



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARIA DAYSE HENRIQUES DE CAMARGO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA
A GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BARCARENA-PA**

BELÉM- PARÁ

2017

MARIA DAYSE HENRIQUES DE CAMARGO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA
A GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BARCARENA-PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Educação - ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

BELÉM –PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências da Educação (ICED / UFPA)

C172p Camargo, Maria Dayse Henriques de.

O Plano de Ações Articuladas e suas implicações para a gestão da rede municipal de educação de Barcarena-PA / Maria Dayse Henriques de Camargo ; orientação Dalva Valente Guimarães Gutierrez. – Belém, 2017.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.

1. Sistemas de escolas municipais – Barcarena (PA) – Administração – 2007-2014. 2. Escolas municipais – Barcarena (PA) – Administração – 2007-2014. 3. Plano de Ações Articuladas (Brasil). 4. Escolas – Organização e administração. 5. Educação e Estado. 6. Autonomia escolar. I. Gutierrez, Dalva Valente Guimarães (orient.). I. Título.

CDD 22. ed. – 379.8115

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BARCARENA-PA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Educação - ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez – Orientadora
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof.^a Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN

Prof.^a Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof.^a Dra. Luciane Terra dos Santos Garcia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN

Prof.^a Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro
Universidade Federal do Pará - UFPA

A Deus, primeiramente, por ser minha força espiritual; aos meus pais, Luiz e Vera, pelo amor de uma vida inteira; ao meu marido, Rafael, pelo companheirismo; e às minhas filhas, Maria Luísa e Ana Laura, por minha presença, muitas vezes, ausente.

AGRADECIMENTOS

Nessa caminhada, nem sempre retilínea, o meu sentimento de gratidão é imenso por cada um que contribuiu para que esse momento chegasse, representando a conclusão de mais um ciclo na minha vida, que um dia parecia tão distante, tão difícil, mas hoje se concretiza e inicia, ao mesmo tempo, um novo olhar e um outro caminhar. Desta forma, agradeço imensamente:

A Deus, por me fortalecer para superar os momentos difíceis nessa jornada;

Aos meus pais Luiz e Vera e meus sogros Lauro e Arlete pelo incentivo a apoio de sempre;

Ao meu marido Rafael pela paciência, incentivo e carinho nesses anos. Sem a sua parceria e apoio, eu não chegaria até aqui. Amo você ainda mais;

Às minhas filhas, Maria Luísa e Ana Laura, razão da minha vida, que tanto reivindicaram a minha atenção e meu carinho escassos, principalmente ao final dessa caminhada;

À minha orientadora, Professora Doutora Dalva Valente Guimarães Gutierrez, por sua competência, dedicação, generosidade e superação. Sou muito grata pelas suas orientações na pesquisa e na prática da gestão educacional; registro aqui a minha imensa admiração e respeito;

Às professoras doutoras Alda Castro e Vera Jacob Chaves que participaram da banca de qualificação e contribuíram significativamente para aprimorar esta pesquisa;

Aos professores do curso de pós-graduação em educação da Linha de Pesquisa “políticas públicas educacionais”: Vera Jacob, Dalva Valente, Rosana Gemaque, Gilmar Pereira, Ney Cristina, Olgaíses Maués e Benedito Ferreira;

Aos companheiros e amigos do grupo de pesquisa “GEPES” pelo acolhimento, parceria e contribuições para a minha jornada enquanto pesquisadora;

Aos integrantes e parceiros da pesquisa do Observatório da Educação (OBEDUC-PAR), professores Vera Jacob, Arlete Camargo, Dalva Valente, Odete Mendes, Edilene Ribeiro, Raimundo Sousa, Laurimar Farias, Ivone Cabral, Valéria Novaes, Claudio Reis, e, ainda, Ana Paula Batista, Fabricia

Lisboa, Tayanne Tabosa, Leila Sousa, Tarcísio Cordeiro, Ana Silvia e Ingrid Santos;

Aos meus colegas da turma do Mestrado em Educação 2015, por tantos conhecimentos, lamentações, risos e tensões compartilhados nesses dois anos: Ana Paula Carneiro, Afonso Rodrigues, Héryka Nogueira, Denielson Ferreira, Adriely Lima, Mateus Ferreira, Fernanda Maryelle;

Aos conselheiros, secretários de educação e coordenadores, pelos depoimentos que foram determinantes para o andamento desta pesquisa;

Aos meus colegas e amigos de trabalho pelo aprendizado incomensurável durante esses nove anos de serviço público;

A todos o meu sincero agradecimento.

A democratização da educação e da sociedade é de difícil compatibilização com os valores e práticas presentes na sociedade capitalista, excludente por natureza, pela assimetria econômica, política e social. Mas ao mesmo tempo, constitui uma esperança pela resistência dos que lutam para que tal estado de coisas se modifique, e se tenha condições de vida para todos, viabilizando-se de fato a sociedade democrática.

Dalva Valente G. Gutierrez (2010)

RESUMO

A presente dissertação trata do Plano de Ações Articuladas (PAR) e as suas implicações para a gestão educacional na rede municipal de Barcarena-Pa, no período de 2007 a 2014. Partiu-se do pressuposto que o objeto é produto das diversas forças macroeconômicas, históricas e sociais. A gestão democrática pressupõe a descentralização do poder, a participação coletiva e a autonomia das instituições, o que contribui para a construção da cidadania. Como metodologia utilizou-se a análise documental e entrevistas. Para a análise da dimensão Gestão Educacional do PAR focalizou-se a área “Gestão democrática” a partir de quatro indicadores: 1. Existência de Conselhos Escolares; 2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; 3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; e 4. Critérios para escolha da Direção Escolar. O estudo evidenciou que o PAR pouco contribuiu para a democratização da gestão educacional de Barcarena-Pa, haja vista a raiz fortemente gerencial e mercadológica que constitui o Plano. Nesta perspectiva, o Plano de Ações Articuladas apresenta um modelo de gestão “heterogêneo”, abrangendo características da gestão burocrática, gerencial e “pseudodemocrática”. Constatou-se a participação parcial e a autonomia relativa dos Conselhos de Educação, exceto o Conselho de Alimentação Escolar que apresentou situação satisfatória. No que tange à descentralização, o PAR apresenta todas as características da lógica gerencial e, de fato não descentralizou poderes, apenas desconcentrou-o. Destacou-se, ainda, a atuação dos Conselhos Escolares do município mais voltada ao controle e prestação de contas dos recursos financeiros, e um Conselho Municipal de Educação retilíneo aos interesses do poder executivo municipal de Barcarena.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Educacional; Plano de Ações Articuladas; Gestão da Rede Municipal.

ABSTRACT

The present dissertation deals with the Articulated action plan (PAR) and their implications for educational management in the municipal network of Barcarena-Pa, in the period from 2007 to 2014. It was assumed that the object is a product of the various macroeconomic, historical and social forces. The democratic administration assumes the decentralization of power, the collective participation and autonomy of the institutions, which contributes to the construction of citizenship. As the methodology used the documentary analysis and interviews. For the analysis of Educational Management dimension of the pair focused the area "democratic management" from four indicators: 1. Existence of school boards; 2. Existence, composition and activities of the Municipal Council of education; 3. composition and role of the Board of school feeding; and 4. Criteria for choice of school management. The study showed that the COUPLE little contributed to the democratization of educational management of Barcarena-Pa, the root management and marketing which is strongly the plan. In this perspective, the Articulated action plan presents a heterogeneous "management model", covering features of bureaucratic management, managerial and "pseudodemocrática". It was the partial participation and autonomy on the boards of education, except School Board of Power presented satisfactory situation. With regard to decentralization, the PAIR presents all the characteristics of the management logic and in fact not decentralized powers, only the unsettled. He was also the Acting School of the municipality councils more aimed at the control and accountability of financial resources, and a City Council of rectilinear Education Executive interests municipal de Barcarena.

Keywords: Educational Management; Articulated action plan; Management Municipal

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Dimensões, áreas e nº de indicadores do 1ºPAR e 2º PAR	101
Tabela 02	Barcarena: população, área e densidade demográfica	122
Tabela 03	Barcarena: evolução do PIB e PIB <i>per capita</i>	123
Tabela 04	Barcarena: taxa de IDH, posição em relação ao Pará e Brasil	123
Tabela 05	Barcarena: funções docentes da rede municipal de ensino por escolaridade e localização	125
Tabela 06	Barcarena: matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa	126
Tabela 07	Comparativo IDEB Barcarena (2005-2013)	127
Tabela 08	Barcarena: Receita do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) via Entidade Executora – EEX de 2006 a 2014	137
Tabela 09	Valor repassado do PNAE aos Estados e Municípios por aluno e por etapas/modalidades de ensino	150
Tabela 10	Barcarena: Recursos do PNAE transferidos ao município Barcarena de 2007 a 2014	155

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Instituições e tecnologias contratadas pelo MEC	85
Quadro 2	Conselheiros do Movimento Todos pela Educação e empresas	93
Quadro 3	Forma de execução das ações e subações do PAR	105
Quadro 4	Equipe técnica do 1º PAR, no período de 2007 a 2011	129
Quadro 5	Equipe técnica do 2º PAR, no período de 2011 a 2014	130
Quadro 6	PAR do município de Barcarena-Pa: indicador – existência e funcionamento de CE	137
Quadro 7	Quantitativo de conselheiros, titulares e suplentes, que integram o CME de Barcarena	143
Quadro 8	PAR do município de Barcarena-Pa: indicador – existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)	146
Quadro 9	Quantitativo de conselheiros que integram o CAE de Barcarena	151
Quadro 10	PAR do município de Barcarena-Pa: indicador – critérios para escolha da direção escolar	152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração Educacional
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CAEB – Conselho de Alimentação Escolar de Barcarena
CBE - Conferência Brasileira de Educação
CE – Conselho Escolar
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CONSU - Conselho Superior Universitário
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GEPES - Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre Ensino Superior
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP – Índice Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LBD - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OBEDUC - Observatório da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não-Governamental

PA - Pará

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PME – Plano Municipal da Educação

PMCTE - Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional da Educação

SAEB - Sistema Nacional de Educação Básica

SECADI- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação de Santana

SFCI - Secretaria Federal de Controle Interno

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

TPE - Todos Pela Educação

TCU - Tribunal de Contas da união

UFPA – Universidade Federal do Pará

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A GESTÃO EDUCACIONAL E AS INTERFACES DO ESTADO NAS REDEFINIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
1.1 A GESTÃO EDUCACIONAL: DA <i>GERERE</i> AO GERENCIALISMO	41
1.1.1 <i>A Gestão Democrática em Questão.....</i>	45
1.1.2 <i>O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a Redefinição do Papel do Estado Brasileiro</i>	48
1.1.3 <i>O Modelo Gerencial de Gestão.....</i>	56
1.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS A PARTIR DA CONTRARREFORMA DO ESTADO.....	61
1.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	67
2 AS MÚLTIPLAS “FACES” DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SEU MECANISMO DE GESTÃO	78
2.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): INSTRUMENTO DA CONTRARREFORMA?	79
2.2 O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: DESVELANDO A “CONCEPÇÃO” DO PAR.....	88
2.3 O FEDERALISMO E O PAR: OS DESCAMINHOS DA DESCENTRALIZAÇÃO.....	95
2.4 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E A GESTÃO EDUCACIONAL: DEMOCRÁTICA, GERENCIAL OU HETEROGÊNEA?	100
2.4.1 <i>PAR, o instrumento de muitas faces</i>	100
2.4.2 <i>O Plano de Ações Articuladas (PAR)a qual modelo de gestão.....</i>	109
3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE BARCARENA/PA: CAMINHOS E DESCAMINHOS NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA.....	116
3.1 UM OLHAR SOBRE A “CIDADE MORENA”	117
3.2 BREVE CONTEXTO DA EDUCAÇÃO EM BARCARENA-PA.....	124
3.3 O PAR E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE BARCARENA	128
3.4 O PAR E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DOS INDICADORES NO MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA	133

3.4.1 O Conselho Escolar	134
3.4.2 O Conselho Municipal de Educação	143
3.4.3 O Conselho de Alimentação Escolar.....	149
3.4.4 Os critérios para escolha do Diretor Escolar na rede municipal de Barcarena-Pa.....	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
REFERÊNCIAS.....	176

INTRODUÇÃO

A origem do Estudo

O interesse pela temática do Plano de Ações Articuladas emergiu de um processo de reconstrução da minha trajetória como pesquisadora. Após uma lacuna de cinco anos afastada da Universidade e de experiências que oportunizassem o contato com a produção de conhecimentos científicos, na condição de docente e técnica em educação na Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC-PA), busquei retornar aos estudos em âmbito acadêmico a fim de qualificar-me ainda mais enquanto profissional da educação.

Integrei-me, então, ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES) na Universidade Federal do Pará, o qual realizava, entre outros estudos, uma pesquisa desenvolvida em âmbito nacional com o tema “*Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012*”. Nesse estudo cabia ao GEPES avaliar a implementação do Plano em cinco municípios paraenses: Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal.

Essa pesquisa ainda está em andamento, e dentre as dimensões¹ avaliadas, interessei-me pela Gestão Educacional, principalmente, devido à minha experiência na área, na condição de vice-diretora de Escola do Ensino Fundamental. Das equipes constituídas por municípios paraenses, acompanhei a avaliação da implementação do PAR no município de Barcarena-Pa, o que me permitiu um primeiro contato com a cidade, e a sua consequente definição enquanto *lócus* da minha pesquisa.

Barcarena é um município com características muito singulares e contraditórias. De acordo com a última estimativa do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, com 99.800 habitantes, Barcarena apresentava o maior Produto Interno Bruto (PIB) *Per Capita*² do

¹ As Dimensões do Plano de Ações Articuladas são: (1) Gestão educacional, (2) Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, (3) Práticas pedagógicas e avaliação, (4) Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

² PIB per capita é o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes de um país. O PIB é a soma de todos os bens de um país, e quanto maior o PIB, mais demonstra o quando esse país é desenvolvido, e podem ser classificados entre países pobres, ricos ou em

Estado do Pará (R\$ 35.573,00), entretanto 36,52% da população encontrava-se abaixo da linha de pobreza ou extrema pobreza (PNUD; IPEA,2010). O Índice de Desenvolvimento Humano do município de Barcarena em 2010 era de 0,662, o que segundo o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)³ o faz ocupar a 14ª posição do Pará e a 2.846ª posição no Brasil. Essas condições socioeconômicas interferem diretamente na política educacional do município, o que incita estudos científicos.

Ressalto como determinante para a delimitação da temática “Gestão Educacional”, a minha atuação como vice-diretora, no período de 2012 a 2015, em escola pública da rede estadual do Pará; além disso, ao atuar como membro do conselho escolar, tive a oportunidade de vivenciar um modelo de gestão com a participação efetiva da comunidade escolar.

A riqueza dessa experiência foi fundamental para que eu delimitasse a gestão educacional e, mais especificamente, os indicadores da gestão democrática como objeto da minha investigação. Considerei ainda, outra vivência salutar enquanto membro do conselho escolar que foi a construção do Projeto Político-Pedagógico da Escola Estadual de Ensino Fundamental São Vicente. Desde a realização do diagnóstico da realidade sociocultural da comunidade até a construção da proposta curricular, a participação dos representantes foi intensa. Mesmo aqueles que nunca tiveram contato anterior com conceitos específicos do campo pedagógico, foram persistentes em questionar até compreendê-los. Portanto, é muito significativa a participação desse processo democrático de construção do Projeto que já está em vigor, atualmente, com o desafio de ser efetivado em sua completude.

Foi, então, nesse contexto que o meu objeto de pesquisa foi delimitado com o objetivo de analisar as implicações do Plano de Ações de Articuladas na Gestão Educacional da rede municipal de Barcarena-Pará, no período de 2007 a 2014. Essa investigação parte do pressuposto de que a política educacional,

desenvolvimento (Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-per-capita>)

³ O conceito de Desenvolvimento Humano parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, saúde e educação.

Fonte: <http://www.pnud.org.br/IDHDetails.aspx>

na qual o plano está inserido, é pautada pelas relações econômicas, sociais e políticas, estabelecidas em determinada época. Em consequência, cabe uma investigação minuciosa visando à constituição do movimento do real, considerando as relações estabelecidas entre a construção histórica do sistema do capital e as políticas públicas brasileiras.

Problematização

O estudo acerca do Plano de Ações Articuladas (PAR) é um campo relativamente novo na educação brasileira. O PAR foi implantado a partir do Decreto 6.094/2007 e constitui um instrumento de planejamento educacional que integra o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE). Esse decreto está pautado em 28 diretrizes que visam melhorar a qualidade da Educação Básica no Brasil e estabelecer um regime de colaboração entre os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal, e Municípios (BRASIL, 2007).

A importância deste plano, conforme o Decreto em questão, está em possibilitar o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados estimulando ações para a implantação de um Sistema Nacional de Educação.

O PMCTE constitui-se em uma estratégia da União para regulamentar o regime de colaboração dos municípios, estados e Distrito Federal com o objetivo de mobilizar a sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica. Desde a data do lançamento desse plano de metas, em abril de 2007, até final de julho de 2008, o MEC conseguiu a adesão de 100% dos municípios brasileiros, bem como dos 26 estados e Distrito Federal (BRASIL, 2008).

Os entes da federação – Estados, Distrito Federal e Municípios - pronunciaram-se, de fato, por meio da adesão ao Plano de Metas Compromisso e elaboração dos seu respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de diagnóstico e monitoramento, composto por um conjunto de ações e subações geradas de acordo com as necessidades que o município apresenta mediante preenchimento do documento do PAR, as quais contam com a assistência técnica e financeira da União (CAMINI, 2009).

Para a elaboração e monitoramento de execução do PAR no município, o Ministério da Educação (MEC) orienta a formação de uma equipe técnica⁴ da secretaria municipal de educação. As informações são preenchidas no módulo técnico-operacional no Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC (SIMEC). A partir do relatório desse monitoramento é possível avaliar os avanços e limitações da União e Municípios, bem como revisão das ações para que as metas estabelecidas sejam alcançadas.

Esse processo de monitoramento e avaliação é considerado, em Camini (2009), necessário para a qualificação de uma política governamental uma vez que envolve a ideia de controle social⁵, fortalecendo a transparência e o melhor uso na aplicação dos recursos educacionais. Nesse sentido, o acompanhamento e avaliação são entendidos como:

Medidas para maior responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de orientações, formação permanente das equipes e do Comitê. Para isso, destaca-se a importância da articulação dos fóruns já existentes (conselhos constituídos), no sentido de superar limitações no seu funcionamento, as quais podem ser debitadas à falta de cultura de participação existente na sociedade, em consequência dos curtos períodos de democracia experimentados até hoje no Brasil mas fundamentalmente resultam das práticas de gestão autoritárias e centralizadoras de poder (CAMINI, 2009, p.10).

A autora reconhece o salto que o Plano dá em direção à democracia quando regulamenta a composição de um comitê de monitoramento, entretanto a simples formação do comitê não garante a participação e controle social. É imprescindível a formação permanente das equipes, bem como a realizações

⁴ A equipe técnica local, de acordo com o manual do PAR, é formada por: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da Secretaria Municipal de Educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver).

⁵ O modelo mais adotado de Controle Social tem sido o formato de conselhos, órgãos definidos legalmente que funcionam como instrumento da atuação da comunidade, na materialização do Controle Social. Por sua vez, conselho provém do latim (*consulere*) e significa tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (CURY, 2004, p. 47).

de reuniões periódicas a fim de que se possa avaliar a implementação ou não das ações e subações demandadas ao município.

A gestão educacional numa perspectiva democrática tem como premissa proporcionar a participação nos processos de tomada de decisão e autonomia, que no setor educacional traduz-se no art. 206 da Constituição Federal Brasileira de 1988 que prevê o princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988).

A Lei 9394/96 que define as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 reafirma esse princípio e define como princípios da gestão democrática a participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola; a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes; progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas de educação (BRASIL, 1996).

Desta forma, no PAR, também há uma tentativa de “induzir” os municípios a democratizar seus mecanismos de gestão por meio da implantação de conselhos deliberativos, construção do Projeto Pedagógico de modo participativo, eleição direta para a escolha de diretores escolares, entre outros indicadores que fortalecem a prática democrática.

No geral, o PAR permite uma visualização mais ampla da situação educacional por meio da análise de quatro grandes Eixos ou Dimensões: (1) Gestão educacional, (2) Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, (3) Práticas pedagógicas e avaliação, (4) Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Apesar de ser um plano recente, criado em 2007, o PAR representa um importante instrumento da política pública, considerando a amplitude das suas ações. Essa constatação alimenta o desafio de construir um estudo que possa contribuir para a elucidação de questões fundamentais na implementação do Plano, bem como favorecer a construção de novas pesquisas, imprescindíveis para uma discussão crítica sobre a elaboração, implementação e resultados do Plano de Ações Articuladas, principalmente no que concerne à gestão educacional.

Dentre as quatro dimensões do Plano, a gestão educacional carrega em si não apenas as questões administrativas e burocráticas, mas também a

responsabilidade de construção do projeto de educação e de sujeitos que pretendemos formar. É atribuição da gestão a construção dos projetos de escola e de educação que necessitamos e que queremos. Daí a importância da democratização da gestão, pois ela passa a representar o reconhecimento da escola como espaço de política, reflexões e diálogos entre todos os envolvidos no processo educacional: discentes, docentes, técnicos em educação, gestores, pessoal de apoio, pais e comunidade.

A gestão democrática segundo Oliveira, Moraes e Dourado (2008) pressupõe a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários desde a organização, construção até a avaliação dos projetos pedagógicos e administração dos recursos da escola, abrangendo todos os processos decisórios no âmbito escolar.

É importante destacar que a participação só será efetiva se a comunidade escolar envolvida conhecer as leis que regem o sistema educacional, as políticas governamentais propostas para a educação, assim como as concepções que norteiam a política da educação vigente.

Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisamos ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola (PARO, 2016, p. 10).

Desta forma, não basta garantir a participação da comunidade nas tomadas de decisões mas é necessário que os agentes envolvidos se apropriem de conhecimentos básicos que envolvem a gestão educacional, na perspectiva transformadora.

Os autores neoliberais⁶ defendem a proposta de uma nova forma de gestão, com características gerenciais, que de acordo com Ormond e Leffler (1999) é voltada para a obtenção dos resultados e pressupõe a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação, além disso, esse modelo implica na ênfase à gerência de contratos, introdução de mecanismos

⁶ Os autores neoliberais defenderam o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social e propõem a desregulamentação de mercados, proteção da propriedade capitalista, entre outras. Os principais autores são: Friedrich Hayek e Ludwig von Mises.

de mercado no setor público e a vinculação da remuneração com o desempenho.

A administração gerencial vem se contrapor à gestão burocrática com a promessa de agilizar os procedimentos e combater as práticas rotineiras de trabalho de baixa qualidade do serviço público. Para Matas (2015), a introdução de valores neoempresariais por meio da “Nova Gestão Pública” é muito negativa já que os meios (economia, eficácia e eficiência) se transformam em fins e perdem de vista os objetivos dos programas públicos e os cidadãos para os quais são dirigidos.

Essas propostas de mudanças na gestão pública são intensificadas no Brasil a partir década de 1990, com forte impacto nas políticas de gestão educacional, principalmente com a reforma do Estado em 1995, a qual propunha a passagem de um modelo de gestão burocrática para um modelo de gestão “gerencial”, que transforma o cidadão de direitos em cidadão-cliente consumidor de serviços públicos (GUTIERRES, 2010). Nesse período visualiza-se claramente os valores do mercado sendo injetados na efetivação das políticas públicas, na busca de uma gestão eficiente conforme estabelecem os organismos financeiros internacionais.

No caso da gestão da política educacional, nessa mesma perspectiva, é compreendida pelo Estado como uma necessidade de imprimir maior racionalidade à sua gestão seguindo modelos de ensino público calcados na flexibilidade, participação e descentralização da administração dos recursos e das responsabilidades (OLIVEIRA, 2009).

O papel do Estado, portanto, é ressignificado a partir dessa descentralização administrativa. Ademais, com a implementação do PAR, observa-se ainda que há uma indução para o estabelecimento de parcerias público-privadas. A afirmação de Rossi, Bernardi e Uczak (2013) reforça essa ideia quando revela que na política do PAR o Estado tem chamado para si a responsabilidade de garantia da universalização da educação básica pública e de qualidade; estando presente de forma contraditória, pois, ao mesmo tempo em que ele promove a política pública, ele também sugere as parcerias com o privado.

Nesse sentido, questiona-se o modelo de Estado que está presente na oferta de políticas educacionais, pois o que se percebe é que o mesmo se faz

presente, porém muitas vezes essa presença se materializa por meio dessas parcerias, aplicando-se a gestão gerencial, observada em partes do conteúdo do PAR.

No entanto, o Plano de Ações Articuladas vislumbra a democratização da gestão, o que está previsto na Constituição Brasileira de 1988, a qual consagra a Gestão Democrática como princípio da educação nacional, garantindo a descentralização e, conseqüentemente uma maior “autonomia” das instituições, delegando à comunidade escolar maior poder de decisão por meio do Conselho deliberativo.

Vale ressaltar que a gestão democrática está inserida no contexto da luta pela redemocratização da sociedade brasileira. De acordo com Gutierrez (2010), a inclusão do princípio de gestão educacional democrática na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), só foi possível mediante lutas acentuadas na década de 1980, quando a classe trabalhadora e organizações docentes passaram a reivindicar além da democratização do acesso à escola, a democratização das relações no interior das escolas por meio da implementação dos conselhos escolares, eleições diretas para diretores, planejamento participativo, entre outros.

Contudo, pesquisas como a de Souza e Faria (2004) têm revelado que o reconhecimento da gestão democrática na LDB/96 não tem sido suficiente para que a mesma se efetive, transformando-se muitas vezes numa mera organização formal, o que embora seja necessária não se constitui enquanto prática social. E, a partir do PAR é possível observar a indução à construção de instrumentos de gestão que promovem espaço para a democratização, conforme será abordado ao longo desse estudo.

A gestão deverá assumir a forma democrática para atender tanto ao direito da população no controle democrático do Estado quanto à necessidade que a própria escola tem da participação dos usuários para desempenhar suas funções de forma eficiente (PARO,1997).

Todavia, na medida em que a mundialização dos mercados e a reestruturação produtiva redefinem o papel do Estado e desafiam a escola quanto ao seu real papel social, a gestão democrática passa a ser interpretada, de acordo com Freitas (2003), como uma necessidade de imprimir maior racionalidade aos processos de gestão educacional, baseada em formas

participativas, descentralizadas e mais flexíveis de administração dos recursos e das responsabilidades. Trata-se da incorporação do gerencialismo, característico das práticas mercadológicas, para a gestão da educação pública.

Com a participação do governo brasileiro em acordos internacionais, com vistas à ampliação da universalização da escola básica, o ministério da educação (MEC) levou adiante a prática de regime de colaboração com os entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de dar assistência técnica e financeira na execução de projetos e ações para a melhoria na qualidade da educação (CAMINI, 2009).

