadas, representam a referência da inovação e da construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos. Trata-se de um estímulo à participação ativa baseado no pressuposto de estimular

a co-responsabilização dos usuários e uma disponibilidade para maior interlocução e uma permeabilidade das propostas populares junto à administração.

Entretanto, a precária institucionalização da proposta junto aos usuários, as dificuldades do enraizamento dessa política no âmbito dos sujeitos escolares, e o predomínio de uma visão imediatista em detrimento de uma concepção mais abrangente do processo formativo das crianças e jovens, têm inviabilizado a consolidação de uma rede associativa entre a população local e a SEMEC, tendo como ressonância o enfraquecimento do fluxo comunicativo no período de 2001 a 2005, provocando uma total disputa, de um lado, pelos atores sociais em busca de maior participação.

Por outro lado, os responsáveis pela gestão em tentar conduzir a educação pública a partir de diretrizes normativas, sem oferecer perspectivas mais democráticas de envolvimento de outros setores da sociedade, somente tem contribuído para reforçar o não-envolvimento da população, conduzindo ao próprio descrito de suas ações junto a comunidade. Mesmo porque o espaço para que isto ocorra resulta da pouca consolidação de um tecido associativo mais predisposto a reivindicar e preservar um direito adquirido de interferir na gestão. E isso facilita o esvaziamento dos instrumentos descentralizadores e de participação existentes, retomando a tradição da lógica centralizada de gestão.

Diante do exposto, a realidade da gestão municipal da educação e sua relação com o poder local, permite inferir que a jornada nessa municipalidade ainda está por ser construída, e esta precisa envolver todos os sujeitos que, direta ou indiretamente, compõem o tecido social, uma vez que entendemos que se trata de uma construção coletiva, de caráter público, e que supõe a apropriação dos espaços da educação no âmbito do Estado local, por toda a sociedade altamirense.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº. 24, novembro, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. *Recentralizando a Federação?* Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº 21, novembro, 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. *Relações federativas nas políticas sociais*. Educação & Sociedade, Campinas, v, 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização e Estado Federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, nº. 40, junho de 1999.

\_\_\_\_\_. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANNA, M<sup>a</sup> Silvia Werneck (orgs.) *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

ARROYO, Miguel G. *Experiências de Inovação Educativa: o currículo na prática escola*. In: MOREIRA, Antonio F. B. (org.). *Currículo: políticas e práticas*. – 5<sup>a</sup> Ed. – Campinas, SP: Papirus, 2002.

ASSIS, Ayerde da Luz Siqueira. *Módulo de Alfabetização – Manual do Professor*. – São Paulo: Global, 2001.

AZEVEDO, Janete M. L. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo);

BAHIA, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO. *Escola Campeã – Gerenciando a Escola Eficaz: conceitos e instrumentos*. Salvador, Secretaria do Estado da Educação, 2000.

BAQUERO, Marcello. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº 24, novembro, 2003.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escola em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. C. (org.). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Presidência da República/MEC, jan., 2001.

*Constituição da República Federativa do Brasil*. 18ª ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional 14*, de 12 de Setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e apresenta nova redação ao artigo 60 do ADCT.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_ *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*, Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_ *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do estado Brasileiro. Brasília, novembro, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 2004.

CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e Poder Local. In: Daniel, Celso (org.) *Participação Popular nos Governos Locais*. Revista Instituto Pólis, nº 14, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a Reforma do Estado. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 50, março de 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

COSTA, João Bosco Araújo da. *Ressignificação do Local; o imaginário político brasileiro pós-80*. Revista São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, nº 3, jul.set./1996.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DANIEL, Celso. Gestão Local e participação da sociedade. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.) *Participação Popular nos Governos Locais*. Revista Instituto Pólis, nº 14, 1994.



DIAS, Leila Christina. Redes: Emergência e organização. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). *Geografia: conceitos e temas*. – 7ª ed.- Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2005.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social: descentralização, participação e as novas tendências*. v. III. ed. Ver. E atualizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_ *O que é poder local?* Disponível no site <http://www.dowbor.org>. Acesso em 21 de março de 2007.