Devemos entender o federalismo como um princípio político fundamental, cujo objetivo é unificar totalidades políticas diferenciadas em um conjunto de regras comuns, objetivando efetivar a colaboração entre os constituintes (HESSE, 1998).

Porém, não é simples compreender o movimento da correlação de forças que envolveu e implica até os dias atuais no modelo federativo aplicado no Brasil. O início da sua efetivação no país ilustra um contexto de manobras políticas voltadas ao favorecimento da oligarquia agrária; e ao longo da história alternou entre um modelo de federalismo que ora compartilhava soberania e autonomia entre os entes da federação, e ora concentrava na União, sua esfera principal (BITTAR, 1974).

A Constituição Federal de 1988 trata da implantação do federalismo cooperativo, prevendo laços e parcerias entre os entes federativos para a execução de reformas, incluindo transferências de subsídios. Nesse sentido, a República elegeu o sistema trinário (União, Estados e Municípios) como entes federativos, o que representou mudanças na gestão e no financiamento das políticas sociais, principalmente pelo ingresso do município como ente federado (BRASIL, 1988).

A Constituição Brasileira de 1988 prevê um federalismo cooperativo, com todos os entes dotados de autonomia, mas com competências similares a cumprir tanto no campo legislativo quanto administrativo, ou seja, sem considerar as diferenças existentes entre os entes federativos (SOUZA, 2005).

Distingue-se três tipos de federalismo, segundo Cury:

1- **O federalismo centrípeto** se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal [...]. 2- **O federalismo centrífugo** se remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros [...]

3- **O federalismo de cooperação** busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si objetivando fins comuns [...] (CURY, 2006, p.115 grifos no original).

Em conformidade com as ideias de Cury, o Brasil tem realizado um “Federalismo Centrípeto”, ou seja, inclinado ao fortalecimento da União. Contudo, o “Federalismo de Cooperação” pode tornar-se realidade na medida em que haja, de fato, o equilíbrio entre os poderes da União, Estados Membros e Municípios, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências.

Observa-se, assim, a importância do PAR na união dos laços entre os entes federativos. Contudo, é necessário analisar o modelo de federalismo implantado de forma cautelosa, identificando a real democracia e participação dos Estados e Municípios nas decisões e ações estratégicas do Plano de Ações Articuladas para que se possa fortalecer o regime de colaboração entre os mesmos, bem como atentar-se para as parcerias com instituições privadas que podem interferir diretamente nas políticas educacionais.

Com base nessa discussão e observando os objetivos primordiais do PAR -melhorar a qualidade da educação brasileira e estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados- a presente investigação justifica-se por sua relevância social e política no cenário nacional, uma vez que este Plano é destaque, atualmente, como ação estratégica para o país. Além disso, esta investigação visa contribuir com os estudos recentes que avaliam a efetivação do Plano de Ações Articuladas nos municípios brasileiros, e discutir a gestão democrática enquanto instrumento de desconstrução da cultura hierárquica ainda presente nas escolas.

O estudo baseou-se na seguinte questão: O PAR contribuiu para a democratização da gestão da educação da rede municipal de Barcarena-Pa no contexto de reformas macroeconômicas do país?

Este questionamento desdobrou-se em outros na perspectiva de responder à pergunta central do estudo:

1-Quais as implicações das políticas macroeconômicas para a redefinição das políticas públicas e para a gestão educacional no Brasil a partir da década de 1990?

2-Qual o contexto e as concepções de gestão que permearam a formulação e implantação do Plano de Metas e Compromisso todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas - PAR?

3-Quais as implicações do PAR para a gestão da educação municipal de Barcarena-Pa, na perspectiva da democratização.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo central analisar as repercussões do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão educacional da rede municipal de Barcarena.

Os objetivos específicos são:

- a) Analisar o modelo de gestão educacional a partir da contrarreforma do Estado na década de 1990, impulsionada pelos organismos multilaterais do capitalismo.
- b) Identificar a concepção de gestão imbricada no Plano de Metas Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro.
- c) Verificar a contribuição do PAR para a democratização da gestão educacional do Município de Barcarena-Pa, tendo como referência as seguintes categorias de análise: participação, descentralização e autonomia.

A perspectiva é compreender se o PAR trouxe implicações que possam ter contribuído para a democratização da gestão educacional. Para tanto, elegeu-se os seguintes indicadores: (1) Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE); (2) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; e (4) Critérios para escolha da Direção Escolar.

Para tanto, utilizou-se para a análise dos indicadores as seguintes categorias: participação; descentralização; e autonomia. A descrição dessas categorias será exposta na fundamentação teórico-metodológico deste estudo.

A Fundamentação Teórico-Metodológica

Para a análise da política de gestão educacional implementada no município de Barcarena a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas, no período de 2007 a 2014, é imprescindível a escolha de um método, de um procedimento, para isso, realizou-se aproximações epistemológicas com o método materialista histórico-dialético, por considerar o real como resultado de múltiplas determinações (LUKÁCS, 1967).

O materialismo histórico e dialético (elaborado por Karl Marx e Friedrich Engels) constituiu-se como uma doutrina revolucionária em meados do século XIX, abordando as questões na perspectiva da classe operária. Essa corrente teórica explicou os princípios do movimento histórico, fundamentando, de acordo com Wood (2003), a teoria capaz de interpretar o mundo e modificá-lo.

Este estudo tem no método marxista um afluente⁷ por justamente buscar as relações concretas e efetivas por trás do fenômeno, que neste caso é a implementação de um plano de educação, o qual não surgiu do nada e tampouco será o ponto de chegada das políticas educacionais. A aproximação com o materialismo histórico e dialético é uma tentativa de desvelar as múltiplas determinações imbrincadas no PAR, considerando as rupturas e continuidades do real que constituem a realidade concreta. Segundo Marx:

O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e portanto igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação (MARX, 2003, p.248).

A concretude do fenômeno está em sintetizar as múltiplas determinações que se mostram e se escondem. Na visão de Kosik (1976, p.12) está em "captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde."

⁷ De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa, a palavra **Afluente** significa uma "corrente caudalosa de águas"; excesso de movimentação de coisas ou pessoas".

Na perspectiva materialista histórica, Frigotto (1991) prenuncia que o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida, constituindo-se em uma mediação no processo de apreender e explicar a estrutura, desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais.

Em Gramsci (1981) compreendemos que a apreensão da realidade social se dá num processo dialético, baseado filosoficamente na práxis:

Uma filosofia da práxis só pode apresentar-se, inicialmente, em uma atitude polêmica e crítica, como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente (ou mundo cultural existente). E, portanto antes de tudo, como crítica do “senso comum” (e isto após basear-se sobre o senso comum para demonstrar que “todos” são filósofos e que não se trata de introduzir ex-novo uma ciência na vida individual de “todos”, mas de inovar e tornar “crítica” uma atividade já existente) (p. 18).

Ele apresenta, portanto, a criticidade como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente, ou seja, como uma crítica ao senso comum. A utilização do conceito de práxis reafirma a importância atribuída por Gramsci ao materialismo histórico e dialético, enquanto filosofia da ação consciente dos sujeitos protagonistas no mundo.

O conhecimento crítico da realidade representa apreendê-lo por meio do movimento contraditório dos fenômenos e na sua essência, ou seja, além da aparência (MARX, 2003). Nesse sentido, a teoria marxiana afirma que uma investigação deve iniciar pelo real e pelo concreto, entretanto a visão do real pode ser uma abstração, se não levarmos em consideração os seus constituintes. Daí a importância de compreender a gestão educacional no PAR em sua totalidade e em sua concretude, constituída num determinado momento histórico, refletindo um contexto econômico, social, político e cultural.

Na análise das políticas públicas, a teoria marxiana contribui significativamente para a explicação do real a partir do olhar sobre o movimento histórico e as múltiplas determinações que se inter-relacionam com a realidade do objeto. A cada momento histórico, político e econômico o real se configura e os conceitos se travestem, conforme a correlação de forças entre os interesses da classe no poder e da resistência da sociedade civil organizada.

A investigação partiu do pressuposto de que as contradições sociais, políticas e econômicas permeiam as concepções de gestão da educação bem como as políticas públicas que ancoram o PAR. E, para o referencial teórico utilizou-se a concepção de que a política educacional não é simplesmente determinada pelas mudanças macrosociais e econômicas, mas como afirma Peroni (2013, p. 9), “é parte constitutiva dessas mudanças”.

Acerca das reformas ocorridas no Brasil, em nível de Estado nas duas últimas décadas, elas traçam um novo desenho de gestão das políticas públicas educacionais. Assim é que essas políticas não resultam apenas de ações deliberadas pelos donos do poder, já que os demais segmentos sociais “não se constituem em receptores de políticas públicas, nem em agentes passivos, meras marionetes no cenário social” (OLIVEIRA, 2009, p. 15).

Da mesma forma, Oliveira (2002) propõe que a gestão democrática ocorre quando a escola é reconhecida como espaço de política e trabalho, garantindo a participação da comunidade nos desígnios da escola. Por sua vez, Paro (1997) concebe a gestão democrática nas instâncias sociais, como a escola pública, implica não só no acesso da população a seus serviços, mas também na sua participação na tomada de decisões.

Já Peroni (2011) destaca que a autonomia da escola, a eleição para diretores, e a existência dos conselhos deliberativos, são alguns pilares que materializam a gestão democrática, porém não são suficientes para mudar nossa histórica cultura autoritária.

Com isso, o presente estudo propõe-se a reconstituir os fatos históricos que influenciaram a política educacional brasileira na implantação do Plano de Ações Articuladas, focalizando a gestão educacional, com o intuito de captar o real e ir além da aparência dos fatos.

Procedimentos Metodológicos

Esta investigação pretende aprofundar o estudo acerca das implicações do Plano de Ações Articuladas para a democratização da Gestão Educacional na rede Municipal de Educação de Barcarena-Pará. Embora a Dimensão

Gestão Educacional conte com 5 áreas e 28 indicadores⁸ para esta pesquisa, foi selecionada apenas 1 área- Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino- e, desta área delimitou-se 4 indicadores dentre os 9 que a compreendem: (1) Existência de Conselhos Escolares (CE); (2) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; e (4) Critérios para escolha da Direção Escolar.

Inicialmente realizou-se uma revisão bibliográfica ou “estado da arte”, também definida como “estado do conhecimento” por Soares (1989). O “estado da arte” tem um caráter bibliográfico na medida em que mapeia e debate uma certa temática acadêmica em diferentes campos cognoscíveis, numa tentativa de destacar aspectos e dimensões privilegiados nas diversas épocas e espaços. A riqueza dessa técnica de pesquisa está na possibilidade de conhecer a diversidade de produções acerca do objeto de investigação, e, assim, identificar a sua abrangência, lacunas e as contradições.

Foram analisadas, a partir dessa técnica de pesquisa, todas as publicações acerca dessa temática, entre os anos de 2010 a 2015, nas seguintes fontes de dados, amplamente reconhecidas pela comunidade científica: Associação Nacional de Política e Administração em Educação – ANPAE, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED -, da *Scientific Electronic Library Online – SciELO*, e do Banco de Teses e Dissertações da Capes (Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

Em geral, as pesquisas evidenciaram a falta de clareza no processo de elaboração e implementação do PAR nos diversos municípios, denunciando as dificuldades da gestão municipal, seja financeira ou/e técnica, seja pela insuficiência de controle e acompanhamento da política, haja vista que os estudos revelam a ausência de diálogo entre as esferas federais, estaduais e municipais bem como uma centralização das ações por parte da União. Isso se contrapõe ao princípio da gestão democrática previsto tanto na Constituição

⁸ O Anexo 1 deste trabalho demonstra as áreas e indicadores da Dimensão Gestão Educacional em sua totalidade constantes na primeira versão do PAR.

Federal CF/88 quanto nas ações e estratégias do documento do próprio PAR, que propõem uma gestão descentralizada, participativa e democrática. É salutar destacar também que um dos objetivos do Plano de Ações Articuladas é justamente fortalecer o regime de colaboração entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa revisão significou não só conhecer as produções científicas acerca da gestão educacional no PAR, mas também orientar minha proposta de investigação.

Além do estudo bibliográfico, foi realizada a pesquisa documental com base em Chizzotti (1995), Ludke e André (1986) constituindo uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um determinado problema.

As técnicas de pesquisa utilizadas privilegiaram a documentação indireta⁹, como a pesquisa documental que envolve documentos oficiais do Ministério da Educação, da Secretaria Municipal de Educação como leis, resoluções.

Dentre os documentos analisados, destacamos:

- 1) O decreto n.º 6.094/2007 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela união federal, em regime de colaboração com municípios, distrito federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica) e legislações correlatas;
- 2) O manual de orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas editado pelo MEC na 1ª e 2ª versão;
- 3) O termo de cooperação técnica N° 26836 do PMCTE assinado entre o ministério da educação e o município de Barcarena-Pa em conformidade com as peças constantes no Processo n° 23400.002133/2008-79, nos termos do Decreto n° 6094 de 24 de abril de 2007.

⁹ De acordo com Ferrari (1982), a documentação indireta é constituída por anuários, catálogos, obras literárias etc.

- 4) A Lei orgânica do município de Barcarena-Pa;
- 5) O diagnóstico do 1º PAR e 2º PAR do município de Barcarena-Pa emitido através do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC);
- 6) O relatório público de monitoramento do 2º PAR do município de Barcarena-Pa e seus anexos;
- 7) A Lei municipal que cria o conselho municipal de educação de Barcarena-Pa;
- 8) A Lei municipal que institui o conselho municipal de alimentação escolar de Barcarena-Pa;
- 9) Os documentos legais que definem os critérios de escolha de diretores escolares em Barcarena-Pa.
- 10) O Decreto Municipal que implementa a composição do comitê do compromisso em Barcarena-Pa;

Os dados educacionais, econômicos, sociais e financeiros relativos ao município de Barcarena-Pa foram coletados a partir do *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos relatórios do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Adotaram-se também as entrevistas semiestruturadas, as quais foram realizadas no âmbito da pesquisa OBEDUC/PAR com os técnicos municipais responsáveis pela coordenação e/ou elaboração e monitoramento do PAR; e com membros dos Conselhos de Educação. Nessas entrevistas, buscaram-se as impressões que os sujeitos construíram acerca do Plano e da gestão educacional, focalizando a gestão democrática; bem como a sua experiência no contexto da nova política implementada. A vantagem desse instrumento de pesquisa, conforme Ludke e André (1986), é a captação imediata da informação, além da sua natureza interativa.

Quadro 01. Sujeitos Entrevistados

QUANTITATIVO	SUJEITOS ENTREVISTADOS
01	Secretária Municipal de Educação
02	Técnicos que coordenaram a implantação elaboração do 1º PAR e 2º do PAR no município.
02	Representante do Conselho Municipal de Educação (CME)
01	Representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
02	Representante do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública – SINTEPP/Barcarena

Fonte: Elaborado pela autora

Foram entrevistados membros da Equipe Técnica local e membros do Comitê Local do Compromisso, contemplando representantes governamentais e não-governamentais almejando analisar o ponto de vista de diferentes segmentos sociais. Para preservar o anonimato dos entrevistados, eles serão identificados como “Gibirié”¹⁰ 1, 2, e 3 (membros da Secretaria Municipal de Educação); “Martigura” 1, 2 e 3 (membros de Conselhos); e “Aruãs”¹¹ 1 e 2 (membros do SINTEPP).

A entrevista semiestruturada é salutar também por permitir um campo ampliado de diálogo de modo que a exploração dos diversos fatores históricos e sociais bem como das contradições envolvidas é facilitada.

Por fim, no intuito de analisar os indicadores de gestão democrática constantes no Plano de Ações Articuladas, bem como os documentos e dados coletados desta pesquisa, à luz do referencial teórico-metodológico supracitados, serão utilizadas três categorias de análise – participação, descentralização e autonomia - que serão descritas a seguir.

¹⁰ Antes de ser a Barcarena de hoje, o município foi primeiramente habitado pelos índios Aruãs. Depois por volta de 1709, foram os jesuítas que se instalaram ali, fundando a chamada “Fazenda Gibirié” (ou Gebrié).

¹¹ Aruãs e Martiguras foram os primeiros grupos indígenas a ocuparem o município de Barcarena (PREFEITURA DE BARCARENA, 1999).

As categorias de análise: Participação, Descentralização e Autonomia

Para problematizar a gestão educacional do município de Barcarena, utilizaremos os três princípios básicos da gestão democrática que são: participação; descentralização e autonomia. E, considerando que o campo educacional está permeado por disputas e interesses contraditórios, a democratização dos processos decisórios tem representado um grande desafio nas relações de poder do Estado, no sistema educacional e na sociedade civil organizada. Conforme Cury (2005, p.19),

A gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada. Mas, por implicar tanto unidades escolares como sistemas de ensino, a gestão vai além do estabelecimento e se coloca como um desafio de novas relações (democráticas) de poder entre o Estado, o sistema educacional e os agentes deste sistema nos estabelecimentos de ensino.

Desta forma, a gestão democrática envolve vários agentes e, portanto, diversos olhares, mas com o mesmo objetivo de efetivar os interesses sociais. Entretanto, a longa história de práticas autoritárias e concentração de poder adulteram os benefícios para a sociedade, em favor de uma classe hegemônica.

A conquista da gestão democrática como princípio na Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico, no entanto, a participação do usuário está delimitada com um caráter apenas regulador no seu Art.37. §3º:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1988).

Nota-se na Constituição Federal de 1988 a *participação* caracterizada apenas como atividade de fiscalização, de modo que o poder decisório permanece restrito aos membros governamentais. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/1996, em seu artigo 14 e incisos I e II prevê que:

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

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

A *participação* está descrita de forma muito superficial, haja vista sua restrição ao ambiente escolar, e a participação apenas dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico, não possibilitando aos demais sujeitos da comunidade escolar (pais, alunos e demais membros da comunidade) a contribuição para a construção da escola que necessitam e que almejam. Acerca dos conselhos escolares, Paro (2007) questiona a ausência do caráter deliberativo que deve direcionar a ação desses conselhos.

Em consonância com Habermas (1975, p.159), “participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade”, ou seja, é uma espécie de democratização das vontades de modo que as decisões trilhem o caminho da justiça social.

Considerando a fragilidade da democracia liberal brasileira, que acaba restringindo a participação democrática ao voto nas eleições, é fundamental a participação popular nas instâncias onde se dá o oferecimento de serviço pelo Estado, de modo que haja o controle das ações dos governantes no sentido de garantir o atendimento aos interesses populares e não dos grupos minoritários que detém o poder (PARO, 2016). O autor ainda destaca que nas políticas públicas, “a participação popular não é um fim, mas um meio” (p.22) para superar os condicionantes autoritários nas tomadas de decisões, bem como nas execuções das ações.

A compreensão da lógica da correlação de forças e hegemonia de grupos que movimentam o interior do Estado é importante para explicar os diversos interesses que envolvem a gestão. Além do princípio da *participação*,

resultante da luta pela democracia, a *descentralização* se materializa enquanto princípio com a pretensão de superar a gestão centralizada, característica do autoritarismo.

O grande mérito da descentralização, enquanto princípio que favorece à democracia dos processos decisórios, está na redistribuição do poder central de modo a alterar os núcleos hegemônicos e distribuir o potencial decisório às comunidades locais. No entanto, é salutar a diferença entre “descentralizar” e “desconcentrar” na medida em que este último significa levar a execução para a determinada localidade, assegurando a eficiência e eficácia das ações, porém permanecem centralizadas as decisões acerca dos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos (VIRIATO, 2004).

A lógica de descentralização aplicada a partir da contrarreforma do Estado e presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro – PDRAE – (BRASIL, 1995), por exemplo, apresenta-se tacitamente relacionada à ideia de Estado mínimo, afastando deste a responsabilidade pelo terreno das políticas sociais e, ao mesmo tempo, promovendo a ocupação desse espaço pelo mercado via privatizações, terceirizações e publicização dos serviços públicos. “Por trás das justificativas da descentralização e as considerações pragmáticas, se opera uma reconfiguração da ação pública, tanto de suas modalidades quanto de seu perímetro.” (LAVAL, 2004, p. 239).

O processo de descentralização vivenciado no Brasil e, mais especificamente, no campo educacional, os entes federativos não têm compartilhado responsabilidades, mas sim contribuído para a manutenção do poder da classe hegemônica, a qual está voltada aos interesses mercadológicos. A política proposta pelo Plano de Ações Articuladas coloca-se como uma alternativa para favorecer ao regime de colaboração nas políticas educacionais entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir da adesão destes ao Plano de Metas e Compromisso todos pela Educação, embora na prática o PAR esteja englobado por práticas centralizadoras e autoritárias.

Implementar a descentralização de forma democrática é um grande desafio,

mas precisamos, e aí reside o desafio, criar espaços de constante interação entre representantes e representados, superando a tradicional representatividade, instituindo formas diretas de participação. Precisamos lutar para implementar a descentralização embasada nos princípios democráticos, lutar por um projeto de sociedade democrática, sobrepondo-se à dominação. Temos de ter a convicção de que o projeto de gestão democrática da escola apresenta-se como mais um dentre outros desafios para a construção das novas relações sociais, constituindo um espaço público de decisão e de discussão não tutelado pelo Estado (VIRIATO, 2004, p. 49-50).

O terceiro princípio a ser utilizado para a nossa análise é a *autonomia*. Seu conceito está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, a faculdade que as organizações (ou indivíduos) têm de se regerem por regras próprias. A autonomia é “uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as próprias leis” (BARROSO, 2013, p.25).

A *autonomia* é destacada na LDB, no seu artigo 15:

Art.15: Os sistemas 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 (BRASIL, 1996).

A observância da garantia legal da autonomia, enquanto direito dos sistemas de ensino, representa um avanço para a descentralização das decisões e permite a participação da comunidade local na gestão da escola.

Entretanto, a autonomia passou a ser também um instrumento de regulação e que se inscreve nas novas formas de atuação do Estado, e de outras organizações além do espaço nacional, “sendo utilizada também como justificação, legitimação, e contrapartida ou compensação da ação e decisão políticas” (AFONSO, 2010, p.24). Desta forma, uma maior autonomia significa uma maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados, desvirtuando o seu cerne democrático.

Na medida em que o Estado garante a autonomia pedagógica, administrativa e financeira dos seus sistemas de ensino, identifica-se uma prática descentralizadora do poder e de perspectiva democrática. Todavia, essa prática pode mascarar uma desobrigação do Estado:

Numa perspectiva estritamente conceitual, transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo a ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população (GUTIERREZ; CATANI, 2008, p.63).

É nesse sentido que o presente estudo pretende analisar a gestão educacional a partir do PAR, haja vista o compromisso deste com o favorecimento ao regime de colaboração entre os entes federativos (BRASIL, 2007), de modo que se verifique a realidade educacional do município no que tange à participação popular nas tomadas de decisões; à descentralização do poder; e à autonomia administrativa, pedagógica e de gestão financeira.

A organização do texto

A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo intitulado “A gestão educacional e as interfaces do Estado nas redefinições das políticas públicas” discutirá a política de gestão da educação no contexto de redefinição do papel do Estado, especialmente a partir de 1990 explicitando abordagens teóricas sobre os dois modelos de gestão da educação: o gerencial proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro a partir de meados da década de 1990 e a gestão democrática instituída a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Em suma, analisa as políticas de gestão da educação após a Reforma do Estado brasileiro.

No segundo capítulo “As múltiplas “faces” do Plano de Ações Articuladas (PAR) e seu mecanismo de gestão” propõe-se analisar as concepções de gestão da educação presentes na política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e do Plano de Ações Articuladas. Nessa seção serão evidenciadas as singularidades e similaridades da política de gestão da educação engendrada a partir do PAR.

Por fim, o terceiro capítulo intitulado “O Par e a Gestão Educacional No Município De Barcarena-Pa: caminhos e descaminhos na perspectiva democrática” têm como objetivo caracterizar a educação no município de Barcarena, analisando as implicações do PAR para a gestão do município em questão. Tal análise se baseará em quatro indicadores da área Gestão Democrática da dimensão Gestão Educacional: a) Existência de Conselhos Escolares (CE); b) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME); c) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e d) Critérios para escolha de diretor; na perspectiva de analisar a participação da comunidade na tomada de decisões e na construção da sua autonomia.

1 A GESTÃO EDUCACIONAL E AS INTERFACES DO ESTADO NAS REDEFINIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A difícil questão colocada para nós é: quanto tempo pode a perversa normalidade de uma ordem socioeconômica e política antagônica, com a irreprimível tendência de afirmação global de seu domínio, manter sua dominação sem destruir a própria humanidade? Esse é o tamanho da montanha que devemos escalar e conquistar (MÉSZÁROS, 2015, p.19)¹².

Iniciamos este capítulo com a citação de Mézszáros na perspectiva de discutir a imensa “montanha” ou desafios que o capitalismo perverso impõe à humanidade, mediante a denominada “crise estrutural” do sistema do capital. Essa “crise” é o ponto crucial para a compreensão das diversas reformas no campo das políticas de gestão da educação.

A gestão educacional, desde sua concepção até a sua execução, é imbricada por contingências históricas, econômicas, e socioculturais. Disso decorrem os diferentes objetivos, formas e concepções que a administração educacional assume ao longo da história. E, diante das contradições e incapacidade do capital em superar a sua crise, é implantada a “contrarreforma”¹³ do Estado e da Educação com vistas a ajustar a sociedade aos interesses do capital financeiro.

Neste primeiro capítulo serão abordadas as concepções de gestão, bem como as forças macroeconômicas e históricas existentes que imperam na redefinição do papel do Estado e no delineamento das políticas educacionais. Dessa forma, o objetivo desse capítulo é analisar o modelo de gestão educacional implementado a partir da contrarreforma do Estado em 1990, analisando as mudanças nos padrões da administração pública.

¹² Ver “A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015”.

¹³ Contrarreforma é o termo utilizado por Behring (2008) para as medidas impostas pelo capital financeiro ao Estado por meio de “reformas” nos setores públicos de educação, saúde, economia, entre outros. A autora afirma que não ocorreu uma reforma, mas sim uma contrarreforma na medida em que o Estado teve seu papel redefinido pelos interesses do capital, se eximindo de ser um executor e garantidor de direitos. Essa contrarreforma significou fortes impactos para a população e para as políticas sociais geridas pelo Estado, gerando retrocessos históricos no que diz respeito à classe trabalhadora, assim como grandes perdas no campo dos direitos sociais.

1.1 A GESTÃO EDUCACIONAL: DA *GERERE* AO GERENCIALISMO

A gestão é conceituada, conforme Cury (2005, p.14), como um termo que originou-se do “verbo latino *gerere*, e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito”. Na sua origem etimológica, ela deriva do latim “*gestio*” que significa ato de administrar, de gerenciar, realizar. Na própria origem da palavra, a gestão já nos induz a concluir que ela não é um ato em si, mas uma construção que inclui sujeitos, os quais são constituídos num dado momento histórico-social.