FELIX ROSAR, Maria de Fátima. A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. 5ª ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2003.

FERREIRA, Naura Syria. Gestão Democrática da Educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

FIORI, José Luiz. *O Vôo da Coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro – Edições Graal, 1979.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_ (org). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

FONSECA, Marília. A Gestão da Educação Básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado. In: VEIGA, Ilma P. A.; FONSECA, Marília (orgs). *As dimensões do projeto político-pedagógico: Novos desafios para a escola*. 3ª ed., Campinas, SP: Papirus, 2004.

FRANÇA, Aldirene [et al.]. *Poetas & Poesias – Altamira, Pa, 1999*. (Associação dos Artistas de Altamira).

FREITAS, M. T. A Perspectiva sócio-histórica: uma visão humana na construção do conhecimento. In: FREITAS, Maria Teresa; JOBIM, Solange e KRAMER, Sonia (orgs). *Ciências Humanas e Pesquisa: leituras de Mikhail Bakhtin*. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção questões de nossa época; v. 107).

FRIGOTTO, Gaudêncio. O Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Educacional. In: FAZENDA, Ivani. (org.). *Metodologias da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez, 1989.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ/SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. *Plano Estadual de Educação – 1995-1998*.

\_\_\_\_\_. *Termo de Convênio de Cooperação Técnica – nº 002, de 02 de março de 1998*.

HÉBETTE, Jean. *Cruzando Fronteiras: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. Belém: EDUFPA, 2004a. Volume I.

HÉBETTE, Jean; CASTELLANET, Christian; HENCHEN, Mário. Os Níveis pertinentes para a pesquisa-ação sobre a gestão dos recursos naturais nas regiões de fronteira: para um diálogo com pesquisadores e planejadores. In: HÉBETTE, Jean. *Cruzando Fronteiras: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. Belém: EDUFPA, 2004b. Volume IV.

HISTÓRICO DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ, texto do 3º Encontro Regional dos Secretários de Educação, Gerentes e Superintendentes Escolares parceiros do Programa Escola Campeã, mimeografado, s/d.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914 –1991*. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Gestão Nota 10*. Módulo 05/2006.

\_\_\_\_\_. *Jornal Educação em -Cena*. Ano 1, número 1, outubro de 2005.

LIMA, Licínio C. *A Escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. Descentralização, municipalização e FUNDEF no Pará. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAÇÃO: Cortez, 1999. (Federalismo no Brasil).

LÜCK, Heloisa. *Concepções e Processos Democráticos e Gestão Educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006a. Série Cadernos de Gestão, v. II. .

\_\_\_\_\_. *A Gestão Participativa na Escola*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006b. Série Cadernos de Gestão, v. III.

MUCHAGATA, Márcia e Colaboradores. A Participação da Sociedade Civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia. In: SIMÕES, Aquiles. (org.) *Coleção Amazônia: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. Belém: Alves Ed., 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Políticas comparadas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p. 577-654, 1999.

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

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na Organização e na Gestão do Trabalho na Escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; FELIX ROSAR, Maria de Fátima. (Orgs.) *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

\_\_\_\_\_. A Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, João Batista de Araújo e Colaboradores. Programas de Alfabetização – Se Liga; Programa de Aceleração – Acelera Brasil. *Manual de Operacionalização*. São Paulo: Global, 2001.

ORLANDI, Eni P. Discurso e Texto: formulação e circulação dos sentidos. – 2ª Ed. - Campinas, SP: Pontes, 2005.

PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre a Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *Por dentro da Escola Pública*. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2000.

\_\_\_\_\_. *Gestão democrática da escola pública*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

PEIXOTO, Lecir. Crédito Rural para a Agricultura Familiar: o caso do FNO Especial – PRORURAL na Transamazônica-Pará. In: ANGELO-MENEZES, Maria de Nazaré; NEVE, Delma Pessanha (orgs.). *Agricultura Familiar: pesquisa, formação e desenvolvimento. Interdisciplinaridade para a compreensão da complexidade da Agricultura Familiar*. – Belém: UFPA/CCA/NEAF, V. 4, Nº 4, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTAMIR/ CÂMARA MUNICIPAL. *Lei Orgânica Municipal*, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTAMIR /SEMEC. *Lei nº.1.553, de 09 de Junho de 2005*. Lei que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município de Altamira.

\_\_\_\_\_. *Relatório Final do Município de Altamira – Programa Escola Campeã, 2001 a 2004*.

\_\_\_\_\_. *Relatório Municipalização do Ensino Fundamental*, setembro, 2004.

\_\_\_\_\_. *Regimento Escolar*, Abril de 2001.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora fundação Getulio Vargas, 1996.

ROCHA, Carla Giovana Souza; BARBOBSA. Clodoaldo. Altamira: Recursos Naturais e Sociedade ameaçados pela Ineficiência Estatal. In: TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David (Orgs). *Municípios e gestão na Amazônia*. Natal: A. S. Editores, 2003.

SACRISTÁN, J. Gimeno. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. – 3ª Ed. – Porto Alegre: ArtMede, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

\_\_\_\_\_. *Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005a.

\_\_\_\_\_. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (org.) 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005b.

\_\_\_\_\_. Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os Sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Poder*. – São Paulo: Hicitec, 1996.

SCHANECKENBERG, Marisa. *A Relação entre Política Pública de Reforma Educacional e a Gestão do Cotidiano Escolar*. Revista Em Aberto: Brasília, v.17, n. 72, p.113-124, fev./jun. 2000.

SILVA, Maria Abadia. *Intervenção e Consentimento: a Política Educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. O Processo de Construção da Educação Municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: SOUZA, Donaldo Bello de FARIA, Lia Ciomar Macedo de (orgs.). *Desafios da Educação Municipal*. – Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, Orlando Nobre. B. de; OLIVEIRA, Ney Cristina M. de. *Educação do Campo e Poder Local na Amazônia: articulações e possibilidades*, 2006. impresso.

TEIXEIRA, Elenaldo Coelho. *O Local e o Global: limites e desafios de participação cidadã.* – 3ª ed. São Paulo: Cortez : Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade.* Rio de Janeiro. Vozes, 1994.

UMBUZEIRO, Ubirajara Marques. *Altamira, sua história vai a escola.* Altamira : [s.n], 2004.

VILLASANTE, Tomás R. *Redes e Alternativas – Estratégias e estilos criativos na complexidade social.* Petrópolis RJ: Vozes, 2002.

ZAPATTA, Tânia. *Desenvolvimento econômico local: desafios, limites e possibilidades.* In: *Desenvolvimento Local: trajetórias e desafios.* Instituto de Assessoria para o *Desenvolvimento Humano* – IADH, Recife, PB, 2006

## APÊNDICE I

### **ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM DIRETORES/PROFESSORES/ ALUNOS/ PAIS E COORDENADOR DO SINTEPP**

- 1- De que forma vocês avaliam a política educacional proposta pela SEMEC e até que ponto essa política consubstancia seus interesses e necessidades?
- 2- De modo geral, como vocês vêem a educação do município? Ela tem possibilitado a formação desejada por vocês? Tem habilitado a população local para o exercício de seus direitos e liberdades políticas?
- 3- Quais as condições e espaços propiciados pela SEMEC para o exercício dos direitos e liberdades políticas dos segmentos sociais existentes em Altamira?
- 4- Que condições a SEMEC oferece para a constituição de mecanismos participantes dos segmentos sociais na gestão da educação municipal e quais as estratégias utiliza, de modo a possibilitar a participação?
- 5- Como vocês avaliam a participação dentro dos canais institucionais (conselhos, colegiados, Associação de pais e mestres) e da sociedade civil de modo geral? Tem sido oportunizada a participação de vocês nas tomadas de decisões no campo da gestão da educação local?
- 6- Como vocês concebem a participação cidadã e quais mecanismos e elementos a SEMEC deveria criar para potencializar a democratização da gestão da educação municipal? Essa possibilidade existiu na gestão passada e existe na atual?
- 7- Qual o papel dos (Diretores, Professores/ Alunos/ Pais) no processo de democratização dos espaços públicos e de que forma podem atuar na gestão da educação municipal?