O termo gestão tem suprimido o termo administração no campo educacional, embora haja aproximações entre ambos. De acordo com Paro (2010, p.25), o termo administração significa a utilização racional de recursos “para a realização de fins determinados. Assim, ela se configura como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente os objetivos a serem cumpridos”. Portanto, gestão e administração se constituem enquanto ação humana, que interfere e transforma a realidade.

Neste trabalho, utilizaremos os termos “administração” e “gestão” como sinônimos, os quais representam a ação humana em um dado momento histórico, político e econômico. Dessa forma, corroboramos com a concepção de Paro (1997) ao considerar a convergência dos termos supracitados, definidos como toda atividade-meio para atingir uma finalidade.

O ideário empresarial capitalista influenciou fortemente as políticas públicas no Brasil, principalmente na década de 1990, interferindo diretamente no modelo de gestão a partir de um Plano de Reforma do Estado, respondendo à demanda central desse momento histórico que era a redefinição de um novo modelo de Estado em um mundo globalizado.

Porém, antes de discutirmos as reformas do Estado Brasileiro efetivadas na década de 1990, abordaremos o movimento que atuou fortemente, principalmente na década de 1980, pela organização de um Estado democrático, configurando um cenário de aumento da participação da sociedade civil ao controle público e das demandas sociais.

O caráter autoritário e centralizador que caracterizou o Estado Brasileiro durante o regime militar (1964-1985), foi repudiado por movimentos populares

e sindicais, os quais almejavam a instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado (ADRIÃO, CAMARGO, 2007).

Foi nessa perspectiva de luta pelas liberdades democráticas que a esfera legislativa delineou a garantia de mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos por meio da consolidação em Lei. Sabe-se que todo e qualquer processo legislativo é também um espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes contraditórios. Na verdade, há uma correlação de forças nos processos legislativos, e não basta apenas a presença da lei graficamente explicitada, o desafio está em fazer com que seja realmente cumprida, efetivada.

Os modelos de administração pública foram marcados por um processo longo e moroso e, embora sejam discutidos separadamente neste estudo, esses padrões administrativos são muitas vezes entrelaçados e utilizados simultaneamente nas políticas públicas brasileiras.

O modelo patrimonialista de gestão origina-se do patriarcalismo e do poder doméstico organizado nas sociedades medievais. A tradição está firmada na tomada de decisão conforme os ensejos do gestor, caracterizando um modelo baseado em interesses pessoais e inexistindo uma diferenciação entre as esferas públicas e privadas (WEBER, 1989).

Ainda segundo Weber, na gestão patrimonialista o quadro administrativo é constituído de dependentes pessoais do gestor (familiares ou funcionários pessoais) ou de parentes, amigos, ou por pessoas ligadas por um vínculo de fidelidade (troca de favores). Assim, as relações que dominam o quadro administrativo não são as do dever ou a disciplina objetivamente ligada ao cargo, mas à fidelidade pessoal do servidor ao gestor (idem, p.131).

O Estado, nessa perspectiva, era considerado um patrimônio de seus governantes, o que tornou esse modelo de gestão propício à corrupção e nepotismo. E, a partir da implantação dos ideais democráticos da Revolução Francesa, no século XVIII, houve uma pressão para uma profissionalização da administração pública, de acordo com os princípios constitucionais – isonomia, moralidade, publicidade - entre outros. Além disso, a constatação de que a administração patrimonialista tornou-se ineficiente e inaceitável impulsionou a criação de um novo modelo de gestão, a burocrática (WEBER, 1989).

A administração burocrática substituiu a administração pública patrimonialista na tentativa de combater o nepotismo e a corrupção. Enquanto estratégia no Estado liberal do século XVIII poderia ter sido eficaz, no entanto, era ineficiente ao prover bens públicos. Além disso, o autor destaca que no século XIX esse modelo burocrático se materializou como instrumento de garantia dos direitos de propriedade, assegurando à classe capitalista emergente, a apropriação dos excedentes da economia. No Estado desenvolvimentista, esses excedentes eram divididos entre os burocratas e capitalistas, os quais se beneficiavam tanto dos mecanismos de mercado quanto do controle político do Estado para enriquecimento próprio (BRESSER-PEREIRA, 1996).

As burocracias capitalistas modernas são uma evolução da burocracia patrimonialista e se auto diferenciaram por fazerem clara distinção entre patrimônio público e patrimônio privado. Mas ainda se mantiveram bem próximas da matriz inicial em tudo o que diz respeito à afirmação do poder do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.29).

Embora a burocracia moderna fosse uma tentativa de romper com o patrimonialismo no sentido de proteger os bens públicos, ela não conseguiu modificar características já enraizadas na administração pública, principalmente no que se refere à supremacia do poder do Estado sobre os cidadãos e também em promover seus interesses próprios.

Max Weber definiu a burocracia como uma organização baseada em normas, atribuições específicas, esferas de competências delimitadas e critério de seleção de funcionários. Para o autor, a burocracia

É a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas [...] Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (...) (WEBER, 1999, p. 145).

Weber deixa explícito a sua ideia de que por meio da dominação racional, o sujeito histórico vivenciará sua liberdade individual em sociedade, na medida em que o instrumental burocrático busca aperfeiçoar as

organizações administrativas (particulares ou públicas), tornando a prestação de serviço mais rápida e eficaz. É evidente a visão do autor quanto a utilização da burocracia enquanto legitimadora racional das hierarquias organizacionais, justificando-se pela eficiência e confiabilidade dos serviços públicos.

Essa extrema racionalidade e o excesso de regulamentos do sistema acabaram tornando esse modelo administrativo lento, o que provocou a redução na sua eficiência. Além disso, a partir das décadas de 1970 e 1980, a tendência neoliberal enfatiza a fragilidade do modelo estatal para garantir o bem estar social e estabilidade econômica, fundamentando a ideia de “estado mínimo” e de redução da sua estrutura administrativa (MELO COSTA, 1996).

O avanço tecnológico e a globalização financeira intensificada a partir dessas décadas não eram compatíveis com o padrão burocrático de organização do Estado haja vista a necessidade de expansão e competição dos mercados, exigindo um modelo de gestão compatível aos interesses comerciais.

Conforme a discussão de Bresser-Pereira (2003), a administração pública burocrática disseminou muita insatisfação principalmente no final da década de 70 em virtude da crise do Estado. Desta forma, a administração pública “gerencial” começa a ser delineada enquanto alternativa para enfrentar a crise fiscal, reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços do Estado, bem como proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* (busca de renda) ou do que o autor denomina “corrupção aberta”.

Alguns fatores socioeconômicos foram cruciais para a crise do Estado contemporâneo, Abrucio (1997) cita quatro: O primeiro foi a crise econômica mundial desencadeada pelas crises do petróleo iniciada em 1973 e retomada ainda com mais força em 1979; o segundo fator foi a crise fiscal dos governos e o crescimento do déficits públicos; o terceiro fator foi a “ingovernabilidade” desencadeada pela dificuldade dos governos em solucionar os seus problemas; e, finalmente, a globalização e as transformações no campo tecnológico são destacadas como o quarto fator responsável pelas mudanças no papel do Estado burocrático.

A burocracia estatal tornou-se um obstáculo para as transformações do mundo globalizado e, com a crise econômica que acometeu o mundo,

justificou-se a reforma administrativa e adoção do modelo gerencial. As características básicas que definem a administração pública gerencial: orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2003).

As características e finalidades da gestão na perspectiva gerencial e sua efetivação na administração pública será discutida de forma mais ampla ao longo desta investigação, na medida em que estão imbricadas nas definições e efetivações das políticas públicas brasileiras.

A seguir será discutido o campo da gestão democrática da educação, evidenciando as disputas que marcam projetos distintos de sociedade, o que dificulta a sua real efetivação nas ações do Estado, bem como nas suas instâncias, mesmo após a inserção dos princípios democráticos na Legislação Brasileira.

1.1.1 A Gestão Democrática em Questão

A década de 1980 marca também o momento de lutas pela democratização da educação que, para Adrião e Camargo (2007), era a expectativa de uma nação advinda de um regime militar ditatorial (1964-1985). Os movimentos populares e sindicais reivindicavam transparência e maior participação da sociedade civil nas decisões do Estado.

Os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configuram um clima por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p.63).

O Estado brasileiro, portanto, incluiu-se na pauta da democratização dos seus procedimentos e instâncias. Isso decorre da imensidão das lutas dos trabalhadores, com destaque para os trabalhadores da educação que, conforme Oliveira (2009), marcaram a década de 1980 com o envolvimento da

comunidade nas lutas em defesa da escola pública, por melhores condições de trabalho e remuneração dos professores, o que garantiu a essas greves uma legitimidade ímpar.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) prevê a “gestão democrática do ensino público na forma da lei”; assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 em seu Art. 14, admite o princípio da gestão democrática ao prever a participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola; a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes; estabelecendo progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas de educação.

Na análise de Paro (2007), a LDB simplesmente repete a “fórmula da Constituição Federal” (p.74) por dois aspectos: primeiro por considerar a gestão democrática um tema já esgotado na Legislação federal, deixando para os sistemas de ensino a responsabilidade de regulamentar a gestão democrática, conforme explicita o art. 14 da LDB; o segundo aspecto é a restrição desse modelo de gestão ao ensino “público”, liberando a iniciativa privada para atuar conforme seus princípios próprios.

Embora a gestão democrática esteja prevista na legislação brasileira de forma tão superficial, esse fato já foi um marco na história, sendo produto de muitas lutas dos movimentos sindicais e organizações da sociedade civil; essa vitória ainda é acentuada quando se considera que essa conquista ocorreu depois de quase vinte anos de ditadura militar no Brasil.

Essas demandas da sociedade foram fundamentais na pauta democrática que compõe a legislação brasileira atualmente. Outra ênfase desses movimentos era na necessidade de publicização do Estado, garantindo a instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado (ADRIÃO; CAMARGO, 2007). No entanto, os autores salientam que todo processo legislativo envolve disputas entre diferentes interesses, e por mais que represente um avanço, a simples presença no texto legal não implica sua execução.

Isso remete ao envolvimento dos atores sociais nas constantes lutas por garantia de direitos, principalmente pela participação nos processos de decisão

que envolve o bem público. Sabe-se que não é uma tarefa fácil, considerando que a administração pública brasileira ainda tem muitos vestígios dos nossos colonizadores (FREIRE, 2009).

Porém, essas dificuldades não decrescem a importância dos processos democráticos na gestão educacional. Paro (1997; 2001) e Gutierrez (2010) corroboram da ideia de que não há coerência em educar para a vida social e cidadã quando se utiliza práticas autoritárias e que exaltam a competição nas relações sociais, tornando, assim, fundamental a democratização da gestão educacional. Ambos destacam que a gestão democrática nas instâncias sociais implica não só no acesso da população a seus serviços, mas também a sua participação na tomada de decisões.

Essas assertivas também encontram amparo nos estudos de Oliveira (2002) ao propor que a gestão democrática ocorre quando a escola é reconhecida como espaço de política e trabalho, garantindo a participação da comunidade nos desígnios da escola. Da mesma forma, Paro (2007) valoriza a participação ativa dos sujeitos educacionais no processo de tomadas de decisões, bem como na execução das ações.

Freire (2009) entende como democrática toda gestão que abre a organização da escola pública à participação de todos no poder de decisão. Segundo ele, é a inserção de outros poderes que atuam na escola, na cidade, na sociedade; e esses poderes são aqueles que emergem “entre as diferentes propostas de escola brasileira, entre os cotidianos escolares locais e as determinações das Secretarias de Educação, entre os professores e os funcionários e a Direção do sindicato da categoria, os partidos políticos, etc” (p.146).

Nesse processo de gestão democrática, Barroso (2013) destaca a *participação* e a *autonomia* como imprescindíveis na tomada de decisão por possibilitar aos sujeitos acompanharem e decidirem os rumos da instituição educacional. Na mesma perspectiva, Dourado (2007) considera a gestão democrática como instrumento de participação e autonomia que envolve a transformação da instituição e da própria sociedade na qual está inserida.

A gestão democrática, consoante Luck (2000) pode ser caracterizada como um espaço de descentralização do poder, de participação e de autonomia das instituições, possibilitando a construção da cidadania e a

formação do cidadão. Embora a autora centralize seu debate acerca da importância da liderança e autocontrole do gestor escolar, corroboramos da sua afirmação de que a democratização da gestão possibilita a melhoria da qualidade da educação, a qual deve ser negociada, participativa, auto reflexiva, contextual/plural, processual e transformadora.

Por outro lado, princípios como eficiência, racionalidade e produtividade, presentes na lógica mercadológica do capital, passam a ser vislumbrados na gestão pública, compondo o modelo gerencial de gestão, evidenciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conforme será evidenciado a seguir.

1.1.2 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a Redefinição do Papel do Estado Brasileiro

A partir do movimento neoliberal e de reestruturação produtiva que atingiu os países capitalistas, o Estado Brasileiro inicia na década de 1990 um processo de redefinição do seu papel social, político e econômico que repercutiu diretamente na gestão da educação.

Na verdade, o papel do Estado passa a ser redefinido a cada crise que a sociedade capitalista enfrenta e o sistema capitalista vem sofrendo crises globais violentas ao longo dos anos, principalmente em decorrência do caráter contraditório do seu processo de produção. No século XIX ocorreram as primeiras crises provocadas pelo subconsumo. Entre os anos de 1880 e 1890, o sistema entrou em mais uma crise após a queda da taxa de lucro. Por sua vez, as crises dos anos 1914 e 1929, bem como das décadas de 1970, 1990 e dos anos 2000 têm a mesma característica estrutural, porém materialidades e espectros diferentes (CHAVES, 2011).

As crises do Estado são momentos de desagregação/renovação do modo de dominação e provocação das relações de forças em que a classe hegemônica utiliza o seu poder de Estado para esmagar as classes subalternas (GRAMSCI, 1991).

Nos anos de 1970 uma nova crise do capital é desencadeada, associada à queda da taxa de lucro e à saturação do modelo de produção

taylorista/fordista, resultando em greve dos trabalhadores e na crise do Estado de Bem-Estar-social. Com isso, emerge um processo de reorganização do sistema ideológico, político e de produção do capital: o Neoliberalismo. Este, por sua vez, acarreta uma série de consequências como a privatização; a desregulamentação dos direitos trabalhistas; privatizações; redução de políticas sociais; demissões em massa etc. (ANTUNES, 2005).

Harvey (1993) atribui à rigidez do modelo fordista a resistência da classe trabalhadora, que nesse momento de crise pressionava o Estado para aumentar os programas de assistência social (seguridade social, direitos de pensão, etc.). Em oposição ao fordismo é construído um novo modelo de acumulação denominado pelo referido autor de “acumulação flexível”, com as seguintes características:

O surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (...) envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual tanto entre setores como em regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços” (...) parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos de salários reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista (HARVEY, 1993, p. 140-141).

A “acumulação flexível” que o autor trata é marcada fundamentalmente pelas inovações tecnológicas e comerciais, as quais superam a produção em massa e rígida do modelo fordista, deslocando a produção para o modelo toyotista, ou seja, com pequenos lotes de produtos os quais são mais refinados e com estoque reduzido, decrescendo o custo e aumentando, portanto, o lucro. “Esse novo modelo de acumulação flexível impõe uma reforma do Estado, passando de interventor a gestor, transferindo funções específicas do setor de serviços para o mercado” (CHAVES, 2011, p.32). Trata-se da privatização e da vertente neoliberal que domina o pensamento econômico a partir do que

Mészáros (2009) nomeia de “crise estrutural”¹⁴ do capital iniciada nos anos 1970.

Em defesa dessa vertente neoliberal, Cardoso¹⁵ (2003) propõe que “(...) a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor” (p.15). Na mesma perspectiva, Bresser-Pereira (2003) afirma que o Estado do século XXI deverá garantir direitos principalmente através da contratação de entidades públicas não-estatais, mais competitivas, mais eficientes, e mais bem controladas pela sociedade.

Em consonância com essas ideias, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi implementado no Brasil no ano de 1995, impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais¹⁶, as quais exigiram políticas de ajuste estrutural para superar a “crise”. No PDRAE, a crise do Estado é definida como:

1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do Bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e 3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, MARE, 1995, p.15).

Fundamentada na ideia de que a responsabilidade pela crise é do próprio Estado, o PDRAE propõe a mudança em muitos aspectos da política administrativa brasileira, fortalecendo o papel regulador do Estado e transferindo alguns serviços públicos estatais para o setor público não-estatal,

¹⁴ Crise estrutural do capital, segundo Mészáros, significa que pela primeira vez na história, o sistema sociometabólico vigente “confronta-se globalmente com seus próprios problemas”, e que qualquer tentativa de resolução de tais ‘problemas’ dentro dos limites do capital aproxima a humanidade de sua real possibilidade de destruição, tanto no plano ecológico quanto militar (MÉSZÁROS, 2009).

¹⁵ Fernando Henrique Cardoso, presidente da república de 1994 a 2002, responsável pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

¹⁶ O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird).

com a justificativa de que o setor público é marcado pela ineficiência e por privilégios.

No contexto da redefinição do papel do Estado, o Plano Diretor da Reforma institui um modelo no qual a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e social é transferida para o setor privado ou público não-estatal. Por outro lado é fortalecida a função reguladora e coordenadora do Estado, que Peroni (2003) destaca ser contraditório haja vista o controle político e ideológico assumido pelas organizações públicas não-estatais, o que acaba transferindo também a regulação e coordenação dessas organizações para o mercado.

Frigotto (2010) assinala que esse pensamento é utilizado para justificar a redução do Estado e a eliminação de todos os direitos trabalhistas conquistados pela sociedade. Desta forma, as conquistas sociais como o direito à educação, saúde, transportes públicos, segurança, entre outros, devem ser “comprados e regidos pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, a ideia de Estado mínimo significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital” (FRIGOTTO, 2010, p.83-84).

Essas mudanças e redefinições do papel do Estado podem ser compreendidas em dois momentos: o primeiro é voltado para as questões macroeconômicas, implementadas para superar a crise do modo de produção capitalista, trata-se das reformas de primeira geração, contempladas no Consenso de Washington; enquanto que as reformas de segunda geração foram destinadas às questões institucionais.

As reformas de primeira geração, de ordem macroeconômica, a partir do Consenso de Washington¹⁷, visava superar a crise financeira da década de 1970. John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, onde ocorreu o encontro, escreveu o artigo que deu origem ao “consenso”, traduzindo-se como um conjunto de “recomendações” para os

¹⁷ Receituário no qual foi referendada, sob a tutela do governo dos EUA, a recomendação da implantação das políticas neoliberais como condição para conceder “cooperação” financeira externa, bilateral ou multilateral. Na gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Brasil investe num alinhamento com os EUA e num projeto de globalização liberal, acatando, conforme Fiori (2003), a internacionalização dos centros de decisão brasileiros e a fragilização estatal, em troca de um projeto de governança global rigorosamente utópico.

países da América Latina visando garantir a abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico. Negrão (1998) destaca algumas regras universais concluídas nesse encontro:

Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; Taxa de câmbio competitiva; Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia; Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; Privatização, com a venda de empresas estatais; Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e Propriedade intelectual (NEGRÃO, 1998, p.41-42).

As “recomendações”, portanto, ressaltam a política neoliberal de menor intervenção do Estado na economia e fortalecimento do capital financeiro. Embora afirmem que não se trata de uma imposição, as instituições financeiras, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), já utilizavam e a cartilha neoliberal como uma condição para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica.

Já as reformas de segunda geração, ocorridas a partir dos anos de 1990, pretendiam reformar o contexto institucional. As medidas, então, visavam melhorar a qualidade da administração e do sistema judicial e político; com isso, a administração pública começava a se reformular preocupando-se com o desenvolvimento e resultado das políticas, pautando-se em três pressupostos básicos de caráter gerencialista: eficiência, eficácia e produtividade (CASTRO, 2007).

No caso das reformas de segunda geração, em 1995, o governo brasileiro, presidido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), instituiu o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), nomeando Luís

Carlos Bresser-Pereira para institucionalizar a reforma da administração pública por meio do PDRAE.

A justificativa utilizada para a efetivação de um conjunto de reformas no aparelho do Estado brasileiro era a ideia de que este estava em crise, sendo necessário, segundo Bresser-Pereira:

A recuperação de poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, cultura; e reforma da administração pública com a implementação de uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17).

Evidencia-se, portanto, a proposição de uma gestão pública gerencial, além de incentivar a contratação de organizações públicas não estatais para executar serviços básicos como os de saúde e educação. Dessa forma, o Estado assume um papel regulador e passa a estimular as privatizações e terceirizações.

Com o objetivo de “reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p.16), a reforma prevista no Plano Diretor considera inadiável, dentre outros, o ajustamento fiscal duradouro; as reformas econômicas voltadas para o mercado; a reforma da previdência social; e a reforma do aparelho do Estado. Todas essas medidas que focalizam na administração pública federal, trazem consequências para a sociedade, e para a democratização do sistema público.

Nessa perspectiva neoliberal, além de transferir direitos fundamentais da sociedade para o setor privado, há a interferência direta da Reforma do Estado nas políticas públicas de gestão educacional. O pensamento neoliberal baseia-se na competitividade, individualismo e contenção dos movimentos de luta operária, e impõe uma nova forma de administração pública que utiliza o termo mercadológico “gestão” já assumindo os valores do processo produtivo e o “gerencialismo”¹⁸ nos sistemas públicos.

¹⁸O gerencialismo baseia seus princípios vinculados aos interesses do mercado capitalista e respaldados pela política neoliberal, de modo que não possibilita a participação de todos (RIBEIRO; CHAVES, 2015)

Acerca das mudanças ocorridas no Estado a partir dessa Reforma de cunho neoliberal, Peroni (2011) ressalta que:

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com o diagnóstico neoliberal, pactuado pela Terceira Via, duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica do mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (p.27).

Isso reitera que o ideário neoliberal se contrapõe aos princípios democráticos na medida em que, além de diminuir o papel do Estado na execução de políticas sociais, transfere para o mercado e para o setor público não-estatal o poder de execução das políticas públicas. Na verdade, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se na realidade como de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital (PERONI, 2003).

Na perspectiva neoliberal, a democracia também é mínima, reduzida ao que Gentili (1998) chama de “simulação democrática” (p.45) a serviço do capital. Na maioria das vezes, a democracia fica restrita às regras para a eleição dos governantes, sendo considerada prejudicial ao livre andamento do mercado por alguns teóricos neoliberais, como Hayek¹⁹.

A Terceira Via vem com uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social democracia. Ela apresenta como proposta a democratização da democracia. Isso pressupõe um Estado democrático caracterizado pela descentralização; renovação da esfera pública e eficiência administrativa, uma vez que os seus teóricos creem que a crise está no Estado por gastar mais do que deve em políticas sociais e provocar crise fiscal (PERONI, 2006).

O significado de democracia exposto pela Terceira Via é digno de indagação na medida em que consiste na convocação da sociedade civil apenas para executar tarefas, as quais caberiam ao Estado, não se traduzindo

¹⁹ Friedrich August von Hayek formulou a concepção neoliberal pela primeira vez, no ano de 1947. Sua teoria partia do princípio de que o mercado deveria servir como base para organização da sociedade (PERONI, 2006).

na participação nas decisões e no controle social, característicos de um sistema realmente democrático (PERONI, 2006).

Giddens (2001) analisa positivamente a Terceira Via e a redefinição do papel do Estado, substituindo o termo “Estado de Bem-Estar” para “Sociedade de Bem-Estar”, de modo que o Estado com parcerias com órgãos da sociedade (empresas) cada vez mais se desobriga das funções sociais (saúde, educação, emprego, etc.). Na prática, o autor afirma que o Estado não precisa enfrentar o problema da distribuição de renda já que pode solucionar suas dificuldades pela privatização dos direitos sociais, os quais são transformados em serviços sociais regidos pela lógica do mercado.

A Terceira Via, conforme Peroni (2006) se distingue do neoliberalismo na utilização do Terceiro Setor, pois, enquanto a política neoliberal utiliza a privatização e propõe o Estado mínimo; a via alternativa propõe reformar o Estado e repassar as tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Em suma, os dois visam racionalizar os recursos públicos e diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais, bem como diminuir o papel das instituições públicas. No caso da Terceira Via, a proposta é repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado e que são frutos de lutas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais.

O Terceiro Setor, conforme Montaño (2002) apresenta-se como uma nova modalidade no trato social a partir da transferência da responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo; da perda do princípio universalista das políticas sociais, as quais passam a ser focalizadas; e da descentralização administrativa, o que torna as políticas ainda mais precarizadas na medida em que são transferidas as competências sem os recursos suficientes para executá-las.

A partir dessa contrarreforma do Estado brasileiro, novos mecanismos de gestão foram institucionalizados a partir de um discurso de “modernização” nos moldes das empresas privadas. E esse discurso foi estendido para a educação, aplicando medidas neoliberais, destacadas por Gentili (1998):

Os governos neoliberais esforçam-se em enfatizar que a questão central não está em aumentar o orçamento educacional, mas para “gastar melhor”; que não faltam mais trabalhadores na educação, mas docentes mais bem formados

e capacitados; que não falta construir mais escolas, mas fazer um uso racional do espaço escolar; que não falta mais alunos, mas alunos mais responsáveis e comprometidos com o estudo. (p.19).

O problema, nesse ponto de vista, é a ineficiência da gestão e não a insuficiência de recursos financeiros e humanos. É o indivíduo que não é comprometido com os estudos e não a exclusão social que provoca o fracasso escolar. Esses discursos neoliberais acabam transferindo para os indivíduos as responsabilidades enquanto desobriga o Estado de garantir os direitos dos cidadãos, garantidos por Lei. Nessa perspectiva, Harvey (2008) faz um balanço da teoria neoliberal, destacando que o mercado passa a regular o bem-estar humano, sendo a competição o mecanismo regulador, tornando o sucesso e o fracasso virtudes individual.

Os direitos dos indivíduos passam a ser “mercado”, termo que Wood (2003, p.178) utiliza ao referir-se ao poder de comando que a sociedade civil “cedeu” aos donos dos meios de produção, um poder reforçado pelo Estado, o qual se isenta de qualquer responsabilidade em relação aos direitos sociais.

Essa transformação dos direitos sociais em mercadoria é evidenciada também no campo da educação uma vez que a contrarreforma do Estado influenciou diretamente nas políticas educacionais, orientadas pelos organismos internacionais. A seguir, discutiremos o modelo de gestão gerencial presente na contrarreforma do Estado brasileiro.

1.1.3 O Modelo Gerencial de Gestão

A redefinição do papel do Estado, bem como as reformas no âmbito educacional, baseadas nos preceitos da mundialização do capital e dos pressupostos neoliberais, têm traçado um novo rumo para a educação brasileira. Conforme Castro e Cabral Neto (2011), a reforma educacional em curso no Brasil insere-se na lógica desse processo de adaptação às novas exigências do capital, ao mesmo tempo em que o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (por meio da

redução de seu papel intervencionista), para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Deste modo, as reformas ocorridas no campo educacional na década de 1990 no Brasil, evidenciaram a necessidade de modernizar a gestão da educação, considerada ineficiente e burocrática pelo ideário neoliberal. Conforme Castro (2007):

As transformações ocorridas na sociedade em geral, a partir do início de 1970, exigiram não só do setor privado, mas também do setor público, uma série de transformações como resultado do esgotamento do modelo de desenvolvimento do pós-guerra. As primeiras reformas implantadas nessa época para superar a crise do modelo capitalista, chamadas de reformas de primeira geração, foram de caráter macroeconômico, cujas diretrizes podem ser encontradas no marco do Consenso de Washington (p.123).

O modelo “gerencial” é incorporado, portanto, da empresa privada para o serviço público, a partir da Reforma do Estado com o intuito de adequar as instituições educacionais às exigências do mercado. Bresser-Pereira, responsável pela elaboração do documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, defende que embora a reforma da administração pública tenha buscado inspiração na administração privada, ela se diferencia desta por não visar a lucratividade, mas sim o interesse público, pois o critério político nela circunscrito é mais importante que o critério de eficiência e porque “pressupõe procedimentos democráticos que, por definição, não têm espaço no seio de empresas capitalistas” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.109).

A contradição de Bresser-Pereira está em propor uma reforma pautada na administração privada e com ênfase nos resultados, ou seja, de caráter gerencialista, mas reafirmando que o caráter democrático está presente.

Na mesma perspectiva, o Documento do Centro Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD, 1999) afirma que o modelo gerencial se adéqua ao modelo democrático no qual está inserido e justifica que a América Latina deve preparar-se para as mudanças estruturais com impacto mundial, da mesma maneira que deve enfrentar a competição econômica internacional trazida pela globalização. Logo,

Nesse caso, o Estado deve alterar suas antigas políticas protecionistas, substituindo-as por medidas que induzam as empresas a serem mais competitivas no novo ambiente econômico mundial. Para atingir esta meta, é preciso ter um sólido projeto para o setor de comércio exterior, visando aumentar a participação dos países no fluxo de comércio mundial; além disso, os recursos públicos e privados devem ser canalizados estrategicamente para programas nas áreas de educação, ciência e tecnologia (p.122).

Bresser-Pereira, bem como o documento do CLAD, propõe que o Estado necessita adequar-se às demandas do mercado haja vista que a globalização exige um Estado com intervenção mínima no funcionamento do mercado. Neste sentido, considerando as recomendações para o novo papel do Estado, propõe-se que, em termos econômicos, ao contrário de uma intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação. As privatizações e a criação de agências reguladoras fazem parte deste processo. Além disso, o autor afirma que o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado e fortalecer a competitividade das empresas.

Esse modelo, conforme Abrucio (2003), condiz com os princípios da Nova Gestão Pública (NGP), cujo objetivo é a reconstrução do Estado em novas bases, a partir da melhoria do desempenho governamental, ou seja, melhorar a eficiência e eficácia da gestão, mediante a profissionalização da burocracia pública e aprimoramentos dos seus instrumentos gerenciais. Em contrapartida, Castro (2007) define que a reforma gerencial almeja a eficiência, por meio da redução e controle dos gastos com os serviços públicos, demandando maior qualidade e descentralização administrativa.

Portanto, embora o discurso apresente alternativas para tornar “eficiente” a gestão pública, as reformas aplicadas acabam enfraquecendo o setor público, principalmente, a partir do corte dos gastos com os serviços públicos.

A Nova Gestão Pública traduz-se mais como um depósito de orientações, técnicas e métodos do que como um conjunto sistemático e ordenado de propostas que devem ser utilizadas de acordo com problemas específicos e objetivos a alcançar, o que explica a diversidade de reformas empreendidas (BARZELAY, 1998).

Na discussão de Castro (2007) é possível identificar três etapas do gerencialismo: modelo gerencial puro; *consumerism*; e *Public Service Orientation*. A primeira etapa, considerada a primeira iniciativa de implantação do modelo gerencial, busca a eficiência, o que desencadeou a administração por objetivos e a descentralização administrativa, a qual, segundo a autora, na prática tornou-se “desconcentração” de poderes.

A segunda etapa, identificada pela autora como *consumerism*, incorporou o conceito de qualidade dos serviços públicos; e na dinâmica intra-governamental priorizou os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. Na prática, refere-se à adoção de serviços públicos voltados para satisfazer os clientes consumidores. Já a terceira etapa está relacionada com a defesa da substituição do conceito de cliente para o conceito de “cidadão”; essa etapa, conhecida como *Public Service Orientation*, tem como conceitos básicos a *accountability*²⁰ e equidade na prestação de serviços públicos.

A gestão gerencial também se apropria de conceitos e princípios da gestão democrática, como autonomia, participação e descentralização, no entanto são atribuídos a essas palavras sentidos diferenciados, consideradas “tendencialmente despojadas de sentido político” (LIMA, 2008, p. 120). Segundo ele, os novos sentidos definem: a autonomia como instrumento fundamental de construção de uma cultura organizacional-empresarial; a participação como um fator de coesão e consenso; e a descentralização coerente com a “ordem espontânea” do mercado, garantindo a liberdade individual e a eficiência econômica.

Na lógica gerencial, a autonomia ocupa lugar de destaque na ressignificação dos mecanismos da gestão democrática (ADRIÃO, 2006). A autonomia se traduz na responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou fracasso das políticas educacionais. Adrião ainda afirma que a

²⁰ Frequentemente utilizado como sinónimo de prestação de contas, o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde a um conceito com significados e amplitudes plurais. Definimos *accountability* como um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Nesta perspectiva, e em determinadas situações específicas, a avaliação surge como condição necessária para a prestação de contas, sendo que esta, por sua vez, implica fornecer e disponibilizar informações e dar justificações sobre as decisões e os actos praticados (*answerability*). Finalmente, a imputação de responsabilidades e a imposição de sanções (*enforcement*) traduzem uma outra importante característica dos sistemas ou modelos de *accountability* (AFONSO, 2010, p.10).

autonomia adotada na década de 1990 contribuiu para o fomento da eficiência da escola, de modo a alavancar os resultados educacionais.

A autonomia, na perspectiva gerencial, carrega em si um elemento democrático, todavia, representa a transferência de responsabilidades para as escolas e a viabilização de práticas da gestão privada no setor público educacional. Nessa mesma lógica, a participação é reduzida ao estabelecimento de parcerias com setores da sociedade civil dispostos a colaborar com a melhoria do ensino público, por meio do trabalho voluntário, incentivado por campanhas do Governo Federal como a “Todos pela Escola” (ADRIÃO, 2006).

A lógica da descentralização, na gestão gerencial, impulsiona o financiamento da educação por setores privados e está associada a uma série de instrumentos de avaliação com o objetivo de mensurar o desempenho das escolas. Segundo Adrião (2006) devem-se analisar de forma articulada as estratégias do novo modelo de gestão: “descentralização de parte dos insuficientes recursos existentes, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares” (p.70), representando, assim, a redução do suporte do Estado no sistema educacional e a sua abertura para o financiamento privado.

Acerca da descentralização na perspectiva do modelo gerencial de gestão, Chaves e Gutierrez (2014) problematizam que se utiliza da lei para descentralizar os serviços, mas que na prática o que ocorre é:

A intenção de deslocar a responsabilidade pela oferta dos serviços públicos para a sociedade, no caso da escola, para a comunidade escolar (pais, professores, etc), bem como para o próprio gestor, que terá maior responsabilidade perante a organização social, para alcançar resultados quantitativos com menores gastos. Esses resultados são obtidos por meio de exames estandardizados, que se traduzem em maiores cobranças e responsabilização pela execução das tarefas solicitadas, além da competitividade entre instituições (CHAVES; GUTIERRES, 2014, p. 9).

Essa responsabilização para a figura do gestor e para a sociedade civil condiz com a lógica neoliberal, corroborando com os valores do mercado como produtividade, qualidade e controle. Segundo Paro (2007), essa lógica atribuída

à administração é produto de longa evolução histórica e traz marcas das contradições que acometem a sociedade e dos interesses políticos em disputa.

Em defesa do modelo gerencial, Bresser-Pereira (2006) afirma que na administração pública gerencialista são empregadas: a responsabilização por resultados, a competição; e o controle social por organizações da sociedade civil.

Essas características do modelo gerencial só confirmam a necessidade do sistema capitalista de interferir na administração pública, de modo a reconfigurar todo o serviço público bem como o próprio papel do Estado.

O papel do Estado, portanto, segue a essas determinações do capital, assumindo os interesses do sistema capitalista como seus, ao mesmo tempo em que utiliza meios diversificados para protegê-lo das crises (RIBEIRO; CHAVES, 2015). Ainda de acordo com as autoras, os grupos capitalistas consideram o Estado como aliado importante para evitar o colapso do sistema e, conseqüentemente, o rompimento da ordem do capital.

Nesta seção foi possível verificar a divergência existente entre os modelos de gestão democrática e gerencial. Enquanto o primeiro privilegia a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, de forma transparente, a fim de garantir o bem comum; a gestão gerencial responsabiliza os indivíduos pelos resultados, priorizando a eficiência do serviço público (fazer mais com menos custo), o que privilegia o sistema financeiro e, portanto, fortalece o capital.

O modelo de gestão reflete o papel que o Estado assume perante a sociedade. Ao longo da história, o Estado teve sua função redefinida conforme interesses de classes e ciclos econômicos, o que desmitifica a sua suposta “neutralidade”. A seguir discutiremos a contrarreforma do Estado brasileiro e suas implicações nas políticas públicas e na gestão educacional.

1.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS A PARTIR DA CONTRARREFORMA DO ESTADO

As políticas públicas brasileiras, a partir da década de 1990, foram tangenciadas por influências externas, principalmente advindas de organismos

multilaterais e influências internas diretas a partir das reformas neoliberais no Estado. No entanto, antes de iniciar o debate acerca das políticas públicas brasileiras, que definiram o Plano de Ações Articuladas, nossa questão principal é conceituar os termos-chave concebidos nessa discussão.

O primeiro termo-chave é “política”, o qual não apresenta um caráter único, incorporando ao mesmo tempo a esfera política; a atividade política; e a ação pública. Quando se trata da esfera política, faz-se a distinção entre o mundo da política e da sociedade civil; ao referir-se à atividade política designa a competição por cargos públicos, debates partidários e formas de mobilização; e, por fim, a política enquanto ação pública designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, ou seja, dispositivos político-administrativos (MULLER; SUREL, 2002).

Considerando que esta investigação tem como objetivo analisar a implementação de uma política pública, ou seja, o PAR, partiremos da designação da política, enquanto ação pública, de modo que as duas primeiras distinções não serão ignoradas mediante a análise.

Por isso mesmo, análise das políticas públicas não procede de um recorte da esfera política, privilegiando certas atividades e deixando outras de lado. É próprio da análise política lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto, colocando-se do ponto de vista daquilo que se torna centro da gravidade da esfera política, a saber, a implementação de políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002, p.11).

Uma análise das políticas públicas que privilegie algumas ações em detrimento de outras, e que aplique um olhar unidirecional poderá comprometer a investigação. É importante complementar que “uma política é um constructo social e um constructo de pesquisa” (MULLER; SUREL, 2002, p.12), o que aumenta o desafio de uma interpretação mais sistêmica. Ademais, o envolvimento dos atores políticos e o caráter contraditório de toda política dificultam a sua análise na totalidade.

Figueiredo e Figueiredo (1996) entendem por análise política a avaliação e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tomam preferível a qualquer outra. Para mais, ainda há o

distanciamento entre os objetivos da política definidos na sua elaboração e os resultados alcançados após sua implementação.

A concepção de “implementação” para este estudo considera os modelos mais dinâmicos e processuais, pressupondo tanto uma relação da política com o contexto mais geral da macropolítica quanto as relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômica dos atores envolvidos (PEREZ, 2010).

Partindo dessa compreensão, a implementação do Plano de Ações Articuladas está envolvida por toda essa dinâmica política. A análise em sua totalidade, portanto, representa um desafio, particularmente por constituir elementos concretos e explícitos – como a sua formulação – e elementos abstratos, os quais revelam a sua real intencionalidade.

A análise de toda a conjuntura política é essencial para a compreensão das razões socioeconômicas que estão na base de todos os processos de “reforma” do Estado, a qual interfere diretamente no campo educacional. E um fato marcante para o capitalismo difundir-se foi o acordo de Bretton Woods²¹, no qual o Estado keynesiano, do Bem-Estar Social e regulador, ao final da segunda guerra mundial já não satisfazia os expoentes do pensamento conservador (PAULANI, 2010).

Hayek²², que ocupava na época uma cadeira importante na London School of Economics, convocou uma reunião, na qual se discutiu a estratégia necessária para enfrentar a significativa regulação e intervencionismo estatal que “ameaçava” o capitalismo. Essa reunião visava combater o Keynesianismo e preparar o caminho para um novo capitalismo no futuro, “um capitalismo duro

²¹O acordo de Bretton Woods, portanto, foi importante como procedimento de institucionalização da hegemonia dos EUA no campo monetário internacional, e o aspecto-chave neste sentido foi a definição do ouro como ativo de reserva. A partir da aceitação do dólar como referencial internacional, a gestão monetário-financeira mundial, de fato, passa a estar sujeita aos ditames da política norte-americana (BAER et al, 1995, p.80).

²²Hayek foi um dos principais personagens de um debate ocorrido nesses mesmos anos e que ficou conhecido na literatura como ‘debate sobre o cálculo socialista’. Por meio de artigos originais, réplicas e tréplicas que colocaram de um lado Hayek e von Mises e de outros economistas que defendiam o planejamento central, como o conhecido Oskar Lange, travou-se um debate em torno da possibilidade ou não de uma economia não organizada pelo mercado produzir uma situação de ótimo social. O resultado desse debate foi trágico para alguém com as arraigadas convicções liberais de Hayek. Lange não demonstrara apenas que o cálculo racional era perfeitamente possível numa sociedade não regida pelo mercado (PAULANI, 2010).

e livre de regras” (ANDERSON, 1995, p.10). O intervencionismo do Estado, considerado um obstáculo para o avanço econômico pretende:

[...] limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produto, por mais que se considera essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade (PAULANI, 2010, p.71).

O contexto da Guerra Fria²³, juntamente com o choque do petróleo e a profundidade da crise no início dos anos de 1970 contribuíram decisivamente para a expansão do capital. Assim, como tinham que dar conta de manter o poder hegemônico do país, as autoridades norte-americanas responderam com políticas expansivas à compressão das margens de lucro e à aceleração da inflação, que delinearão a política econômica dos Estados Unidos. Paulani destaca que, nesse momento, os bancos privados internacionais se associaram para contornar a crise e expandir o capital, buscando tomadores nos países da periferia do sistema, dentre os quais, os países latino-americanos foram as primeiras vítimas.

Estourou, portanto, o endividamento que abalou a América Latina a partir do final de 1979 e, no caso do Brasil, os efeitos dessa dívida são sentidos até os dias atuais. Enquanto isso, o volume do capital das instituições financeiras só aumentou, impulsionado também pelas medidas de desregulamentação estatal. Esse contexto favoreceu para que o Banco Mundial protagonizasse a reestruturação e abertura das economias dos devedores, garantindo a renegociação e, conseqüentemente o pagamento das dívidas externas (HADADD, 2008).

²³A Guerra Fria foi uma disputa pela superioridade mundial entre Estados Unidos e União Soviética após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). É chamada de “Guerra Fria” por ser uma intensa guerra econômica, diplomática e ideológica travada pela conquista de zonas de influência.

As recomendações do Banco Mundial (1997), propõem superar as dificuldades na área educacional, nos países periféricos, a partir da implementação de um quadro de ações orientadas por resultados que, conforme Hadadd são analisados a partir de uma visão economicista.

Todas las medidas de política orientadas a reducir los controles al comercio exterior, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso de la industria privada y privatizar empresas estatales en una forma que asegure la competencia son beneficiosas en la lucha contra la corrupción. En este terreno hay que actuar con decisión: las reformas que abren oportunidades para la participación de la empresa privada en sectores de la economía que le estaban vedados, pero que dejan ese acceso a la discreción de los funcionarios públicos en vez de establecer procesos abiertos y competitivos, crean también enormes posibilidades de corrupción (BANCO MUNDIAL, 1997, p.9).

O economicismo e o fortalecimento das empresas privadas, assim como a privatização das empresas estatais, são defendidos pelo Banco mundial com a justificativa de garantir a eficácia dos serviços e combater a corrupção dos funcionários públicos. Para a área educacional, o conjunto de reformas educativas coincide com elementos cruciais da gestão educacional constante na proposta do Plano de Ações Articuladas que será analisado efetivamente no segundo capítulo deste estudo. Os elementos centrais da reforma são:

a) Prioridade na educação primária; b) melhoria da eficácia da educação; c) ênfase nos aspectos administrativos; d) descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos que influenciam o rendimento escolar; d) a análise econômica como critério dominante na definição das estratégias (HADADD, 2008, p.24).

As medidas adotadas no conjunto de reformas no campo educacional estão estritamente ligadas às estratégias economicistas condizentes com as políticas neoliberais de redução do papel social do Estado e de adoção de princípios mercadológicos para as políticas públicas

Chesnais (1996) atribui à “mundialização” do capital, ou seja, à constituição de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, uma série de consequências que comprometem os serviços públicos e a relação capital/trabalho.

Da mesma forma, Husson (1994) caracteriza a mundialização da economia como um processo contraditório, desigual e assimétrico, intensificado pela revolução tecnológica e pelo neoliberalismo, cuja essência é o afastamento dos obstáculos à circulação do fluxo de mercadorias e do capital financeiro; reduzindo, portanto, o papel do Estado nas questões econômicas e exigindo deste uma série de medidas em prol da financeirização.

A mundialização atinge três formas institucionais: o mecanismo de gestão da relação salarial; o mercado como gestor da moeda; e a redução da capacidade de intervenção dos Estados (BEHRING, 2008). Essas medidas que o capital financeiro impõe ao Estado através de “reformas” em todos os setores públicos (economia; educação; saúde; etc) são denominadas por Behring como “Contrarreforma”.

A mundialização reforça, portanto, a hegemonia burguesa no Estado e, juntamente com o ideário neoliberal, provoca transformações na configuração da democracia:

Políticas engendram uma concepção singular de democracia, que abandona a perspectiva do Estado liberal de direito e de um tecido social mais denso e participativo em nome: da participação nos processos eleitorais, os quais se convertem – em muitas situações mas não em todas, dependendo dos processos histórico-sociais interno dos países – em um mecanismo plebiscitário de legitimação do sistema; do reforço do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes constitucionais; do freio ao desenvolvimento da sociedade civil capaz de interferir e controlar os processos decisórios; da animação, em contrapartida, de um “associanismo light” e bem comportado, que tem a função de amenizar as sequelas da dura política econômica (BEHRING, 2008, p.60).

A autora expõe a distorção que a política neoliberal provoca na concepção de democracia, a qual é reduzida à participação em processos eleitorais nos quais há a supremacia de representantes da classe burguesa, que detém o controle hegemônico.

No Brasil, a política neoliberal e a “contrarreforma”, ainda, estabelecem nos anos de 1990 uma política de defesa do capital de empréstimo, com elevadas taxas de juros e inflação zero, juntamente a uma política fiscal que alivia a carga fiscal sobre o mercado financeiro, transferindo-a para os rendimentos do trabalho. Ademais, ainda, de acordo com Behring (2008), para a política social a orientação é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergência, e a mobilização da “solidariedade” voluntária, assim como a ação de organizações filantrópicas e não governamentais prestadoras de serviços de atendimento público.

Considerando a contrarreforma que se estabeleceu no Estado brasileiro, há a necessidade de desvelar a origem de todo esse conjunto de transformações que desencadearam na implementação de políticas públicas contraditórias, quando se acredita que os seus objetivos devem priorizar o atendimento às necessidades sociais. Nesse sentido, abordaremos brevemente as implicações dos organismos internacionais para a gestão pública e, mais especificamente, para a gestão educacional.

1.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

A política educacional brasileira na década de 1990 absorveu as mudanças impulsionadas pelas agências de financiamento internacional, as quais “orientavam” a diminuição dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. A mundialização do capital estimulou fortemente a entrega do poder do Estado-Nação para os organismos internacionais – Banco Mundial (BM); Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BIRD); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - implementados a partir de 1972 e que mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, garantindo mais autonomia ao sistema bancário e financeiro (HARVEY, 1993).

Nos anos de 1990 a gestão pública e, inclusive, a gestão educacional iniciaram um processo de transformação nas suas propostas, sendo fortemente impulsionadas pelos organismos internacionais. Diversos eventos, assessorias técnicas e produções documentais foram produzidos. O primeiro dos eventos

foi a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, inaugurando um grande projeto de educação em nível mundial, financiada pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial (FRIGOTTO, 2003).

A Conferência de Jomtien culminou na proposta para o decênio de 1990, tendo como principal eixo a ideia de “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. O Brasil, estando entre os países com maior taxa de analfabetismo do mundo, foi intimado a desenvolver políticas educacionais não somente na escola mas também na família, na comunidade, nos meios de comunicação, com o monitoramento de um fórum consultivo coordenado pela UNESCO (SHIROMA et al., 2002).

Em 1990, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) publicou “*Transformación productiva com equidad*”, enfatizando a necessidade de implementação de mudanças educacionais em termos de conhecimentos e habilidades específicas, demandadas pela reestruturação produtiva. Em 1992, outro documento foi publicado sobre o tema, *Educación y conocimiento: eje de “La transformación productiva com equidad”*, vinculando educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina e do Caribe, a fim de efetivar uma reforma ampla nos sistemas educacionais objetivando a capacitação profissional. Entre 1993 e 1996, a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, convocada pela UNESCO, fez um diagnóstico do “contexto planetário de interdependência e globalização” (IDEM, p. 65-66).

Acerca dessa reestruturação educacional, Frigotto (2003) cita as diretrizes elaboradas pelo Banco Mundial que reitera os objetivos de aumentar a eficácia do ensino; erradicar o analfabetismo; melhorar o atendimento escolar, para o qual se recomenda “a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos” (p.99); o estreitamento dos laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta de educação; a atenção aos resultados; a avaliação da aprendizagem; a descentralização da administração das políticas sociais.

Para o Banco Mundial, adquirir o documento do BM e a recomendação da gestão que gerou a reforma, é considerado como prestação de um serviço e

não como um direito de todos. Com isso, “o fortalecimento dos clientes, os quais deverão avaliar a escola pela unidade mercadológica do produto, que o aluno demonstra ter adquirido, é apresentado pelo Banco como pilar para a melhoria da educação” (HADADD, 2008, p.27).

Essa visão mercadológica da educação confirma o que consta nas diretrizes presentes na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990):

Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país (DECLARAÇÃO DE JOMTIEN, 1990).

A citação acima demonstra claramente a inserção da política neoliberal nas propostas para a educação, com redução do papel do Estado e fortalecimento das parcerias com setores privados e com a comunidade; de modo que a educação deixa de ser apenas um direito previsto no art. 5º da constituição brasileira, para ser um “dever de todos”.

Nesse contexto, a Lei 9394/96 que prevê as Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi aprovada, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a finalidade de “desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996, art.22). O governo FHC conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e “dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e irreversibilidade de suas leis” (FRIGOTTO,2003, p.103).

Ainda, conforme Frigotto:

Fernando Henrique Cardoso era (é) visto pela burguesia brasileira como uma liderança capaz de construir seu projeto hegemônico de longo prazo, ao mesmo tempo associado e

subordinado à nova (des)ordem da mundialização do capital. Ele construiu um governo de centro-direita e, sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, agora no contexto da férrea doutrina dos organismos internacionais e sua cartilha do consenso de Washington, efetiva as reformas que alteram profundamente a estrutura do Estado brasileiro para “tornar o Brasil seguro para o capital”. O fulcro desse projeto é a doutrina neoliberal e neoconservadora (2003, p.105).

Os organismos internacionais e as políticas neoliberais tiveram no governo FHC todas as condições de implantar os pacotes de reformas que fortalecem o sistema bancário e financeiro em detrimento da atuação do Estado voltado para bem-estar social.

Para Hadadd e Graciano (2004), a gestão de Fernando Henrique Cardoso buscou adequar o sistema de ensino em consonância com as orientações dos organismos internacionais, ademais, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)²⁴ em 1996 também atendeu a outro importante componente do Banco Mundial, ou seja, a focalização no ensino fundamental, representando o incentivo à municipalização deste nível de ensino.

Outro fator que influenciou as reformas no campo educacional, conforme os autores acima, foi a aproximação do BM, FMI e OMC (Organização Mundial do Comércio), que aprofundou a liberalização comercial como condição para conceder empréstimos. É válido ressaltar que, para a OMC, a educação é um serviço e como tal é considerada uma mercadoria que deve obedecer ao critério de liberalização e abertura ao capital estrangeiro, o que favorece particularmente às empresas transnacionais²⁵.

Sauer²⁶ destaca a ênfase exagerada na gestão disseminada pelo Banco Mundial e assimilada pelos governos. Para ele, o Banco teve forte influência

²⁴ O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, em 2007, o qual contempla toda a Educação Básica.

²⁵ As transnacionais estão ligadas à globalização e correspondem às corporações industriais, comerciais e de prestação de serviços que atuam em distintos territórios dispersos no mundo. Nesse caso, ultrapassam os limites territoriais dos países de origem das empresas. Os investimentos dessas empresas são altíssimos, uma vez que a matriz emite os recursos para as filiais localizadas em muitos países pobres. E, embora as transnacionais exercem funções importantes como acelerar o desenvolvimento industrial e de gerar postos de trabalho, elas não têm objetivo social no momento em que se instalam em um determinado país. Pelo contrário, para sua instalação acontecer, o governo oferece uma série de benefícios e incentivos, tais como isenção parcial ou total de tributos, até mesmo dos lucros. Esses países se submetem a essas exigências a fim de atrair novos investimentos estrangeiros.

²⁶ Entrevista da Ação educativa com Adeum Sauer. Por Diego Azzi, 2005.

nas políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, não tendo pelos recursos injetados no setor, mas pela influência nas políticas sociais através dos programas de ajuste estrutural e de reformas de cunho neoliberal. Dourado (2006) afirma que a descentralização aumenta a possibilidade de interação de recursos públicos com os privados, sendo um conceito que implica diretamente no modelo de gestão democrática.