8- Vocês acreditam que a SEMEC tem possibilitado a participação cidadã na gestão da educação local? Como está o diálogo entre os conselhos, os colegiados e associações e o próprio SINTEPP e a sociedade em geral com a SEMEC e o governo local?

09- Como vocês avaliam as práticas e ações promovidas e realizadas pelos gestores da educação local na gestão passada e atual?

10- Vocês acreditam que a SEMEC tem caminhado na direção de um modelo de governança democrática? De que modo isso tem se confirmado?

## APÊNDICE II

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRIGIDA ÀS SECRETÁRIAS DE EDUCAÇÃO E COORDENADORAS GERAIS DA POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL**

1- Sabe-se que a política educacional implementada em Altamira fundamenta-se nas diretrizes do Programa Rede Vencer, em parceria com o Instituto Ayrton Senna. Nessa perspectiva, quais as condições que favoreceram a escolha e adesão à essa política por parte dos responsáveis locais e quais atores e lideranças sociais participaram da assinatura da mesma?

2 - Qual a concepção de gestão que orienta a política educacional e quais os pressupostos políticos, culturais e sociais que sustentam a gestão da educação implementada pela SEMEC?

3 - Qual a concepção de educação que consubstancia a política educacional do município e que tipo de formação se pretende alcançar?

4 - Diante das reformas institucionais fomentadas pela CF de 1988, que possibilitou o fortalecimento da autonomia municipal e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculado à criação de parcerias entre o poder público e setores da sociedade civil, de que forma a SEMEC tem percebido essa dinâmica do chamado "poder local" e quais as estratégias e mecanismos que tem utilizado para se relacionar e se articular com os demais segmentos do poder local na gestão educacional?

5 - Quais foram os protagonistas ou entidades envolvidos na gestão da educação municipal e como se definiu a forma de participação: se individualmente, por meio de representações por entidades ou através de um sistema misto de participação?

6 - Quais os canais e mecanismos existentes no município representantes do poder local que participaram mais efetivamente da gestão da educação local?

7 - Para a senhora, qual o papel e importância atribuída à participação dos cidadãos e cidadãs na gestão da educação municipal? A Senhora acredita que a sociedade civil está preparada e articulada para participar dessa gestão?

8 - Qual o sentido atribuído à descentralização e quais as implicações para o desenvolvimento local e para a própria democratização do espaço público?

9 - Diante da política de descentralização praticada no Brasil, a qual passou a exigir dos gestores educacionais ações e novas práticas de gestão das políticas públicas, de modo especial, as políticas educacionais, o que mudou efetivamente para a SEMEC, ou seja, de que forma a Secretaria de Educação enfrentou esses novos desafios? Quais as repercussões nas questões que tangem a autonomia local, a gestão da educação e a participação política e social?

10 – Que condições efetivas a SEMEC oferece para a constituição de mecanismos participantes dos segmentos sociais na gestão da educação municipal e quais as estratégias tem utilizado para possibilitar a participação? Quais as instâncias criadas para favorecer essa participação?

11 - Como a SEMEC avalia a participação dos atores - SINTEPP, professores, alunos, pais e comunidade em geral e os Conselhos na gestão da educação local?

12 - De que forma a sociedade civil e a própria SEMEC pode contribuir para a democratização do espaço público e para fortalecer a relação entre o poder público e o poder local em Altamira?

13 - Qual o maior desafio da gestão da educação?

14 - Como definir uma agenda para a gestão educacional que possibilite a inserção dos diversos segmentos sociais altamirenses, colocando suas incertezas, anseios, expectativas e necessidades de reconhecimentos e justiça como componentes de qualidade da democracia e ao mesmo tempo, auxiliar na promoção do desenvolvimento social e local?

15 – A senhora acredita que a SEMEC caminhou/tem caminhado na direção de um modelo de governança democrática? De que modo isso tem se confirmado?