No decorrer dos anos de 1990, a LDB 9394/96 e a Emenda Constitucional - EC 14/962 estabeleceram a descentralização da gestão dos recursos financeiros, acelerando o processo de municipalização das matrículas apontando para um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Abrucio (2003) ressalta que a atual LDB foi um projeto gestado no Ministério da Educação (MEC) e aprovado com a relatoria do senador Darcy Ribeiro, em detrimento de outra proposta que havia sido encaminhada pela Câmara dos Deputados e que tinha em seu texto a contribuição de múltiplos setores educacionais e sociais. Assim o texto aprovado não contempla algumas dimensões importantes do ideário defendido, à época, por representantes da sociedade civil no campo educacional.

O modelo weberiano, o burocrático, constituía um modelo mais racional, caracterizado pela impessoalidade e não consideração dos afetos e sentimentos. Superado no contexto da reestruturação do Estado, o burocrático dá espaço ao “gerencialismo” dos serviços públicos; modelo importado da iniciativa privada, com destaque para a Grã-Bretanha como laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público (CASTRO 2007).

A autora, ainda, caracteriza a reforma gerencial pela “busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda da melhor qualidade e pela descentralização administrativa” (p.124), características que concedem maior autonomia às agências e departamentos.

Essas características estão em consonância com a orientação da iniciativa privada. Além delas, Pimenta (1998) assinala oito princípios que norteiam a reforma na administração pública: desburocratização; descentralização; transparência; accountability; ética; profissionalismo; competitividade; e enfoque no cidadão. Todos esses princípios objetivam promover o desenvolvimento econômico e social, constituindo um caráter

democrático na medida em que orienta o serviço público para o cidadão, o qual assume papel de “cliente”.

Acerca dessa modificação de cidadão para cliente, a proposta do PDRAE destaca que:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL/MARE, 1995, p.7).

Essa proposta legitima a administração gerencial por meio do aumento da eficiência e do controle dos resultados, além disso, transforma o cidadão de direitos em “cliente privilegiado”, ou seja, consumidor, ratificando a transposição do mercadologismo para os serviços públicos.

Ao ressignificar a sociedade civil, passando a ser compreendida como sociedade consumidora, Castro, Terto e Barbosa (2016) alertam para as implicações na medida em que a realidade brasileira é marcada por profundas desigualdades sociais e a impossibilidade de poder de escolha, próprio do consumo, que não acontece na gestão pública.

Transformar o cidadão em cliente pode aprofundar as diferenças de classe haja vista que o consumidor age de forma individualista, objetiva o bem estar individual, se comprometendo apenas com sua vida e de sua família. Enquanto que o cidadão é coletivo, pensa no bem comum de todos.

A nova gestão pública (NGP) incorpora essa desresponsabilização do Estado na garantia dos serviços públicos. Ela espera do Estado o fortalecimento do seu papel de regulador, avaliador e distribuidor de incentivos aos prestadores de serviços autônomos. Em síntese, o Estado deveria centrar-se em “guiar” ao invés de “remar” os serviços públicos (OSBORNE, GAEBLER, 1993).

Essa metáfora define, mesmo que de forma simplória, o papel que o Estado deve desempenhar sob o olhar da NGP, não se preocupando em executar as políticas e serviços públicos mas em orientá-los. Hood (1991)

explicita os princípios fundamentais da nova gestão pública, também deslocados para as políticas educativas:

Gestión profesional em el setor público; establecimiento de estandares y medidas de desempeño explícias; mayor énfasis em el control de resultados; desagregar el sector público en unidades más pequeñas; mayor dosis de competencia en el sector público; énfasis en estilos de gestión provenientes del sector privado; énfasis en una mayor disciplina y mesura en el uso de recursos (HOOD, 1991, p.4)

Na prática, esses princípios descritos por Christopher Hood são observados na política educacional brasileira na atualidade. São exemplos os indicadores de qualidade e desempenho – IDEB- e divulgação do ranking das escolas; as bases curriculares comuns; os subsídios públicos para as escolas privadas; liberação de recursos para as escolas com base nos resultados; incentivo à postura gerencial da direção escolar; remuneração docente com base no mérito e produtividade; autonomia escolar como sinônimo de responsabilização da gestão; entre outros.

Embora seja tratado como um conceito “novo”, Ormond e Loffler (1999) afirmam que os elementos da nova gerência pública não são novos, sendo aplicados no passado na administração pública de muitos países:

A maioria dos elementos da nova gerência pública não são, realmente, novos no sentido de que inúmeros países implementaram no passado alguns destes elementos, de fato com outras denominações. Por exemplo, o estabelecimento de uma ampla variedade de agências na administração estatal alemã nos anos 70, por um lado tem sido interpretado à luz da tradição neocorporativa alemã e por outro como reação ao crescimento do setor público. O que é novo em relação à NPM é que o conceito global tem evoluído a partir de um movimento orientado para a prática, que teve início de forma independente em vários países. Igualmente, a disponibilidade da tecnologia moderna da informação nos permite agora produzir e analisar a classe de dados referentes ao desempenho que estava faltando nas reformas administrativas anteriores (ORMOND, LOFFLER, 1999 p.68).

Apesar de apresentar algumas características que não são novas no âmbito da gestão, os princípios da nova gestão ou gerência pública têm sido

intensificados nas políticas educacionais brasileiras a partir de meados da década de 1990, em diferentes governos.

As ideias da NGP constam na segunda geração das reformas propostas pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), corroborando com os preceitos do Banco Mundial. Os pontos mais destacados no documento do CLAD (1998) são a flexibilização organizacional, eficiência e cidadão-consumidor.

O documento do CLAD apresenta algumas contradições quanto ao papel do Estado nessa nova gestão pública na medida em que se mostra contrário à ideia de Estado mínimo, propondo universalizar os serviços de saúde e educação; e ao mesmo tempo defende uma intervenção estatal indireta no plano econômico, concentrando suas atividades na regulação e abrindo as portas para as privatizações.

A mudança do papel do Estado nos setores econômicos e sociais é outra tendência estrutural. Sua atuação deve estar voltada primordialmente para a área social, assegurando a universalidade dos serviços de saúde e educação, e para a criação de instrumentos que ajudem a promover o desenvolvimento econômico, garantindo as condições macroeconômicas favoráveis ao investimento privado e o aumento da competitividade sistêmica do país, através de políticas fortes nos setores de ciência e tecnologia e comércio exterior. A grande modificação no papel do Estado, contudo, tem de ocorrer na forma de intervenção, no plano econômico e no plano político (CLAD, 1998, p.28).

E para o plano social, o caminho proposto no documento é o compartilhamento de responsabilidades com a comunidade, empresas e o Terceiro Setor na execução dos serviços públicos, “principalmente os de saúde e educação básica” (p.28). Essa parceria com o mercado é vista como fonte de novos recursos; já com o terceiro setor é importante devido ao seu conhecimento especializado e atuação na resolução de problemas; a parceria com a comunidade garante a “participação” e controle social “por meio do qual os cidadãos avaliarão os serviços públicos” (p.36).

A reforma gerencial propõe mecanismos que buscam o aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública. A relação democrática se dá, conforme o documento, por meio da avaliação dos serviços oferecidos.

A gestão por resultados, portanto, ocupa destaque nesse modelo, realizado a partir da avaliação dos indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão. Este último instrumentaliza parcerias nas quais uma das partes cumpre as metas e programas determinados e a outra, no caso o poder público, concederá benefícios estatais e/ou recursos públicos (JUSTEN FILHO, 2006). Segundo o autor, embora esse modelo seja denominado contrato, não apresenta as características intrínsecas da teoria geral do contrato, constituindo, de fato, um acordo operacional.

No Brasil, essas parcerias têm sido efetivadas com as Organizações Sociais (OS). A Lei 9637/98, disciplina a conceituação das Organizações Sociais:

Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nessa lei. A Organização Social que detiver um desses objetivos poderá celebrar um contrato de gestão com a Administração Pública, desde que observados os requisitos necessários dispostos no art. 2º. da mesma lei. Apresentando todos os requisitos, serão submetidos a uma posterior aprovação, que agora basear-se-á na conveniência e oportunidade do interesse público, devendo ser assinado pelo Ministro ou titular supervisor da sua área correspondente.

As Organizações Sociais, portanto, não devem visar lucros embora a sua atividade possa gerar renda. Outra característica que deve ser destacada é a dispensa de licitação para as instituições que celebrarão contrato de gestão, contrariando, assim, os princípios democráticos do Estado.

Art.12- As organizações podem destinar recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão. [...] §3º. Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada a licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Legisladores alertam que além de ferir o Estado de Direito Democrático e a isonomia, já que as entidades privadas não concorrem em igualdade de condições para esses recursos público, ainda há uma grande possibilidade de

que entidades sejam constituídas com fachadas sociais com a finalidade de desviar recursos públicos (BANDEIRA DE MELLO, 2004; JUSTEN FILHO, 2006).

As OS possuem autonomia administrativa e financeira, firmando sua relação com o Estado por meio de contratos de gestão controlado por metas estabelecidas e avaliação de resultados. O contrato de gestão é previsto na contrarreforma do Estado brasileiro com o intuito de promover mais racionalidade, eficiência e eficácia quanto ao gasto público. Para tanto, o conjunto de mudanças inclui “indicadores de desempenho, prazos, preços, duração do contrato, formas de avaliação, responsabilidades, multas, critérios de renovação e outros. A lógica do contrato é uma lógica centrada no resultado a alcançar” (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p.656).

Além do contrato de gestão, a NGP também propõe a descentralização da administração pública. O PDRAE (1995) destaca a descentralização na busca pelo “fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal” (p.18).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado contempla o regime de colaboração previsto no Art. 211 da CF/88 dispondo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Ademais, é definida a esfera de atuação de cada ente federativo, ou seja, a responsabilidade de cada um na organização, oferta e atuação, ficando a União incumbida pela organização do sistema federal de ensino bem como dos territórios; e também pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais (BRASIL, 1988).

Porém, destaca-se o § 1º da Constituição onde referenda que entre suas funções, a União tem, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

O Estado passa, então, a ser regulador da gestão educacional. Nesse sentido, Marcelo Castro (1998) afirma que:

Os princípios de colaboração entre os sistemas de ensino e da ação supletiva do Poder Público Federal, reafirmados em 1988, não foram suficientes para reverter o quadro de pouca racionalidade nas alheias. Apesar da evidência de ser necessário prestar maior iniciativas dos três níveis de governos em nível educacional. Mesmo após 1988, prevaleceu a prática de cada nível fazer, geralmente mal, um pouco de tudo, com frequência ignorando as iniciativas apoio a quem dele mais precisa, a ausência de critérios técnicos e universais nas redistribuições tornou-se uma das características marcantes das ações governamentais (CASTRO, 1998, p. 84).

O processo de descentralização através do regime de colaboração entre os entes da federação, conforme o autor destaca, deve considerar as diferenças socioeconômicas regionais, para que os Municípios e Estados mais pobres não sejam penalizados aumentando sua dependência financeira em relação à União e, conseqüentemente, a diminuição da sua autonomia administrativa.

Toda essa discussão acerca da redefinição do papel do Estado a partir da Nova Gestão Pública implementada na América Latina, sob a orientação do BM, efetivando a contrarreforma do Estado; bem como a explanação dos modelos gerencialista e democrático de gestão servem de alicerce para o propósito deste estudo que é analisar a gestão educacional do município de Barcarena-Pa a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas. Além dos modelos de gestão, a concepção de Estado, bem como da influência da crise estrutural do capital e dos organismos multilaterais são problematizados quanto à definição da contrarreforma do Estado e das suas políticas públicas.

Portanto, neste capítulo, foi possível vislumbrar a imensidão da “Montanha” que desafia a democratização da gestão e da educação brasileira como um todo, haja vista a supremacia da lógica economicista nas políticas públicas do Estado capitalista.

2 AS MÚLTIPLAS “FACES” DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SEU MECANISMO DE GESTÃO

Ao glorificar o papel técnico do gerente, pretende-se muito mais evitar que o envolvimento do público – por meio da democracia direta – acabe por provar que o individualismo é limitado e que a ação coletiva pode funcionar mais eficazmente do que os mercados (Andrews, Kouzmin, 1998, p.13).

O papel da ideologia²⁷ na legitimação do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) foi fundamental para implementar mudanças na gestão pública brasileira, travestidos de “gestão democrática”, mas que na verdade ratificou a introjeção do ideário neoliberal e da lógica de mercado na administração pública e, conseqüentemente, na gestão educacional.

O discurso democrático incorporado pela classe dominante, além de decorrer da imponência das lutas históricas dos movimentos organizados, conforme Wood (2003) também se deu pela impossibilidade de continuar negando direitos sociais e políticos à classe trabalhadora. No entanto, a contrarreforma do Estado, ao redefinir os mecanismos de gestão pública, traça um caminho, muitas vezes, em direção oposta à democracia e mais retilíneo ao modelo gerencial.

Quando utilizamos no título deste capítulo, “as múltiplas faces”, estamos expondo a tentativa de desvelar o contexto complexo no qual se elaborou e implementou o Plano de Ações Articuladas, bem como o modelo (ou modelos) de gestão incorporado por ele, embora sua perspectiva, em tese, seja de democratizar os processos administrativos da educação pública.

Portanto, o intuito deste capítulo é identificar as diversas “faces” imbricadas no Plano de Ações Articuladas, a partir da análise de sua “concepção”, desde o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) até o Plano de Metas e Compromisso Todos (PMCTE). Dentre as discussões também serão abordadas as perspectivas do federalismo a partir do PAR, haja vista que dentre os objetivos do Plano está o estabelecimento de um regime de

²⁷ Ideologia, conforme Karl Marx e Friedrich Engels, é um “conjunto de idéias que procura ocultar a sua própria origem nos interesses sociais de um grupo particular da sociedade”. Já na obra de Lênin, a “ideologia” é conceituada como “qualquer concepção da realidade social ou política, vinculada aos interesses de certas classes sociais particulares” (Lowy, 1985).

colaboração entre os entes da Federação – União; Estados; Distrito Federal; e Municípios. Por fim será abordado o modelo de gestão que constitui o PAR, relacionando à discussão de condicionantes do sistema capitalista que interferem na política educacional brasileira e, mais especificamente, na gestão educacional.

2.10 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): INSTRUMENTO DA CONTRARREFORMA?

A contrarreforma realizada no campo educacional a partir dos anos de 1990 marca uma série de medidas do governo federal que introjeta um novo modelo de gestão das políticas públicas, justificada por uma “necessária modernização do país, que carecia de força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos novos processos de reestruturação produtiva” (OLIVEIRA, 2009, p.200).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) ocorreram mudanças estruturais na área educacional, principalmente a partir da promulgação da LDB nº 9.394/1996 e da efetivação de políticas educacionais orientadas pelos organismos multilaterais, que moldaram as diretrizes presentes na reforma da educação brasileira.

Dentre essas reformas, Dourado (2007) cita as políticas focalizadas que propiciaram o surgimento de programas e ações orientados pelo governo federal aos Estados e Municípios, dentre os quais ele destaca: “a disseminação de Parâmetros Curriculares Nacionais, a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola pelo FUNDESCOLA e a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE” (p.927).

Essas políticas e programas são caracterizados pela descentralização administrativa, financeira e pedagógica, atribuindo grande relevância à gestão educacional. Com isso, a transferência de responsabilidades é feita para o nível local, apelando também para os atores sociais (OLIVEIRA, 2009).

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência do Brasil e, quando se esperava que este governo rompesse com a lógica neoliberal implementada no governo anterior, o governo Lula deu prosseguimento ao programa econômico liberal do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)

e à contrarreforma do Estado. Embora estivesse entrando em campo um governo de esquerda, os acordos regulares com o FMI foram mantidos, o que representou medidas estruturais com vistas ao estabelecimento da meta do superávit primário²⁸.

Essas medidas estruturais almejam a chamada “credibilidade” no mercado financeiro que, segundo Paulani (2010), “uma vez conquistada, a 'credibilidade' cobra um preço alto pela fidelidade: a manutenção de todos os mimos que permitiram sua conquista, a saber, a política monetária contracionista, o juro real elevado, o ajuste fiscal duro etc.” (p. 22).

Conforme a autora, essa credibilidade só interessa ao capital especulativo, o qual se beneficia das altas taxas de juros para aumentar sua lucratividade. Enquanto isso, as classes médias e baixas perdem renda, direitos e são submetidas a serviços públicos precários.

Nesse sentido, Francisco de Oliveira (2010) acrescenta que além de dar continuidade à política socioeconômica do governo FHC, o governo Lula cooptou a elite do sindicalismo brasileiro, que passou a gerir os fundos públicos e/ou de previdência; e a participação de conselhos de administração de empresas e bancos, o que é um contrassenso na medida em que os trabalhadores que assumem essas funções estão preocupados com a rentabilidade de tais fundos, que ao mesmo tempo financiam a reestruturação produtiva que produz desemprego. Na obra “Hegemonia às Avessas”, Oliveira explicita que:

Já no primeiro mandato, Lula havia sequestrado os movimentos sociais e a organização da sociedade civil. O velho argumento leninista-stalinista de que os sindicatos não teriam função num sistema controlado pela classe operária ressurgiu no Brasil de forma matizada. Lula nomeou como ministros do Trabalho ex-sindicalistas influentes na CUT. Outros sindicalistas estão à frente dos poderosos fundos de pensão das estatais. Os movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política. Mesmo o MST vê-se manietado por sua forte dependência do governo, que financia o assentamento das famílias no programa de reforma agrária (OLIVEIRA, 2010, p.25).

²⁸ O superávit primário representa a diferença entre receitas e gastos do Estado sem considerar os serviços da dívida.

O enfraquecimento da representação sindical, a partir dessa “cooptação” citada pelo autor, bem como de movimentos sociais organizados fortifica o governo na medida em que abranda as resistências sociais. A partir de uma visão marxista e gramsciana, a hegemonia é instaurada sem a necessidade do uso da força, utilizando-se apenas do consentimento como forma de dominação. Dessa forma, quanto ao consentimento, “não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital explicitem-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados” (OLIVEIRA, 2010, p.27); desde que não haja o questionamento da exploração capitalista.

No segundo mandato do governo Lula (2007 a 2010), foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, pelo Ministro da Educação e Cultura, Fernando Haddad. O Plano foi apresentado com o objetivo de melhorar a qualidade da Educação no Brasil. Todavia, Werle (2009) avalia que ao decretar o PDE, o governo realizou contrarreformas, rompendo com as propostas defendidas historicamente por seu partido (Partido dos Trabalhadores-PT) e com as práticas históricas de construção democrática de projetos e planos para a Educação. Ao contrário de outros movimentos históricos como os processos políticos de definição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) e do Plano Nacional de Educação (Lei n.10.172/01) nos quais houve intensa participação social.

Essa é mais uma das críticas que se faz ao governo Lula, ou seja, a criação de um Plano para a educação nacional em que não há a participação dos movimentos sociais e educacionais da área que permitisse um debate ampliado e em conformidade com os preceitos democráticos.

É importante destacar os elementos que constituem o PDE, conforme o livro do Ministério da Educação no qual o Plano foi lançado. Ele apresenta-o como um plano executivo, no qual os programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. A razão de ser do PDE está descrita como a necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais bem como reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação.

Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal (PDE, 2007, p.6).

A citação provoca algumas inquietações, principalmente quando se faz uma crítica aos princípios gerencialistas e fiscalistas. Essa contradição é observada primeiramente na adoção de reformas educacionais que traduzem a visão dos organismos multilaterais conforme Oliveira (2009) e Camini (2009) já denunciavam; e em segundo lugar por adotar políticas que se restringem à mensuração e classificação dos resultados obtidos no ensino por meio do IDEB, que enfatizam a eficiência e eficácia da gestão escolar educacional, caracterizando, assim, processos gerenciais de controle e regulação.

Em linhas gerais, o PDE constitui-se num conjunto complexo de programas e ações governamentais que institui diversas reformas, abrangendo todos os níveis e modalidades do sistema educacional brasileiro:

A Educação Básica, a Educação Superior, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Profissional, a Educação Especial, a Educação Indígena e Quilombola. Tais reformas criam mudanças nas políticas de financiamento da Educação, com a alteração de certas regras de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Salário-Educação; novas estratégias de ingresso e expansão da Educação Superior, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI); instituem o Piso Salarial Nacional para os/as professores/as e que atuam na Educação Básica em todo país e políticas de formação docente, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) (PDE, 2007, p.17).

O PDE, portanto, apresenta uma amplitude de reformas no campo educacional e em todos os níveis e modalidade de ensino. Porém, alguns estudiosos questionam essa política, como é o caso de Daniel Cara, coordenador da Campanha Pelo Direito à Educação, “PDE: ausências e

limitações”, na qual o autor esclarece que o cerne da crítica feita pela entidade ao PDE corresponde à ausência de um documento base que indique a linha condutora do plano e a falta de participação da sociedade civil na elaboração do mesmo. Aliás, ele destaca a gravidade da falta de correspondência entre PDE e o PNE e a priorização, através do PDE, de uma política de avaliação desenvolvida como uma espécie de continuidade da experiência do Governo FHC, em que a atuação da União na colaboração à Educação Básica estaria restrita a assessoria técnica e financeira a Estados e Municípios, pautada por uma lógica de regulação (CARA, 2007).

Com efeito, o PDE é um elemento estratégico que visa alcançar as intenções descritas no Plano Plurianual (PPA)²⁹, no período de 2008 a 2011. O PPA teve como agenda prioritária para as políticas públicas: a Agenda Social; o PDE; e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Este último tem relação direta com o PDE, o qual poderia ser considerado o “PAC” da educação, conforme discurso do presidente da República na época. Vale destacar que ambos, PAC e PDE, na avaliação do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tiveram como referência a Carta Constitucional de 1988 e objetivam evidenciar os seus conceitos e princípios, dentre os quais, o regime de colaboração e a gestão democrática (CAMINI, 2009).

É salutar que o PPA está fundamentado na concepção de educação de qualidade vinculada a interesses financeiros, na medida em que estimula o desenvolvimento econômico e a inclusão das pessoas na dinâmica da produção e consumo. Ademais, na formulação do PDE, os empresários da educação atuaram fortemente através da Organização Não-governamental (ONG) “Compromisso Todos Pela Educação”, o que reafirma a avaliação de Saviani (2009):

Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Talvez isso explique, de certo modo, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida

²⁹ O PPA é um instrumento de planejamento público e está previsto no art.165 da Constituição Federal de 1988. O objetivo é organizar e viabilizar ações dos governos, com foco no cumprimento dos fundamentos e os objetivos da República.

parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores (p.32).

Essa participação da classe empresarial na formulação das políticas educacionais brasileiras são expressões da intensa influência do capital na gestão brasileira, que interferem desde a elaboração até a avaliação dos planos e programas implementados como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), utilizado como indicador de “qualidade da educação” e como referência para os repasses de verbas federais para as redes e escolas públicas. Desta forma, a distribuição de recursos dependerá dos resultados obtidos nas avaliações nacionais, assim como são consideradas também as taxas de matrícula, repetência e evasão escolar.

O IDEB foi criado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o qual justificou a necessidade de um padrão de avaliação e monitoramento do sistema de ensino do Brasil. No entanto, acerca desse método de mensuração, Fernandes (2007) afirma que essa avaliação nacional padronizada torna o princípio “territorialidade”, prenunciado no PDE, bastante obscuro por não considerar as idiosincrasias das culturas locais e regionais.

Esse índice diferencia-se de outros testes por ser traduzido em um parâmetro para o investimento em escolas da rede pública, conforme as suas necessidades (PERONI, 2009). Entretanto, a autora reitera a importância de discutir o conteúdo da intervenção estatal, que tem muito a avançar,

Principalmente na gestão democrática da educação, tanto no que se refere à proposta de gestão do PDE escola, que “tomou emprestada” do FUNDESCOLA uma concepção gerencial de gestão escolar, quanto no fomento às parcerias com instituições privadas definindo a educação pública, que são grandes problemas a serem enfrentados. Assim, temos um avanço na concepção de avaliação diagnóstica e o poder público como o responsável pela qualidade da educação propondo políticas para solucionar os problemas detectados, mas ainda com limites importantes de serem pontuados, já que esta política está em processo de construção (p.10).

Embora Peroni considere o IDEB como um método de avaliação diferenciado por implicar em recursos para as escolas públicas, é evidente a sua inquietação quanto ao modelo de gestão adotado uma vez que o gerencialismo

empresarial passa a ser referência para a gestão pública, comprometendo, assim, o processo de democratização da administração educacional.

É impossível discutir o PDE e não se perguntar acerca das pretensões da classe empresarial na discussão das políticas educacionais, dentre as quais a formação de mão-de-obra para atuar no mercado e a comercialização de tecnologias. Esta última tem se fortalecido a partir de 2007, principalmente através da venda de tecnologias educacionais para a correção do fluxo escolar. Dentre os institutos qualificados pelo MEC está o instituto Ayrton Senna; o instituto Alfa e Beto; e pelo Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (Geempa).

No DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO Nº 178, sexta-feira, 14 de setembro de 2007, é possível verificar os institutos e companhias com suas respectivas tecnologias educacionais contratadas pelo Ministério da Educação.

Quadro 1: instituições e tecnologias contratadas pelo mec.

Proponente	Tecnologia Educacional
AYB Consultoria em Engenharia de Produção	Jogo "Elo Perdido" – Educação Ambiental
Catavento Comunicação e Educação	Projeto Segura essa onda: rádio-escola na gestão sociocultural da aprendizagem
Cognita Educação Digital	Plataforma virtual de aprendizagem Educar para sustentabilidade
Companhia Editora Nacional	CDs do Sítio do Picapau Amarelo
Dual System Produtos e Serviços Ltda	Tecnokits
Editora Moderna Ltda	Projeto Sala de Leitura
Fundação Carlos Alberto Vanzolini	Projeto EAD/Tic
Instituto Ayrton Senna	Acelera Brasil
Instituto Ayrton Senna	Circuito Campeão
Klicknet S/A	Portal Klickeducação – sala de aula
Klicknet S/A	Programa Comunicação Expressão eInternet/CEI
Maria Lucia Carneiro Pinto	Projeto Alfabetização Digital
Microkids Informática Educacional	Sistema Microkids
Planejamento em Educação Tecnológica/PETe	Projeto de Alfabetização Tecnológica – KIT Robótica
Planeta Educação Gráfica e Editora Ltda	Projeto Coliseum
Positivo Informática S/A	Portal Aprende Brasil
Positivo Informática S/A	Atlas Interativo

Positivo Informática S/A	Oficina do Escritor
Universidade Federal de São Carlos	Portal dos professores da UFSCar

Fonte: Diário Oficial da União Nº 178, sexta-feira, 14 de setembro de 2007

O quadro acima ilustra as tecnologias comercializadas bem como os institutos proponentes, que, neste caso, já atendiam às demandas dos municípios após o preenchimento do Plano de Ações Articuladas (PAR). Portanto, este Plano tornou-se uma importante fonte de comércio para institutos e empresas da área educacional que passaram a estabelecer parcerias com o governo, efetivando a parceria público-privada no âmbito da educação básica.

As tecnologias educacionais são custeadas pelo Ministério da Educação – MEC – e direcionadas para as secretarias de educação que apresentam alto índice de alunos com distorção de idade-série. Mais de 1.000 municípios, desde 2009, foram atendidos por estas tecnologias de correção de fluxo. O MEC, em 2013, também firmou parceria junto a 12 estados para o repasse de recursos visando o atendimento da correção de fluxo mediante a tecnologia educacional Tele Aula da Fundação Roberto Marinho (PORTAL MEC, 2016).

Outro fator importante é que, além de tecnologias educacionais, os institutos também comercializam programas voltados para a gestão educacional, é o caso do instituto Alfa e Beto, o qual desenvolve serviços para tornar a administração escolar “eficiente”. De acordo com o artigo de João Batista Araújo Oliveira (2015), presidente e fundador do referido Instituto, secretário executivo do MEC em 1995: “Há um descalabro nos gastos da educação. E não se trata apenas de má gestão. A ineficiência é, sobretudo, consequência de políticas equivocadas, vinculações e amarrações de gastos e de legislação motivada exclusivamente por interesses corporativistas”³⁰.

Nesse discurso, João Oliveira estava questionando as vinculações orçamentárias constitucionais para a educação nos Estados e Municípios, bem como a meta de 10% do PIB para a educação pública, pois segundo ele não aumentaria a qualidade da educação já que acredita que o problema está na má gestão, ou seja, na ineficiência da gestão educacional brasileira. Para isso, o

³⁰ Ver em: <http://www.institutomillennium.org.br/artigos/um-descalabro-nos-gastos-da-educacao-leia-artigo-de-joo-batista-araujo-oliveira/>

instituto comercializa a sua metodologia própria que promete reorganizar a estrutura e o funcionamento das secretarias de educação.

Utilizamos esse exemplo para evidenciar tanto o funcionamento do comércio das tecnologias educacionais, quanto à visão de gestão que está amarrada a esses “pacotes” que o Ministério da Educação tem adquirido e lançado na educação brasileira. Outro exemplo é o Instituto Ayrton Senna (IAS) que, conforme estudo de Gutierrez (2010), interfere na gestão pública dos municípios, com ao quais estabelece parceria, assim como fragiliza a sua autonomia. A autora ainda conclui que ao adotar a política disseminada pelo IAS, o município materializa a racionalidade gerencial conforme a gestão pública proposta pela Reforma do Estado da década de 1990.

Portanto, o PDE foi criado alinhado com a contrarreforma do Estado e com a concepção de gestão gerencial, o que significa uma incompatibilidade com a democratização na medida em que, conforme Wood (2003), a democracia está no sentido oposto da mercantilização e dos imperativos sistêmicos da acumulação capitalista.

Acerca da mercantilização e, a partir de uma linha crítica ao plano, Saviani (2007) afirma que os elementos da “pedagogia das competências e da qualidade total” constantes no Plano, não garantem o seu êxito; sendo somente mais uma forma de atender aos ensejos dos empresários financiadores do Compromisso Todos pela Educação.

Ao que consta, eles [empresários] foram levados a essa posição em decorrência de desafio lançado pelo ministro da Educação, ao mostrar que o empresariado tem sido muito ágil para ir a Brasília pedir isenção fiscal, redução de impostos, perdão de dívidas, incentivos à produção, sem jamais incluir na pauta o aumento de recursos para a educação. Ao contrário, ao criticar os gastos públicos, propor o enxugamento das contas governamentais, exigir a redução do tamanho do Estado, eles estão inviabilizando qualquer possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em educação (SAVIANI, 2007, p.1252).

O posicionamento da classe empresarial, conforme observamos até aqui, indica que o grande problema da educação pública brasileira é a “ineficiência” da gestão, e não a escassez de recursos e investimentos na área. E, considerando de um lado a forte influência dos empresários da educação, e do capital financeiro, tanto no PDE quanto no Plano de Metas Todos Pela

Educação, e por outro a necessidade de universalizar e democratizar a educação; há uma ambiguidade haja vista as forças opostas entre políticas de cunho democrático e políticas gerencialistas.

A seguir, o Plano de Metas Todos Pela Educação será apresentado como mais um ingrediente da influência dos setores do grande capital para a educação brasileira, e mais especificamente, para a compreensão da emergência do Plano de Ações Articuladas.

2.2 O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: DESVELANDO A “CONCEPÇÃO” DO PAR

O Plano de Ações Articuladas não emergiu simplesmente. Ele foi concebido, criado, o que justifica a escolha pelo termo “concepção”, que é sinônimo de “gerar”. Uma vez que foi criado em um dado momento histórico, político e econômico, ele representa intenções e características intrínsecas, do momento histórico específico, cabendo a esta análise desvelar os reais objetivos e interesses que permeiam a execução do PAR.

Na visão governamental, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Tendo em vista o disposto nos artigos 23, inciso V³¹, 205³² e 211³³, § 1º, da Constituição, e nos artigos 8º a 15º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (que estabelece o regime de colaboração e níveis de competência dos entes federativos), o presidente Luis Inácio Lula da Silva sanciona o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a

³¹ “Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”

³² A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho

³³ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando, conforme exposto no Decreto, a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 prevê que os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso seguirão 28 diretrizes³⁴ pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes.

A seguir, estão expostas as diretrizes do PMCTE que se referem à gestão educacional:

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência, externa ao sistema educacional local;

Essas diretrizes acima demarcam o modelo gerencialista de gestão, baseado na meritocracia, a qual estabelece uma avaliação do trabalhador. Michael Young, um famoso sociólogo britânico foi um dos pioneiros na crítica à meritocracia nos anos de 1960. Ele definia como um pesadelo todo país que fosse governado pela meritocracia. E é um pesadelo porque, neste caso, ninguém teria direito a protestar contra as diferenças. Se todas as diferenças estão fundadas sobre o mérito, aquele que tiver uma condição inferior é por culpa própria. Neste caso, a crítica social torna-se obsoleta (D'ALANJIS, 2004).

O PMCTE, ainda propõe:

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

³⁴ Ver no anexo 2 as diretrizes do PMCTE na íntegra.

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

As diretrizes supracitadas explicitam a importância da construção participativa do projeto político pedagógico (PPP) da escola, respeitando a idiossincrasia de cada instituição, o que é fundamental para que o projeto esteja condizente com a realidade dos sujeitos, considerando os aspectos sociais, econômicos e culturais da comunidade na qual se insere a unidade escolar. Esse processo de construção participativa do projeto deve envolver, na verdade, representantes de toda a comunidade escolar, o que além de reforçar a democratização do processo de “construção ideológica” da escola, facilita substancialmente a sua efetivação.

Já para a escolha da direção escolar, o PMCTE não propõe um processo baseado nos princípios democráticos. A diretriz XVIII prevê *“fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”*; ou seja, o critério para definir o diretor é a nomeação conforme o desempenho e o merecimento do indivíduo. A questão que se faz é: O que será avaliado e quem será o avaliador que definirá o gestor de determinada escola? Nota-se, portanto, um retrocesso do ponto de vista da democratização do processo de escolha da direção escolar.

A diretriz XIX *“divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º”*; fortalece o IDEB enquanto índice de avaliação da qualidade da educação básica. Reynaldo Fernandes³⁵, ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), defende a avaliação a partir do IDEB, justificando que “nós temos um sistema de educação descentralizado, ou seja, a oferta é feita por mais de 5 mil redes, se eu não tenho um critério de aferição de resultados que seja comparável, as escolas correm o risco de ficar isoladas”.

Porém, segundo Araújo (2007, p. 4), o resultado do IDEB está sendo usado mais como instrumento regulatório para ranquear as escolas:

³⁵ Entrevista concedida à EBC (Empresa Brasil de Comunicação), em agosto de 2012. Disponível em <http://www.ebc.com.br/educacao/2012/08/reynaldo-fernandes-e-preciso-que-as-escolas-e-os-pais-tenham-um-retrato-da>.

O IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados. Ou seja, a função do MEC assumida pelo governo Lula mantém a lógica perversa vigente durante doze anos de FHC.

As diretrizes do PMTPE seguintes, estão diretamente relacionadas a um modelo democrático de gestão:

XX – acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

A defesa da gestão democrática centra-se no princípio de que “a melhoria dos sistemas escolares em todos os níveis requer, necessariamente, uma ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e implementação das políticas” (CABRAL NETO, CASTRO, 2011, p.753). Esse debate acerca do modelo democrático de gestão será melhor explicitado ao final deste capítulo. Nesse momento é válido observar que o Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação dispõe dessas diretrizes que irão compor os indicadores de gestão democrática no Plano de Ações Articuladas.

As três últimas diretrizes que se referem à gestão educacional são:

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Pode-se verificar claramente a inserção da parceria público-privado, conforme Peroni (2011) analisou, e que se acentua de forma mais nítida na atuação de grandes empresários brasileiros em conselhos para elaborar políticas educacionais. Nessa perspectiva, o argumento dos empresários e organismos internacionais para influenciar as propostas para a educação está no argumento de que a crise está no Estado, ineficiente, logo, o mercado tem o papel de “compensar suas falhas, assumindo no Estado a lógica mercantil via gerencial e repassando as políticas sociais para o mercado, através da privatização total, ou com parcerias” (p.35).

Explicitar essas diretrizes é fundamental para iniciar uma análise da implementação do PMCTE. Além disso, é salutar relatar historicamente que este foi criado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual foi lançado em 2007 de acordo com a proposta de um movimento denominado “Todos Pela Educação” (TPE).

Esse movimento foi criado em 2005 por um grupo de empresas³⁶ no momento em que a valorização da educação começou a se tornar relevante para a formação de trabalhadores brasileiros. Em 2006, o TPE lançou o projeto “compromisso todos pela educação”, o qual foi impulsionado para o congresso sob o título de “Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina” (BERNARDI, 2014).

³⁶As principais empresas mantenedoras são: Gerdau; Fundação Educar DPaschoal; Fundação Bradesco; Fundação Itaú; Instituto Natura; Fundação Vale; Itaú BBA; etc. os parceiros são, entre outros: Rede Globo; Grupo ABC; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Instituto Ayrton Senna; Editora Saraiva; Itaú Cultural; Microsoft; Editora Moderna.

O movimento TPE ressalta o mercado como solução para todos os problemas da educação e a lógica da gestão empresarial como única alternativa de sucesso. Bernardi destaca, ainda, que eles se colocam contrários ao financiamento público do Ensino Superior, defendendo o fim de sua gratuidade e que sua gestão seja realizada pela iniciativa privada.

Destarte, a expansão da escolarização pública e gratuita não se coloca mais em debate, pois consoante Voss (2011):

O discurso da educação como fator estratégico de desenvolvimento social e econômico é atualmente recontextualizado, pois a ênfase central das reformas educacionais contemporâneas não é a expansão da escolarização, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional (p. 45).

Enquanto iniciativa de classe, a prática do TPE se traduz na tentativa de transformar a educação num mercado lucrativo. Utilizando-se de uma política de forte cunho gerencialista, o movimento que, segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p.233) foi “criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital”.

Presidido por Jorge Gerdau Johannpeter, o Conselho de Governança do movimento é composto pelos integrantes descritos no quadro abaixo:

Quadro 2- Conselheiros do Movimento Todos pela Educação e empresas

NOME DO CONSELHEIRO	EMPRESA QUE REPRESENTA
Jorge Gerdau Johannpeter	Instituto Gerdau
Luiz Paulo Saade Montenegro	Instituto Paulo Montenegro
Antônio Jacinto Matias	Fundação Itaú Social
Ana Maria dos Santos Diniz	Instituto Pão de Açúcar
Viviane Senna	Instituto Ayrton Senna
Daniel FefferSusano	Holding AS e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Beatriz Johannpeter	Instituto Gerdau
Wanda EngelAduan	Presidente do Instituto Unibanco
Danilo Santos de Miranda	Diretor Regional SESC SP
Denise Aguiar Alvares	Diretora da Fundação Bradesco
Millú Villela	Presidente do Instituto Faça Parte e Brasil Voluntário
Fernão Carlos Botelho Bracher	Itaú e Banco BBA Creditanstalt; Ex presidente do Banco do Brasil
José Francisco Soares	Conselho Consultivo do INEP e membro do Conselho Técnico do INEE (Instituto Nacional para laEvaluación de laEducación- México)
José Roberto Marinho	Fundação Roberto Marinho – Rede Globo

Luiz Roberto Pascoal	Grupo D’Pascoal
----------------------	-----------------

Fonte: Adaptado de Bernardi e Uczac (2014)

A prática do TPE, compreendida historicamente, é uma iniciativa de classe que se constituiu independente do Estado, mas funciona articulando-se com o governo e com setores da educação no país e desse modo determinam o que vem a ser a qualidade da educação “traduzindo-a sob a forma de subordinação à formação para o trabalho explorado requerido pelo capitalismo” (EVANGELISTA, LEHER, 2012, p.9).

Trata-se da efetivação da política neoliberal intensificada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e que segundo Frigotto (2010) não cessou quando o Partido dos Trabalhadores (PT) ascendeu ao poder, já que o governo Lula da Silva (2003 a 2010) se uniu aos diferentes grupos do poder visando a governabilidade, ou seja, intermediar interesses e efetivamente governar.

O PMCTE, implementado durante o governo Lula da Silva, contou com a representação da iniciativa privada, além da presença do governo. Camini (2009) destaca que em setembro de 2006, quando o movimento “Todos Pela Educação”, de orientação não estatal, foi apresentado, o governo estava presente na cerimônia, revelando um forte estreitamento entre Governo e o grupo empresarial no campo da educação.

O Plano de Ações Articuladas, em tese, foi criado pelo PMCTE com o intuito de melhorar a qualidade da Educação Básica e de atuar mais diretamente nos sistemas municipais e estaduais, que apresentassem maiores necessidades. O PAR se configura como o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

Por meio do PAR, realiza-se o levantamento do diagnóstico da educação básica dos sistemas de ensino e, a partir deste, estados e municípios elaborarão o PAR, com auxílio de equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica (CAMINI, 2011).

No entanto, o PAR trilhou os mesmos caminhos da lógica neoliberal que permeia as políticas públicas brasileiras, principalmente no que tange à gestão educacional. É importante destacar que o plano já estava previamente

formatado, cabendo às equipes municipais apenas escolherem uma das opções constantes no instrumento padrão, não garantindo a autonomia dos municípios em relação à União.

A política educacional implementada pelo Plano de Ações Articuladas vem ratificar o que a descentralização administrativa implementada pela reforma do Estado já indicava: a redução da autonomia dos municípios na tomada de decisões; e a aplicação de um modelo gerencial de gestão em detrimento da democratização da gestão educacional.

Deste modo, o regime de colaboração, previsto tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB 9394/96, prenunciado como objetivo do PAR recua para uma relação caracterizada por Cury (2007) como “Federalismo Centrípeto”, ou seja, inclinado ao fortalecimento da União. Contudo, o “Federalismo de Cooperação” pode tornar-se realidade na medida em que haja, de fato, o equilíbrio entre os poderes da União, Estados Membros e Municípios, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências.

Outra consideração importante é a formulação de diretrizes centralizadas, assumidas e executadas de forma compartilhada e descentralizada por todas as instâncias, que podem também contribuir para a homogeneização da gestão, uma vez que se aplicam padrões nacionais generalizados através de programas disseminados em todo o país, obedecendo a normas fixas e desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal que contempla a nação brasileira (CAMINI, 2010).

Na seção seguinte, será discutido o federalismo brasileiro com seus objetivos e impasses, considerando um debate fundamental para compreendermos o processo de descentralização da gestão educacional e o Plano de Ações Articuladas como política de fomento para o sistema federativo.

2.3 O FEDERALISMO E O PAR: OS DESCAMINHOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Um dos objetivos fundamentados na implementação do Plano de Ações Articuladas é estabelecer o regime de colaboração entre os entes da federação, ou seja, entre a União, Estados; Distrito Federal e Municípios (CAMINI, 2009). E, diante da extensão territorial e diversidades regionais, Abrucio (2010) sinaliza que

o federalismo brasileiro se torna complexo quanto ao equilíbrio entre unidade e diversidade; e a redução das desigualdades.

Ademais, existem dois fatores discutidos por Carvalho (1993) que são imprescindíveis para se analisar o federalismo brasileiro. O primeiro diz respeito às origens e à natureza de nossa federação e considera os conflitos entre elites regionais, os quais fazem parte da formação histórica brasileira, pois mesmo no modelo unitarista do Império já havia disputas entre o centro e as províncias. Esse contexto federalista se institucionalizou com a adoção de um modelo de federação que teve enorme dificuldade de equilibrar as relações entre centralização e descentralização, além de ter mantido, ao longo do século XX, uma série de heterogeneidades socioeconômicas e de distribuição de poder territorial.

O segundo fator trata da herança mais recente da experiência federativa atual, que é o modelo editado pelo regime militar, o qual se caracterizava por uma forte centralização política, financeira e administrativa. O autoritarismo desse período (1964-1985), conforme Sano e Abrucio (2013) provocou duas conseqüências para o federalismo da redemocratização: a ausência de uma cultura de negociação entre os entes federativos; e a criação de “nichos burocráticos federais com lastro meritocrático” (p. 221) que tentaram manter seu poderio no processo de descentralização iniciado na década de 1980.

A partir do processo de redemocratização, pós-ditadura militar, predominou um federalismo baseado na ascensão e fortalecimento dos Estados e Municípios, enquanto a União ficou fragilizada política e economicamente; situação que, de acordo com Couto e Abrucio (2003), provocou pressões descentralizadoras, de um lado, e tentativas de reação do poder central, de outro.

Esse cenário começou a ser modificado a partir do sucesso econômico do Plano Real, o qual permitiu ao governo federal recuperar poder político e econômico, bem como “atacar o aspecto mais predatório do federalismo brasileiro, relacionado às contas públicas estaduais” (p.222); além disso, aumentou a sua possibilidade de ordenar o processo de descentralização de algumas políticas públicas que estavam fragmentadas (SANO e ABRUCIO, 2013). Contudo, vale ressaltar que esse processo de fortalecimento da União realizou-se sem comprometer a capacidade de auto-organização dos governos subnacionais.

A federação, conforme Abrucio (2003), é uma forma de organização peculiar, principalmente por assegurar direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais, que podem ser estados, províncias, cantões, ou mesmo municípios, como no Brasil. Nessa perspectiva, os referidos direitos não podem ser abolidos pela União de forma arbitrária, na medida em que são garantidos por uma Constituição escrita, considerado o principal contrato de validação do pacto político-territorial. Assim, a federação está assentada no princípio da soberania compartilhada, que deve assegurar, ao mesmo tempo, a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. Essa relação entre autonomia e interdependência, por sua vez, precisa ser equilibrada para que a soberania compartilhada se mantenha no curso do tempo.

A Constituição Federal de 1988 pressupõe um federalismo cooperativo haja vista que prevê a organização conjunta das unidades subnacionais na proposição e gestão de políticas, no entanto, também mantém a estreita relação com o federalismo fiscal, visto a dependência dos governos subnacionais dos recursos vindos do governo central via transferências governamentais (ARRETCHE, 2002).

No seu artigo 211 a CF/88 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Todos os fundamentos da CF/88 estão ancorados no federalismo cooperativo, o qual tem a intenção de “equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade que habitam” (ARAÚJO, 2010, p. 755). A finalidade principal desse tipo de federalismo é o equilíbrio de tensões entre simetria e assimetria; unidade e diversidade; e união e autonomia. Na mesma perspectiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 também determina em seus artigos 5º e 8º a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, bem como descreve as funções de cada ente federado neste processo (Art. 9º ao 11º).

O Plano de Ações Articuladas é criado justamente na tentativa de estabelecer/concretizar o regime de colaboração entre os entes federados no Brasil, em matéria educacional o governo federal construiu e lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2007). O PAR nasceu do Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) que foi lançado concomitantemente ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Nesse sentido, o PAR é previsto no PMCTE como o instrumento de cooperação entre os entes federados pela via do regime de colaboração. Sendo formulado pelos Estados e municípios, o Plano de Ações Articuladas reúne ações e metas necessárias à melhoria da qualidade da educação nestes locais. Segundo o MEC, trata-se de um planejamento multidimensional e é coordenado pelas secretarias municipais de educação, no entanto deve ser elaborado conjuntamente entre gestores, professores e comunidade local (<http://portal.mec.gov.br>).

Assim como a Constituição de 1988 fortaleceu a federação, trazendo avanços significativos no que concerne aos processos de descentralização, que na verdade assume caráter de “desconcentração”³⁷, político-administrativa no âmbito educacional, o PAR também reforça a transferência de responsabilidades da União para os Estados e municípios. Nessa mesma direção, Souza (2005) reconhece que estados e municípios ganharam considerável autonomia administrativa, entretanto a capacidade dos municípios de legislar sobre políticas próprias apresenta-se limitada. A autora traça uma análise acerca das políticas públicas impostas pela federação às instâncias subnacionais, principalmente aos municípios, que desde a década de 1990 são responsáveis por políticas básicas de saúde e educação, o que evidencia a fragilidade dos mecanismos de cooperação existentes.

Embora o princípio da cooperação indique que as decisões sejam tomadas de forma conjunta a respeito do exercício das competências comuns e concorrentes, o que é evidenciado na prática é uma sobrecarga de responsabilização de estados e, principalmente de municípios, pela implementação de políticas formuladas e reguladas pela União, muitas vezes sem as devidas complementações financeiras.

³⁷ Na desconcentração realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de autogestão e autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais (LÜCK, 2000, p. 18).

Acerca dessa transferência de responsabilidades da organização do sistema educacional, Oliveira (2010) analisa a configuração de dois modelos paradigmáticos:

O que se manifesta nos estados do Sul e Sudeste que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios; e o modelo dos estados do Norte e Nordeste em que estes se omitiram de construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios (p. 16).

As diferenças socioeconômicas que compõem o abismo entre regiões brasileiras foram aprofundadas na medida em que os Estados e municípios ricos construíram seus sistemas de ensino com recursos próprios enquanto os que não têm a mesma arrecadação financeira e que detém recursos escassos não alcançaram tal feito, ou construíram um sistema educacional precário, aumentando assim as disparidades entre os serviços públicos educacionais.

Essas diferenças são reforçadas com a mundialização do capital, e, além disso, o projeto neoliberal tem deturpado o processo de descentralização, efetivando, assim, um processo de desconcentração, compreendida conforme Oliveira (1999) como a delegação de determinadas funções a entidades locais ou regionais, dependentes diretamente do outorgante. Por outro lado, a autora reitera que a descentralização é o processo no qual entidades locais ou regionais, de forma autônoma, definem, organizam e administram o sistema de educação pública nas diversas áreas de atuação. Assim,

Observa-se, na atual situação brasileira, a existência de um processo contraditório em que, ao mesmo tempo, se descentralizam algumas ações (quase sempre relacionadas a execução) e se recentralizam outras de caráter mais estratégico, relacionadas ao processo de tomada de decisão, evidenciando, desse modo, uma dinâmica em que o fulcro do processo não é o favorecimento do princípio da gestão democrática, mas, sobretudo, a busca de uma nova racionalidade centrada no gerenciamento dos recursos, objetivando o aumento da produtividade do sistema em moldes empresariais (p.84).

Na verdade, a suposta “descentralização” está se traduzindo no Brasil como um “descaminho” na medida em que ocorre, na verdade, um processo de municipalização das responsabilidades e execuções das políticas públicas educacionais, que é reforçado na implementação do Plano de Ações Articuladas, o qual tem se afastado do seu intuito de estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados na medida em que simplesmente transfere responsabilidades para os municípios sem garantir a estes os recursos, a autonomia e a isonomia nas condições de efetivação das políticas prescritas pela União.

2.4 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E A GESTÃO EDUCACIONAL: DEMOCRÁTICA, GERENCIAL OU HETEROGÊNEA?

A gestão educacional brasileira passou a ser orientada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir de 2007, abrangendo programas apresentados pelo governo federal para melhorar a qualidade da educação, especialmente a educação básica pública. Dentre os objetivos está o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federativos – União; Estados; Distrito Federal; e Municípios. Essa parceria se traduz em compromissos, firmados por meio de adesão, implementação de metas e ações, atrelados a prazos a serem cumpridos, monitoramento de resultados, processos a serem desenvolvidos no âmbito do Plano de Ações Articuladas –PAR- (SIMEC, 2007).

Nesse sentido, pretende-se analisar o PAR a partir de duas perspectivas: a primeira pretende verificar a sua implementação enquanto instrumento de diagnóstico e de planejamento das secretarias locais; a segunda perspectiva é de explicitar a concepção de gestão imbricada no PAR desde a sua criação até a sua efetivação.

2.4.1 PAR: o instrumento de muitas faces

O Plano de Ações Articuladas, enquanto instrumento de planejamento, apresenta muitas divergências desde a sua concepção até a sua execução,

conforme foi abordado nesse estudo. Considerando Lukács (1992) ao alertar para a necessidade de compreender os movimentos, conceitos e as mediações que estão relacionadas às políticas e que compõem a essência, pretende-se nessa seção decifrar a materialidade que constitui o PAR, identificando cada etapa a partir da adesão do município ao Plano.

A aplicação do instrumento de campo para diagnóstico da situação educacional local é a etapa que antecede à elaboração do PAR. Ambas as etapas, diagnóstico da situação educacional e elaboração do plano, devem ter caráter participativo e serem realizadas pelo Comitê Gestor Local. Conforme orientação do Ministério da Educação (MEC), essa equipe técnica deve ser formada por representações dos vários segmentos que compõem a rede local de ensino (BRASIL, 2008).

O primeiro passo para Estados e Municípios foi a realização do diagnóstico da situação educacional local, a partir do qual foi gerado um conjunto de ações que resulta no PAR. Este último está estruturado nas dimensões e áreas seguintes:

Tabela 01 - dimensões, áreas e nº de indicadores do 1º par (2007-2011) e 2º par (2011-2014)

Dimensões	Áreas	Nº Indicadores	
		1º PAR	2º PAR
1-Gestão Educacional	Gestão Democrática	9	7
	Desenvolvimento da Educação Básica	3	0
	Comunicação com a Sociedade	4	3
	Suficiência e Estabilidade da Equipe	2	0
	Escolar	2	3
	Gestão de Finanças	0	9
	Gestão de Pessoas	0	6
	Conhecimento e Utilização da Informação		
TOTAL		20	28
2-Formação de professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	Formação Inicial	4	4
	Formação Continuada	3	4
	Educação Especial/Campo/Quilombolas ou indígena	1	4
	Formação Inicial e Continuada/ Leis: 9.795/99,10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	1	1
	Formação de Profissionais da Ed. Básica/Representantes da Comunidade	0	4

	Escolar		
TOTAL		9	17
3-Prática Pedagógica e Avaliação	Elaboração e Organização das Práticas Pedagógicas:	4	6
	Avaliação da Aprendizagem dos alunos/Tempo assistência:	4	2
	Organização da Rede de Ensino	0	7
TOTAL		8	15
4-Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Instalação Física/ Equipamentos	7	2
	Integração/Expansão do uso de Tecnologias	2	4
	Recursos Pedagógicos para a Diversidade	5	4
	Condições da rede física escolar existente	0	12
TOTAL		14	22

Fonte: Elaborado pela autora

No quadro acima é possível visualizar a amplitude das dimensões e áreas que constituem o Plano de Ações Articuladas, inclusive as alterações ocorridas tanto no número de indicadores quanto no surgimento ou desaparecimento de áreas do primeiro PAR em relação ao segundo PAR.

A gestão educacional é a dimensão com maior número de indicadores (considerando o 1º e o 2º PAR), o que pode indicar a relevância dessa dimensão para a melhoria da qualidade da educação básica. Dentre as áreas em destaque verifica-se que a “gestão democrática” apresenta o maior número de indicadores no 1º PAR, contudo, no 2º Plano, a “gestão de pessoas” surge como indicador e apresenta o maior número de indicadores, inclusive incorporando componentes da própria gestão democrática, como é o caso do indicador “critérios para escolha da direção escolar”. O indicador “conhecimento e utilização da informação” também foi apresentado apenas do 2º PAR, suscitando a criação de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino.

Quanto à dimensão “Formação de Professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar” observam-se duas alterações importantes: a primeira trata do aumento de indicadores na área responsável pela educação especial e pelo atendimento educacional especializado (educação do campo; quilombolas; ou indígenas); enquanto que a segunda alteração do 2º PAR em relação ao primeiro foi a criação de mais uma área, a Formação de Profissionais da Educação

Básica/Representantes da Comunidade Escolar, fomentando a formação continuada para gestores; equipe pedagógica; profissionais de apoio; e para representantes da comunidade escolar.

No que tange à Práticas Pedagógicas, o destaque é para a criação, no segundo PAR, da área “Organização da Rede de Ensino”, a qual teve como premissa desencadear a implantação e organização do Ensino Fundamental de 9 anos, bem como do ensino obrigatório dos 4 aos 7 anos; correção do fluxo escolar; e ampliação da jornada escolar.

A dimensão “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos” ampliou suas áreas de atuação no 2º PAR, com a criação da área - Condições da Rede Física Escolar Existente – levantando algumas questões para discussão na rede de ensino acerca de sua infraestrutura: a equipe municipal conhece os padrões mínimos de funcionamento das escolas publicados pelo MEC/FNDE? Como a infraestrutura influencia no processo de ensino e de aprendizagem? O que é Levantamento da Situação Escolar (LSE)? O município já fez o LSE? Este último sendo o elemento-chave para essa dimensão.

Portanto, a partir das dimensões supracitadas, os Estados, Distrito Federal e Municípios elaboram o diagnóstico da situação educacional, conferindo pontuação para os indicadores das referidas áreas que compõem a dimensão. A primeira versão do PAR prevê planejamento para o período de 2007 a 2011, enquanto a sua segunda versão foi efetivada de 2011 a 2014.

Os critérios de pontuação, conforme o Manual de Orientação para Elaboração do PAR do Município, são os seguintes: a) Pontuação 1: situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos; b) Pontuação 2: situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos; c) Pontuação 3: situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho; d) Pontuação 4: situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas.

Conforme o Manual de Orientação para Elaboração do PAR do Município, o Plano:

Deve ser preenchido a partir de ampla discussão com a equipe local, que deverá ter, preferencialmente, a seguinte constituição: dirigente municipal de educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola;

representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação - quando houver (MEC, 2007, p.5).

O Manual, portanto, revela que PAR deve ser elaborado a partir da discussão entre os membros da equipe local, a qual se diferencia do “comitê local”. A “equipe local é diferente do comitê local. A equipe local é quem elabora e monitora a execução do PAR; o Comitê Local do Compromisso, quem acompanha sua implementação no município” (p.5).

O “Comitê Local do Compromisso” é composto, preferencialmente, por representantes da sociedade civil (associação de moradores, sindicatos, ONGs, igreja, população em geral), Ministério Público, Conselho Tutelar, e dirigentes do sistema educacional público. Assim, os representantes da sociedade civil, bem como os representantes de sindicatos e de órgãos não ligados à secretaria municipal de educação, foram excluídos da elaboração do Plano de Ações Articuladas, ficando responsáveis apenas pelo monitoramento da sua implementação.

Essa ausência de participação das organizações da sociedade civil e de outros órgãos representativos populares na elaboração do PAR, além de dificultar o monitoramento da implementação do Plano, haja vista que não integraram a sua construção, também reflete a ideologia neoliberal que esvazia o sentido político da participação, a qual conforme Simionatto (2006) “reduz-se a uma cooperação solidária mediada pelo Estado, vazia de sentido político e que, no limite, remete aos preceitos do liberalismo e sua rearticulação pela ideologia neoliberal” (p.32).

No que tange à elaboração do diagnóstico do PAR, propriamente dito, foram fornecidos pelo MEC alguns documentos para a devida orientação: Indicadores Demográficos e Educacionais dos Estados e Municípios e as seguintes Legislações: Plano Nacional de Educação – PNE; Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação; e Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (MEC, 2007).

Quando ao município é atribuída uma pontuação não satisfatória para determinado indicador, é gerada automaticamente a ação ou as ações cabíveis para solucionar o problema aludido. Nesse momento, caberá identificar a forma de execução do Plano, sendo quatro formas distintas:

Quadro 3- forma de execução das ações e subações do par

FORMA DE EXECUÇÃO	DESCRIÇÃO
Assistência técnica do MEC	O MEC oferece apoio técnico para a realização da subação, seja disponibilizando recursos materiais, seja disponibilizando vagas para formação. É preciso ficar atento para a contrapartida do município. Por exemplo, quando o MEC oferece vagas em cursos de formação e material para os cursistas; a secretaria municipal de educação deve garantir a participação dos gestores escolares ou coordenadores pedagógicos, assumindo o transporte, alimentação e hospedagem quando houver atividade fora do município.
Assistência financeira do MEC	O Ministério transfere recursos financeiros (transferência voluntária) para que a secretaria municipal de educação realize a subação.
Financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)	O município pode apresentar projetos de financiamento para o BNDES nas seguintes áreas: construção, ampliação, adequação ou reforma da secretaria municipal de educação; o mobiliário e equipamentos para a secretaria municipal de educação; aquisição de computadores portáteis com conteúdos pedagógicos pelo Programa Um Computador por aluno (Prouca); a aquisição de veículo apropriado para o transporte escolar terrestre (ônibus), pelo Programa Caminho da Escola.
Executada pelo município	Quando a secretaria municipal de educação é a responsável pela implementação da subação.

Fonte: Manual do PAR (2013)

No quadro acima se evidencia as quatro formas de execução das ações e subações geradas a partir do diagnóstico do PAR. Nota-se a descentralização das competências, ficando o município responsável pela execução, aquisição de financiamento, e pela possível contrapartida à assistência técnica do Ministério da Educação.

Todo o diagnóstico é realizado através do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação. Esse sistema é composto por 54 módulos, com diversas funções - gerencial, administrativo, de planejamento, de monitoramento e de controle. O programa começou a ser

elaborado em 2005 e finalizado em 2007; sendo efetivado com a prerrogativa de que:

O Módulo Plano de Ações Articuladas (PAR) – Plano de Metas permite a captação do diagnóstico da situação educacional e a definição do Plano de Ações Articuladas (PAR) de estados e municípios. O módulo foi construído com vistas a apoiar o Programa Compromisso Todos pela Educação, o qual estabelece metas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas, das redes municipais e estaduais. O MEC apóia estados e municípios por meio de ações de assistência técnica e/ou financeira, conforme diagnóstico elaborado em conjunto por técnicos e consultores do Ministério, além de autoridades e representantes educacionais em cada localidade. Este módulo possibilitou que o processo de apoio às outras esferas de governo ganhasse maior agilidade e transparência, contribuindo para o fim da política de “balcão”. Permite a análise, elaboração de pareceres e a aprovação do PAR no próprio sistema, bem como o levantamento de relatórios sobre ações planejadas (MANUAL SIMEC, 2008).

É evidente o favorecimento do SIMEC, para que o Ministério da Educação visualizasse de forma ampla e com agilidade a situação educacional de Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive possibilitando a sociedade como um todo ter acesso aos programas e aos recursos financeiros destinados a cada município. Para isso, compete ao gestor municipal assentir o Plano e encaminhar para a secretaria municipal de educação para finalizar a adesão, utilizando o SIMEC e solicitando a aprovação do documento do PAR para o Ministério da Educação.

O PAR, por meio do SIMEC também contribuiu positivamente para que os municípios observassem o seu sistema de ensino de e, assim, pudessem verificar suas deficiências e construir estratégias e metas para superá-las. Isso pode ser observado nas falas dos entrevistados:

A gente percebe que ele [o PAR] faz a gente enxergar um pouco, pensar um pouco sobre a nossa realidade, quando a gente pensa a gente planeja e projeta e o resultado vem (GIBIRIÉ 3).

Eu acho que muita das ações previstas no PAR acabaram sendo melhor visualizadas pela administração municipal (GIBIRIÉ 2)

Portanto, do ponto de vista do planejamento educacional, o Plano trouxe contribuições para o município, seja por meio do diagnóstico realizado na elaboração do documento do PAR, seja pelas estratégias de melhoria dos indicadores com assistência técnica do Ministério da Educação.

A partir da aprovação pelo MEC, o município assina dois termos: o Termo de Cooperação Técnica³⁸ e o Termo de compromisso. O primeiro trata das assistências técnicas do MEC/FNDE, enquanto o segundo documenta oficialmente as ações de transferência financeira anualmente. Por outro lado, caberá à equipe técnica local a elaboração, implementação, monitoramento e execução do Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2007).

Acerca dessa forma de planejamento, materializado por planos e projetos marcados por uma lógica tecnocrática e racional, Ferreira e Novaes (2010) afirmam que é a expressão da incapacidade dos governos de solucionar problemas sociais na sua totalidade. Já Kuenzer, Calazans e Garcia (2003) concordam com a racionalidade operacional do planejamento, contudo acrescentam que a participação de todos os envolvidos no processo educativo deve ser assegurada.

De fato, o PAR apresenta uma organização pronta, com indicação prévia desde a elaboração até a execução das ações e subações, as quais são geradas automaticamente pelo SIMEC a partir da demanda do indicador avaliado. Assim, embora o documento se apresente como uma experiência de participação democrática e proponha ações que fortaleçam a democratização da gestão, como por exemplo, a criação de Conselhos Deliberativos (Conselho Escolar; Conselho Municipal de Educação; Conselho de Alimentação Escolar; etc.); a aplicação de formulários padronizados e inflexível contradiz os princípios democráticos dos processos decisórios.

O planejamento é o alicerce para toda ação educacional, no entanto, conforme Bordignon (2014), se as decisões, objetivos, metas e meios não forem traçadas em consonância com os anseios dos sujeitos envolvidos, a base não será sólida. Vale ressaltar que o planejamento do Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação e, conseqüentemente, do Plano de Ações Articuladas foi

³⁸ Ver Termo de cooperação técnica do município de Barcarena no “Anexo 3” deste trabalho.

realizado à luz do debate dos empresários da educação. Dessa maneira, o plano está permeado de disputas e interesses antagônicos, característicos da sociedade capitalista.

Nesse sentido, Calazans (2009) afirma que o planejamento educacional reflete as regras estruturais da produção capitalista, incorporando, assim, formas e domínios do modelo hegemônico do capital; e constituindo-se como importante instrumento de manutenção do *status quo*³⁹, o que assevera a desigualdade e exclusão social.

Além da hegemonia do capital ressaltada pela autora acima, Camini (2010) aponta para a homogeneização da gestão a partir das diretrizes do PAR:

As diretrizes formuladas centralmente assumidas e executadas de forma compartilhada e descentralizada por todas as instâncias, também podem contribuir para a homogeneização da gestão, aplicando-se padrões nacionais generalizados através de programas disseminados em todo o país, obedecendo a normas fixas e, desta forma, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal (p.540).

A autora questiona o planejamento de ações com caráter rígido e que despreza a imensa desigualdade existente entre as regiões brasileiras e entre os próprios municípios, o que aumenta o abismo econômico, político e cultural que permeia os entes da federação.

Acerca dessa relação entre os entes federados, Luce e Farenzena (2007) concebem como uma descentralização convergente, na medida em que estes e o MEC estão agregados em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, responsabilizando todas as partes envolvidas. As autoras também afirmam a existência de uma “descentralização monitorada” na medida em que há a exigência de um planejamento, no caso, o Plano de Ações Articuladas; e a existência do IDEB enquanto índice de avaliação das ações implementadas.

³⁹ *Status quo* é uma expressão abreviada de "*in status quo ante*", que significa "no estado em que as coisas estavam anteriormente". *Status quo* é uma expressão que remete para o estado das coisas e situações, e por isso vem geralmente acompanhada de palavras como manter, defender e mudar (<http://www.significados.com.br/status>).

A partir dessa discussão acerca do PAR, enquanto instrumento de planejamento da gestão educacional, e de efetivação do Plano de Metas e Compromisso Todo Pela Educação é possível afirmar que a sua abordagem está entrelaçada ao modelo “estratégico” condizente com o planejamento da iniciativa privada, referendando o Plano Diretor da Reforma do Estado e a lógica neoliberal. Ademais, os mecanismos gerenciais como o Levantamento da Situação Escolar e o sistema SIMEC são centralizadoras e extremamente homogeneizantes na medida em que desconsideram as significativas diferenças intra e inter-regionais no Brasil.

2.4.2 Plano de Ações Articuladas: para qual modelo de gestão?

O PAR apresenta características singulares e paradoxais ao mesmo tempo. Além disso, o Plano reflete toda a conjuntura política e econômica do período, marcada por reformas de cunho neoliberal delineado pela mundialização do capital, seguindo, portanto, orientações dos organismos multilaterais. Esse conjunto de condicionantes, age na redefinição do papel do Estado e nas políticas implementadas por este, traçando um cenário propício para o avanço do capital.

Nessa seção, discutiremos o modelo de gestão que constitui o Plano de Ações Articuladas e, ao mesmo tempo, desvelando de forma crítica toda a conjuntura política que adentra a construção desse padrão administrativo. Para tanto, o conceito de “correlação de forças” norteará essa discussão na medida em que facilita a compreensão da implementação de uma política tão complexa quanto o PAR por ter sido criada no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), mas discutido por representantes da burguesia, ou seja, os empresários da educação.

Harnecker (2012) faz um resumo acerca da correlação de forças a partir dos critérios de Lenin⁴⁰:

- a) Quando se fala em correlação de forças, subentende-se que se trata sempre de uma confrontação de forças que se

⁴⁰ Vladimir Ilyich Ulyanov, mais conhecido como Lênin, foi um importante revolucionário, líder da Revolução Russa de 1917, e estadista russo.

verifica através de um enfrentamento real e não antes desse enfrentamento; daí não ser possível prevê-la com antecipação; a correlação de forças tem de ser diagnosticada no exato momento em que o enfrentamento ocorre; b) deve-se perguntar em primeiro lugar: quais são as forças que se enfrentam? Isso parece demasiado óbvio, mas não é [...]; c) ao estudar a correlação de forças, é fundamental ter presente o grau de coesão ou o grau de contradições existentes em cada setor em luta [...]; d) a dinâmica da revolução implica numa mudança crescente da correlação de forças em favor das forças revolucionárias (p.85).

Identificar as forças que operam em uma dada realidade não é uma tarefa simples, assim como verificar o grau de contradições existentes em cada setor de “luta” implica num olhar minucioso do real, prevenidos de qualquer reducionismo.

Essas forças opostas que permeiam a gestão educacional, na verdade emergem de um campo político maior. A exigência por uma mudança da gestão patrimonialista para burocrática, e dessa para a democrática não emergiu do vazio, mas de um conjunto de fatores sociais, políticos e econômicos que compõem o que se denomina, nesse estudo, como “força maior”.

A democracia foi incorporada mediante a força dos movimentos em defesa do direito à educação pública, gratuita e democrática. Dessa maneira, a gestão educacional foi reorganizada a partir da “necessidade de modernizar a gestão pública, com maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência” (OLIVEIRA, 2015, p.632).

No entanto, essa “democracia” é contraditória no momento em que é incorporada a uma série de reformas que contemplam na mesma pauta o corte nos gastos públicos como requisito de eficiência, bem como a prática de políticas sociais focalizadas. No caso do Plano de Ações Articuladas, o paradoxo se amplia na medida em que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) promoveu, segundo Oliveira (2015), avanços no campo educacional, entretanto, não foi capaz de romper com a racionalidade das políticas educacionais implantadas a partir da “contrarreforma” do Estado da década de 1990. Para a autora, as políticas educacionais:

Seguem promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos. No entanto, a definição de justiça social, central nessa agenda, é pouco debatida e problematizada nos espaços decisórios em matéria educativa (p. 627).

A gestão educacional prevista no PAR se insere nesse contexto de regulação como método eficaz de garantir resultados para a melhoria da educação básica. Os sistemas de monitoramento (SIMEC), os índices de avaliação da qualidade da educação (IDEB), e o próprio PAR (instrumento) constituem a força da estrutura gerencial advinda das políticas de resultado da iniciativa privada.

É importante notar que a corrente neoliberal concebe a globalização da economia como uma ampliação da democracia; e conforme Silva (2003), isso se dá na medida em que o mercado, com liberdade de ação, “permite” que os indivíduos desenvolvam suas capacidades e atuem participativamente dos processos sociais.

O PAR apresenta na sua dimensão de gestão educacional a área “gestão democrática” com 9 indicadores no 1º PAR e 7 indicadores no 2º PAR. Nesses indicadores, há a indução à composição dos Conselhos Escolares; dos Conselhos Municipais de Educação; dos Conselhos de Alimentação Escolar; dos Planos Municipais de Educação; construção do Projeto Pedagógico; composição e atuação do Conselho do FUNDEB⁴¹. O indicador “critérios para escolha da direção escolar” integra a gestão democrática no primeiro Plano, no entanto, passa a constituir a área de “gestão de pessoas” no segundo PAR.

É evidente a importância de todos esses indicadores para a consolidação da democratização da gestão. Exceto a escolha para direção escolar, a qual ainda não prevê o modo mais democrático de escolha – a eleição direta – permitindo, inclusive, a indicação como critério de escolha (herança da gestão patrimonialista).

⁴¹ FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

No entanto, para identificar o modelo de gestão que constitui o Plano de Ações Articuladas, faz-se necessário ultrapassar o campo da análise dos indicadores que o compõem e compreender o movimento histórico que a democracia percorre, incorporando traços distintos e contraditórios.

O termo “Democracia” é de origem grega, e significa “governo do povo” (demo = povo e cracia = governo). Contudo, Silva (2003) ressalta que desde os tempos de Atenas, a democracia recebe críticas severas das classes dominantes, as quais acabaram desvendando uma forma de utilizá-la como aliada na dominação de classe. A autora discute os modelos de democracia elitista e participativa, lembrando que os diversos modelos têm um conteúdo classista, expresso na forma de controle da participação das classes populares. Assim,

O modelo denominado democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista foi sistematizado, em 1942, por Joseph Schumpeter no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* [...] Suas formulações ancoram-se no pressuposto de que a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associam a distintos grupos em busca de maximização de seus interesses. Caberia ao sistema democrático possibilitar o equilíbrio entre a procura e a oferta de bens públicos (p.13).

Isso reafirma a ideia de que a democracia passou a ser utilizada como um artefato da classe dominante, no intuito de manter o equilíbrio, ou seja, garantir o “consenso” que Gramsci já destacava como necessário para que a classe no poder garanta a sua hegemonia⁴². “A realização de um aparato hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, é um fato de conhecimento, um fato filosófico” (GRAMSCI, 1978, p. 52).

Nota-se que o domínio da classe hegemônica não se dá apenas no campo político, mas também no ideológico, impondo sua visão de mundo às classes subordinadas não através da força, e sim através do consenso. A política do PAR, nesse sentido, foi elaborada sem a participação da sociedade

⁴² Apesar de ter suas origens na social-democracia russa e em Lênin, é Gramsci que apresenta uma noção de hegemonia mais elaborada e adequada para pensar as relações sociais, sem cair no materialismo vulgar e no idealismo encontrado na tradição.

civil organizada. Exceto o movimento da classe empresarial da educação, os movimentos populares e organizações sindicais ligados ao campo educacional não foram convocados para a construção do Plano', porém, para monitorar e realizar o acompanhamento das ações e subações, os representantes da sociedade civil foram aclamados para formar o "comitê Local do Compromisso".

Todavia, participar apenas do monitoramento e verificar se as ações estão sendo implementadas constitui a "participação democrática"?

A democracia participativa suscita o envolvimento na definição das políticas públicas, o que não ocorreu na elaboração do Plano de Ações Articuladas. Na visão de Held (1987), ao discutir os modelos de democracia, o que impossibilita a efetivação da participação democrática é o papel desempenhado pelo Estado na manutenção das desigualdades sociais. Da mesma forma, Poulantzas (1985), corrobora da visão do Estado como mantenedor das estruturas que garantem a manutenção do poder da burguesia e da reprodução do sistema capitalista, ou seja, limitando o acesso dos setores populares aos centros do poder.

Na correlação de forças imbricadas na elaboração do PAR, a burguesia manteve sua supremacia, ludibriando a sociedade civil com uma "pseudo-participação" a fim de manter o equilíbrio, na medida em que a burguesia reconhece a força da sociedade civil organizada.

Nesse contexto complexo que circunscreve o Plano de Ações Articuladas, é evidente a influência da "contrarreforma" do Estado (1995) no modelo de gestão pública. A lógica neoliberal introduziu mecanismos mercadológicos aos sistemas públicos, incluindo o gerencialismo, inclusive, na gestão educacional. Acerca dessa nova gestão pública, Dalila Oliveira destaca:

Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração entregue a especialistas em medição e números. O desenvolvimento das avaliações em larga escala guarda relação com a necessidade de melhor conhecer as diferenças e assimetrias no sistema (2015, p.641).

Oliveira destaca o desvio da educação para valor de mercadoria, deixando de ser considerada um direito social, o que é reflexo do modelo

gerencialista de gestão. A regulação da educação, bem como o processo de avaliação preocupado com a eficiência do sistema, conforme a autora, passam a despertar o interesse de especialistas e empresas de consultorias, ONG, Institutos empresariais, os quais disputam recursos públicos para fins privados.

O IDEB é resultado dessa mercadologização da educação, sendo utilizado para avaliar a “qualidade da educação”, e criando um “ranking” e disputa entre as escolas, o que fortalece o mercado e os empresários da educação. Isso nos remete à afirmação de Marx e Engels: “O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (1998, p. 12).

As políticas educacionais brasileiras após a “contrarreforma” dos anos de 1990 têm reforçado significativamente os interesses da classe burguesa em detrimento das classes populares, o que pode ser identificado no Plano de Ações Articuladas que incorpora o gerencialismo desde a sua elaboração, e de forma mais intensa na sua execução.

É salutar destacar que ainda há a presença do modelo patrimonialista de gestão no PAR, conforme observamos, no critério de escolha para direção escolar ao permitir, inclusive, a indicação do gestor municipal. Esse modelo de gestão é marcado justamente pelo poder arbitrário do gestor, o qual pode utilizar-se do poder público em benefício próprio, que no caso da escolha para a direção escolar traduz-se em vantagens eleitoreiras.

E quanto à gestão democrática, ela constitui o PAR? Esse questionamento é fundamental para esse estudo na medida em que se pretende investigar justamente a possibilidade de democratização da gestão a partir da política indutora do PAR no município de Barcarena-Pa.

Embora sejam evidentes nos indicadores do PAR os componentes da gestão democrática, como a composição e funcionamento de Conselhos deliberativos, a definição das diretrizes e elaboração da política não contou com a participação da sociedade civil organizada, e, ainda, reafirmou a parceria com empresas privadas na gestão da educação básica.

Esta concepção de “democracia burguesa”, como denominou Marx, é mais uma forma específica de dominação, por meio da qual as classes dominantes detêm o poder hegemônico, fortalecendo, portanto, o sistema do capital. Logo, trata-se de uma “pseudodemocracia”.

Em suma, pode-se afirmar que o Plano de Ações Articuladas apresenta um modelo de gestão “heterogêneo”, abrangendo características da gestão patrimonialista, burocrática, gerencial e “pseudodemocrática”.

No capítulo seguinte, será analisado o Plano de Ações Articuladas do município de Barcarena, no Estado do Pará, na perspectiva de identificar as suas implicações na gestão educacional da rede municipal, e mais especificamente nos seus indicadores de gestão democrática.

3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE BARCARENA-PA: CAMINHOS E DESCAMINHOS NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

A reflexão sobre o real torna-se o momento em que o homem descobre as contradições existentes no real. Pela reflexão, a natureza dialética do real encontra, na consciência da contradição, sua expressão subjetiva, e também a possibilidade de uma interferência no real (Cury, 1992, p.32)

O Plano de Ações Articuladas apresenta-se como importante área a “gestão democrática”, de modo a demandar ações que são imprescindíveis para a prática da democracia como a criação dos conselhos de educação, inclusive solicitando a participação de representantes da sociedade civil no comitê de acompanhamento do Plano. Entretanto, as contradições e os recuos diante do caminho na perspectiva democrática são evidenciados no PAR, o que é produto de uma política educacional brasileira alicerçada nos princípios neoliberais, seguindo as orientações dos organismos multilaterais, e implementada no contexto da contrarreforma do Estado.

No presente capítulo será traçado o contexto do município de Barcarena-Pa, conhecido como “Cidade Morena”, devido à miscigenação do povo português com os índios Tupinambás, bem como será lançado um olhar sobre educação local. Em seguida serão analisados os indicadores de gestão democrática do PAR relacionados aos conselhos de educação: Conselhos Escolares; Conselho Municipal de Educação; e Conselho de Alimentação Escolar. Assim como será discutido o indicador “critério de escolha de Direção Escolar” por acreditarmos que esse indicador é fundamental para analisar a democratização da gestão educacional.

A análise das implicações do PAR na gestão educacional de Barcarena-Pa, na perspectiva da gestão democrática, é realizada com base nas informações obtidas nas entrevistas realizadas com os membros da Equipe Técnica Local, dos Conselhos de Educação; e de representação sindical (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará- SINTEPP).

Por fim, será verificado se o município de Barcarena apresentou avanços no que condiz à democratização da gestão educacional a partir da adesão ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e construção do seu Plano de Ações Articuladas (PAR).

3.1 UM OLHAR SOBRE A “CIDADE MORENA”

O município de Barcarena localiza-se no Estado do Pará e pertence à Mesorregião Metropolitana de Belém e à Microrregião de Belém. A sede do município encontra-se situada na margem direita do rio Mucuruçá a aproximadamente 14,6 Km em linha reta da capital paraense. Possui área de 1.310,336 Km² e densidade demográfica de 76,2hab/km² (IBGE 2010). Ao Norte, limita-se com o Município de Belém, a leste com a Baía de Guajará e Município de Acará, ao sul com os Municípios de Moju e Abaetetuba e a oeste com a Baía do Marajó; como podemos perceber na figura a baixo:

FIGURA 1: BARCARENA: LOCALIZAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ E MAPA ESPACIAL.



Fonte: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/para/barcarena.pdf>>. Acesso em: 23/04/2016.

A sua localização geográfica foi fundamental para o seu desenvolvimento econômico, conforme veremos a seguir. No entanto, inicialmente, cabe destacar a origem histórica do município que é o *locus* dessa investigação.

A história da origem do nome do município, propagada no meio popular e nos diversos trabalhos acadêmicos, indica que seja proveniente do nome de uma grande embarcação denominada “Arena” encalhada às proximidades do lugar, onde todos se deslocavam para ver a “Barca” “Arena”. Desta forma, o nome Barcarena teria surgido a partir da polifonia da junção das duas palavras, BARC’ARENA. Outra versão difundida para também explicar a escolha do nome considera que ele teria sido escolhido pelo governador Francisco Xavier de Mendonça Furtado (irmão de criação do Marquês de Pombal), para homenagear sua mulher, Dona Violante Felgueiras, nascida na Freguesia de Barcarena, em Portugal (GUIMARÃES, 2016).

Barcarena teve sua elevação à categoria de Vila, mediante a promulgação da Lei Estadual nº 494, de 10 de maio de 1897 quando se desmembrou de Belém, ocorrendo sua instalação em 2 de janeiro de 1898, segundo estava determinado pelo Decreto nº 513, de 13 de dezembro de 1897. No entanto, no recenseamento e nas divisões territoriais⁴³ vigentes até 1943, o distrito de Barcarena aparece sempre como parte de Belém e não desmembrado como determinava a Lei Estadual nº 494, de 10 de maio de 1897⁴⁴.

Embora houvesse Lei vigente, as terras de Barcarena entre os anos de 1709 a 1939 eram administradas pela Paróquia, e somente a partir desta data é que o Poder Público passou a ter a gestão das Terras do Município, cujo foi elevado a essa categoria com a denominação de Barcarena, pelo decreto Lei Estadual nº 4505, de 30-12-1943, desmembrando-se de Belém, com Sede no antigo distrito de Barcarena (atual Vila de São Francisco) (IBGE, 2010; BIBLIOTECAS/ Documentação territorial do Brasil).

A partir de 1946, o prefeito em exercício Frederico Duarte de Vasconcelos levou o público à ideia de mudar a sede do município de Barcarena, na perspectiva de interromper o atraso econômico da cidade.

⁴³ Segundo informações do IBGE, nos quadros de apuração do recenseamento geral de I-IX-1920 e em divisões territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937, o distrito de Barcarena aparece como parte do município de Belém e no quadro fixado para vigorar no período de 1939-1943, o distrito de Barcarena permaneceu ainda no município de Belém. No Decreto-Lei de nº 2.972, de 31 de março de 1938, a denominação oficial do lugar aparece como Barcarena, simplesmente, considerada como distrito da jurisdição de Belém.

⁴⁴ Ver www.culturadigital.com.br/barcarena.

Assim, através da Lei Estadual de nº 534 de 23/08/53 e Lei Municipal nº 71 de 29/10/52, sua sede foi transferida da margem direita do rio Barcarena (atual Vila São Francisco), para a margem esquerda do rio Mucuruçá (atual sede do município). Na gestão do prefeito Raimundo Alves Dias houve a mudança do centro da administração municipal, com a edificação do prédio da prefeitura (GUIMARÃES, 2016).

Os primeiros habitantes das terras de Barcarena foram os índios Aruãs, que durante o período da colônia (antes de 1709) foram catequizados pelos padres jesuítas que se instalaram em terras doadas por Francisco Rodrigues Pimenta, onde fundaram uma fazenda com o nome de Gibirié, depois conhecida como “Missão Gibirié”, antes de converterem-se em freguesia de São Francisco Xavier de Barcarena (IBGE, 2008).

Em virtude da proximidade com a capital do Estado, cujo território pertenceu até 1938, Barcarena se encontrava vinculada aos acontecimentos político-administrativos do município de Belém nos primeiros trinta anos do século XX, tendo sido palco de episódios ocorridos durante os agitados anos da Cabanagem de 1835-1840. Em seu território morreram dois dos mais importantes líderes revolucionários cabanos: o Cônego Batista Campos⁴⁵ e o Eduardo Angelim⁴⁶ (GUIMARÃES, 2016).

No que tange à sua economia, antes da década de 1970, Barcarena possuía sua economia baseada, sobretudo, no extrativismo e na produção agrícola de subsistência, com predominância da população rural sobre a urbana (ibdem). A partir da década de 1970, o complexo ALBRAS/ALUNORTE⁴⁷ é instalado, provocando mudanças significativas em diversos campos do município (NAHUM, 2006).

⁴⁵ Editou um jornal contra o presidente Bernardo Lobo de Souza. Passou a viver em fuga, até que chegou em Barcarena, se instalando depois na fazenda Boa Vista, de Eugênio de Oliveira Pantoja, localizada no furo do Arrozal, onde faleceu no dia 31 de dezembro de 1934.

⁴⁶ Quando o terceiro presidente cabano voltou do exílio, em 1851, recolheu-se a essa fazenda, onde viveu cerca de 30 anos sem mais se intrometer em política. Angelim faleceu em Belém, a 11 de julho de 1882 e foi enterrado ao lado da sepultura da esposa, na fazenda onde viviam.

⁴⁷ O governo federal ofereceu aos empreendedores da Albrás/Alunorte uma série de incentivos visando atrair para a região a planta industrial de alumínio. A energia foi um dos principais atrativos, não só pela quantidade que a produção de alumínio demanda, como pelo preço e pela forma como este insumo foi ofertado.

A ALBRÁS – Alumínio Brasileiro S/A é produtora de alumínio primário e foi implantada no final dos anos 1970 a partir de um acordo entre os governos do Brasil e Japão. A Companhia Vale do Rio Doce (atualmente denominada “Vale”) é a acionista majoritária da ALBRÁS, com 51% do capital, representada por sua subsidiária Vale do Rio Doce Alumínio - S/A ALUVALE- à época a CVRD não era totalmente privatizada⁴⁸; e a Nippon Amazon Aluminium Co. Ltda - NAAC, uma associação de 32 empresas japonesas, com 49% do capital (NAHUM, 2008). As consequências sociais e econômicas a partir da introdução da Albrás no município de Barcarena são evidenciadas na afirmação de Nahum (2008):

As inovações que o território barcarenense conhece, a partir da implantação da Albrás/Alunorte, na configuração territorial ou na administração pública, reproduzem-se de acordo com o sistema de ações conservadoras e compõem uma modernização fabulosa feita de simulações e artifícios, mais preocupada em parecer moderna do que em ser moderna, posto que esconde o sistema de ações políticas dos que usam o território como recurso para garantir os interesses e privilégios de um pequeno círculo de agentes sociais (NAHUM, 2008, p.02).

Na medida em que o município foi modernizado, a fim de favorecer a fixação de indústrias na localidade, a maior parte da população foi excluída desse processo. Isso traduz o mecanismo de exploração dos recursos naturais efetivado na Amazônia brasileira, beneficiando o capital internacional e devastando grande parcela da sociedade.

A área do município foi redefinida para a instalação do complexo industrial produtor de alumínio: 1) Industrial: compreende o porto localizado em Ponta Grossa, na Vila do Conde; a área da Alunorte, próximo ao porto; a área da Albrás, situada em frente ao porto e contínua ao lote da Alunorte; a área da

⁴⁸ Em maio de 1997, a Companhia Vale do Rio Doce (CRVD), uma das joias da coroa do patrimônio público brasileiro, foi privatizada sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Um confronto entre 600 policiais militares e cerca de cinco mil manifestantes transformou as proximidades da praça XV, onde fica a sede da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ) e local da privatização, num autêntico campo de guerra. O confronto terminou com 33 pessoas feridas e a privatização da Vale (www.sasp.org.br/convênios/60-a-privatizacao-da-vale).

Eletronorte, situada próxima ao lote da Albrás destinada a instalação da subestação rebaixadora de tensão, que chega da hidrelétrica de Tucuruí; e a área de expansão, colocada à disposição da Companhia de Distritos Industriais do Pará - CDI, para a instalação do Distrito Industrial; 2) Expansão urbana: reservada a atender a demanda de lotes industriais; 3) Transição: destinada à proteção da Reserva Ecológica e apoio das atividades diversificadas, de natureza industrial; 4) Implantação do Novo Núcleo Urbano de Barcarena: onde estão instaladas as residências dos trabalhadores da Albrás/Alunorte (NAHUM, 2006).

Quanto aos moradores, uma área de 559 famílias foi desapropriada, sendo remanejadas para localidades internas (partes fragmentadas do município) e externas ao município de Barcarena. Essa fragmentação no uso do território é problematizada por Nahum (2006) como um percalço nas relações de vida cotidiana do ex-sitiente, o qual passa a buscar emprego para substituir o trabalho familiar e comunitário, rompendo a unidade familiar de produção e os laços sociais.

É importante destacar que também houve resistência da população que foi obrigada a abandonar suas casas, suas terras e seus meios de subsistência. Um total de 494 famílias desapropriadas das áreas de implantação do complexo industrial fundou, no ano de 1986, a Associação dos Desapropriados de Barcarena (ADEBAR) com o objetivo de reivindicar as perdas monetárias advindas da subvalorização de suas áreas, bem como unir forças e experiências, inclusive, para auxiliar outros moradores ameaçados de desapropriação de sítios no município (NAHUM, 2008).

No entanto, o poder hegemônico de classe imperou. Identificamos o “consenso e a força” no mais concreto sentido gramsciano, ou seja, o argumento da elite empresarial prevaleceu, com o reforço ideológico da mídia a partir da promessa de “modernização e progresso”; e do campo jurídico, expedindo mandados e autorizando a utilização da força policial.

Desde os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares até os Planos Plurianuais implementados no governo Lula são incentivados os projetos voltados para o desenvolvimento regional e, mais especificamente,

para o superávit comercial, como é o caso da ALBRAS-ALUNORTE (MAIA; MARIN, 2014). Entretanto, além de afetar as relações produtivas e sociais, esses grandes projetos provocam danos ambientais gravíssimos, os quais, em geral são minimizados em detrimento do avanço do capital.

A destruição da natureza a qualquer custo, em benefício do capital é fortemente criticada por Marx na sua obra “O Capital”, no qual considera que no capitalismo tanto o trabalho como a natureza são explorados em forma de mercadoria. Conforme Marx, é impossível solucionar o problema da exploração ambiental, bem como dos trabalhadores, sem a superação da sociedade capitalista, baseada na dominação da natureza em favor de sua própria expansão e reprodução. Para os “seres humanos livremente associados” interessa regradar racionalmente seu intercâmbio com a natureza, ao invés de serem dominados pelo “poder cego” do mercado capitalista (MARX, 1996, p.33).

Portanto, nesse processo de instalação da indústria no município de Barcarena, além da degradação do meio ambiente, os moradores da área desapropriada foram duramente prejudicados na medida em que foram obrigados a abandonar suas casas, seu meio de subsistência e seus laços sociais. A “Cidade Morena” sentiu o quanto o capital é devastador e impiedoso.

A seguir será demonstrado, a partir de dados e estatísticas, as transformações e contradições ocorrentes no município de Barcarena após a implantação do polo industrial, o que influenciou também no campo educacional.

A cidade transformou-se em um importante pólo industrial, com implicações para o aumento populacional, como se pode inferir pelas informações da tabela 2:

TABELA 02: BARCARENA: POPULAÇÃO, ÁREA E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DE 2000-2015.

Anos	População (Hab.)	Área (Km²)	Densidade (Hab./Km²)

2000	63.268	1.310,30	48,07
2007	84.560	1.310,30	64,53
2010	99.859	1.310,33	76,21
2015¹	115.779	1.310,58	88,34

Fonte: IBGE - IDESP

2015¹ População Estimada. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/MUT>

O município de Barcarena apresentou um aumento de 84% na densidade demográfica entre os anos 2000 a 2015; sendo que o número de habitantes obteve um acréscimo de 83% entre os referidos anos. A industrialização tem relação direta com atratividade populacional para o município, o qual apresentou um significativo crescimento no seu Produto Interno Bruto (PIB) como se pode inferir abaixo:

Tabela 03: Barcarena – evolução do PIB e PIB *per capita* – 2002/2010

ANO	PIB	RANKING NO EST.	PIB PER CAPITA	RANKING NO EST.
2002	1.812.554	3 ^o	26.560	1 ^o
2003	2.190.126	2 ^o	31.198	1 ^o
2004	2.830.086	2 ^o	39.067	1 ^o
2005	2.806.958	2 ^o	37.870	2 ^o
2006	3.566.140	2 ^o	46.879	2 ^o
2007	3.647.558	2 ^o	43.138	1 ^o
2008	3.713.041	2 ^o	41.298	3 ^o
2009	3.483.038	3 ^o	37.627	1 ^o
2010	3.550.233	5 ^o	35.573	3 ^o
2014	3.890.723	4 ^o	34.455	3 ^o

Fonte: IBGE-IDESP.

Os dados do IBGE expõem que, no ano de 2014, Barcarena apresentou a 4^a melhor posição no ranking estadual sendo a sua segunda pior posição desde 2002, quando desde então ocupava sempre a 2^a ou 3^a posição. Em relação ao PIB *per capita*, nos anos de 2002 a 2004, foi o primeiro no âmbito estadual e a partir daí sempre tem figurado no mínimo em terceiro lugar, sendo que em 2009 ocupou a segunda posição.

No ano de 2012, ainda de acordo com o IBGE, o PIB de Barcarena ocupava a posição 191 do ranking nacional, retratando, assim, a sua

potencialidade econômica diante de 5.570 municípios brasileiros. Trata-se, portanto, de um município onde há um volume de riqueza significativo. No entanto, esses dados se contradizem quando analisamos os dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):

Tabela 04: Barcarena: taxa de IDH, posição em relação ao Pará e ao Brasil

MUNICÍPIO	IDH	Crescimento 2000/2010	Ranking		Faixa de desenvolvimento
			No Pará	No Brasil	
BARCARENA	0,662	19,49%	14 ^a	2846 ^a	MÉDIO (A)

Fonte: PNUD/BRASIL

O IDH do município de Barcarena em 2010 era de 0,662, o que segundo o PNUD o faz ocupar a 14^a posição do Pará e a 2.846^a posição no Brasil, caracterizando-se como de médio desenvolvimento. De 2000 a 2010, obteve um crescimento de 19,49% em tal índice. É uma realidade bastante contraditória para uma área que produtora de riquezas, o que transparece a concentração de renda apenas para uma parte da população.

A partir da instalação da fábrica de alumínio (projeto ALBRÁS/ALUNORTE) em Barcarena abriu-se espaço para outros empreendimentos e, conseqüentemente, grandes problemas sociais. No ano de 2010, por exemplo, quase 36,52% da população de Barcarena foi considerada pobre ou extremamente pobre (PNUD, IPEA, 2010).

Essa visualização do município de Barcarena, nas suas questões socioeconômicas e culturais, é importante para compreender as políticas educacionais implementadas, assim como o modelo de gestão educacional delineado diante de toda essa conjuntura complexa e paradoxal.

3.2 BREVE CONTEXTO DA EDUCAÇÃO EM BARCARENA/PA

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB - nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 dispõe sobre os deveres que cada município possui em relação à educação nestes termos:

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

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

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

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida à atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003);

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

De acordo com a LDB, ao município cabe a incumbência de oferecer a educação infantil e com prioridade o ensino fundamental. O órgão responsável pela execução da política educacional de Barcarena é a Secretaria Municipal da Educação e Desenvolvimento Social (SEMED), a qual desempenha as seguintes funções, de acordo com o Art. 2º do Regimento da Secretaria de Educação (2012):

I. Atividades de organização e administração da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Supletivo.

II. Atividades de estruturação e manutenção das Unidades Escolares.

III. Atividades de incentivo à capacitação de Recursos Humanos e divulgação de produção na área educacional, de desporto e lazer.

IV. Atividades de articulação com órgãos congêneres visando a integração e dinamização das ações educacionais do Município (SEMED, 2012).

A SEMED, portanto, é responsável por toda a gestão da educação básica e pela manutenção das unidades escolares. Em Barcarena, a Secretaria de Educação é integrada por 83 escolas de Ensino Fundamental, sendo 17 na área urbana e 66 na zona rural, e mais 18 unidades de Educação Infantil, totalizando 101 escolas (INEP, 2012).

A tabela abaixo demonstra as funções docentes da rede municipal de Ensino por escolaridade e localização do município de Barcarena, no ano de 2007 e de 2012.

Tabela 05: Barcarena – Pará: funções docentes da rede municipal de ensino por escolaridade e localização – 2007/2012

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	-	-	-	-	-	-
Fundamental Completo	-	1	1	-	-	-
Ensino Médio - Normal/Magistério	310	183	493	102	96	198
Ensino Médio - Normal/Magistério Específico Indígena	1	-	1	-	-	-
Ensino Médio	27	21	48	2	14	16
Superior Completo	568	94	662	768	196	964
Superior completo sem licenciatura	22	16	38	-	-	-
Total	928	315	1.243	872	306	1.178

Fonte: Microdados do Censo Escolar/INEP/MEC

A tabela 5 mostra a redução no número de docentes com formação em nível médio-normal/magistério na zona urbana de 67,1% (numericamente, de 310 para 102); e de 47,5% na zona rural, entre os anos de 2007 a 2012. No total, a redução foi de 59,8%, na medida em que passou de 493 (no ano de 2007) para 198 professores (no ano de 2012). No que concerne aos professores de nível médio, a área urbana apresentou um decréscimo de 92,6%, enquanto na área rural a redução foi somente 33,3%; no total, houve uma diminuição de 66,7% de docentes de nível médio no referido período.

Por outro lado, ocorreu um aumento numérico de 662 para 964, ou seja, de 45,6% no número de professores com ensino superior completo no município de Barcarena.

Observa-se, também, na Tabela acima que em 2012 houve a redução total dos docentes com nível superior completo sem licenciatura.

A seguir, serão analisados os dados da Tabela 6, na qual está contido o número de alunos matriculados no ensino fundamental em Barcarena por dependência administrativa de 1997 a 2012.

Tabela 06: Barcarena: matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa.

	Municipal	%	Estadual	%	Privada	%	Total
1997	9.517	66,9	4.692	33,0	-	-	14.209
1998	9.650	63,7	5.497	36,3	-	-	15.147

1999	10.791	60,93	5.315	30	1.605	9,06	17.711
2000	11.231	63,07	5.023	28,20	1.554	8,73	17.808
2001	10.508	61,56	4.942	28,96	1.618	9,48	17.068
2002	11.296	61,32	5.238	28,9	1.591	8,78	18.125
2003	13.212	65,9	4.987	24,87	1.850	9,23	20.049
2004	12.954	66,47	4.642	23,82	1.893	9,71	19.489
2005	13.542	67,17	4.830	23,96	1.789	8,87	20.161
2006	14.367	68,55	4.688	22,37	1.903	9,08	20.958
2007	14.500	70,42	4.656	22,61	1.433	6,96	20.589
2008	15.267	70,18	4.156	19,10	2.332	10,72	21.755
2009	15.542	73,59	3.649	17,28	1.928	9,13	21.119
2010	16.755	74,36	3.674	16,30	2.104	9,34	22.533
2011	16.711	75,42	3.354	15,14	2.092	9,44	22.157
2012	16.656	75,31	3.256	14,72	2.205	9,97	22.117
2013	16.182	74,87	2.996	13,96	2.433	11,25	21.611
2014	15.568	72,83	3.095	14,48	2.710	12,67	21.373

FONTE: INEP (2015)

O maior número de matrículas no ensino fundamental vem sistematicamente sendo oferecido pela rede municipal. Entre os anos de 1997 e 2014 houve um aumento de 63% das matrículas na rede municipal; enquanto na rede estadual houve uma redução de 34% no número de matrículas; e na rede privada observou-se 68% a mais de matriculados em 2014, em relação a 1999. Portanto, apenas a rede estadual apresentou redução no total de alunos matriculados no período em questão.

Na tabela acima também se evidencia que no ano de 2014, de um total de 21.373 alunos atendidos na educação básica, 15.568 alunos estão concentrados na rede municipal, representando 73% dos estudantes, enquanto a rede estadual se responsabiliza por apenas 14% e a rede particular por 13%.

Atualmente a rede municipal oferece a educação infantil em creches e pré-escolas, o ensino fundamental, a educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos. Até o ano de 2001 o ensino médio foi oferecido pela rede municipal. A partir de 2002 o ensino médio passou a ser ofertado somente pela rede estadual de ensino.

Na tabela abaixo será exposto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB- do município de Barcarena, o qual apresentou um crescimento a se considerar os dados da linha histórica 2005-2011. Em 2005 o IDEB de Barcarena era 3.0 no 5º ano e 3.3 no 9º ano, já em 2011 este índice apresenta uma elevação indo para 3.7 no 5º ano e decresce para 3.1 no 9º ano. A seguir, apresentaremos, ainda, as metas para os próximos períodos.

Tabela 07 – comparativo IDEB Barcarena – 2005-2013

	IDEB observado – Barcarena					Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
5º ano	3.0	3.4	3.4	3.7	3.3	3.0	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3
9º ano	3.3	3.5	3.3	3.1	3.2	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.8	5.0	5.3

Fonte: IDEB, 2014 (Elaborado pela autora).

Na Tabela 7 observar-se que no ano de 2007 o município de Barcarena apresentou, na avaliação do 5º ano, uma pontuação no IDEB acima da meta projetada, uma vez que alcançou 3,4 pontos dos 3,0 almejados. Já no ano de 2009 o município alcançou a meta de 3,4 pontos. No entanto, nos anos de 2011 e 2013 o município ficou com pontuação abaixo da meta projetada, estando nesse último ano com uma diferença de 0,8 pontos. É importante destacar a diminuição da pontuação que o 5º apresentou entre os anos de 2011 e 2013, decrescendo 0,4 pontos nesse intervalo.

Quando observamos o comparativo IDEB do 9º ano, verificamos que em 2007 o município também obteve uma pontuação acima da meta projetada, alcançando 3,5 dos 3,3 pontos da meta. Porém, no ano de 2009 essa pontuação observada decresceu para 3,3, ficando abaixo da meta de 3,4 projetada para o ano em questão. E a diferença entre a meta projetada e a pontuação observada aumentou significativamente nos anos de 2011 e 2013, ficando com 0,6 e 0,9 pontos, respectivamente, abaixo da pontuação esperada.

Esse breve contexto acerca da educação em Barcarena revela o aumento da responsabilidade do município ao longo dos últimos vinte anos, principalmente considerando o elevado aumento no número de matrículas na rede. Além disso, observa-se que na medida em que aumentou o número de alunos na rede municipal o IDEB decresceu.

3.3 O PAR E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE BARCARENA

Como dito anteriormente, o Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma ferramenta de planejamento da educação inserido no Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) destinado à melhoria da qualidade da educação, especialmente à educação básica pública (MEC, 2007).

O prefeito do município de Barcarena-Pa, Laurival Magno Cunha⁴⁹, assinou o Termo de Adesão ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação em 2007, sendo até 2011 a vigência desse 1º PAR; e no período de 2012 a 2014 que corresponde ao 2º PAR atuaram como prefeitos João Carlos dos Santos Dias⁵⁰ e Antônio Carlos Vilaça⁵¹. Desta forma, o Plano de Ações Articuladas foi executado por três diferentes administrações no município, havendo trocas de secretários de educação e dos membros da equipe técnica.

No quadro abaixo está ilustrada a Equipe Técnica Local, responsável pela elaboração do PAR de Barcarena-Pa.

Quadro 4. Equipe técnica do 1º PAR, no período de 2007 a 2011.

Quantidade de sujeitos	Representação
01	Secretário de Educação do Município
03	Técnicos da Secretaria Municipal de Educação
02	Representantes dos Diretores de Escolas
02	Representantes dos professores da zona urbana/rural
02	Representantes dos Conselhos Escolares
10	TOTAL

Fonte: BRASIL/SIMEC (2007)

⁴⁹ O prefeito Laurival Magno Cunha, do Partido Do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), assumiu dois mandatos na Prefeitura de Barcarena-Pa, sendo o primeiro de 2001 a 2004 e o segundo mandato de 2005 a 2008.

⁵⁰ O prefeito João Carlos dos Santos Dias, do Partido Progressista (PP), assumiu no período de 2009 a 2012 a administração do município de Barcarena.

⁵¹ Antônio Carlos Vilaça, do Partido Social Cristão (PSC), atua como prefeito de Barcarena desde 2013 até o ano vigente (2016).

Conforme indica o quadro acima, constam no primeiro PAR, no período de 2007 a 2011, um total de 10 integrantes da Equipe Técnica Local, distribuída em cinco segmentos: Secretário de Educação do Município; Técnicos da Secretaria Municipal de Educação; Representantes dos Diretores de Escolas; Representantes dos professores da zona urbana/rural; Representantes dos Conselhos Escolares.

Com isso, observa-se que a sociedade civil organizada do campo educacional não participou da elaboração do Plano de Ações Articuladas; e, como já foi discutido no capítulo anterior, a sociedade civil só foi convocada pelo Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) para participar do “Comitê Local do Compromisso”, acompanhando a execução do PAR e as metas de evolução do IDEB.]

Em entrevista com representantes de segmentos da sociedade civil organizada foi possível observar que nem o SINTEPP, nem mesmo os membros do Conselho Municipal de Educação têm conhecimento acerca do PMCTE ou do PAR: “Em nenhum momento a SEMED passou qualquer informação sobre o PAR e muito menos solicitou o acompanhamento” (ARUÃS 1). De acordo com representante do CME, conselho que foi criado mediante demanda do Plano de Ações Articuladas, não há conhecimento algum do Plano, o qual ficou restrito à equipe técnica.

A seguir, no quadro 06, pode-se verificar a Equipe Técnica do 2º PAR:

Quadro 5. Equipe técnica do 2º par, no período de 2011 a 2014.

Quantidade de sujeitos	Cargo do Responsável pelo Execução
01	Secretária de Educação do Município
01	Diretor de Ensino
02	Professora
01	Chefe do Setor Técnico Pedagógico
01	Chefe do Setor de Educação Especial
01	Chefe do Setor Psicossocial
01	Coordenadora de Programas e Projetos
01	Pedagoga
01	Diretora do Departamento de Administração
10	TOTAL

Fonte: PAR/BARCARENA (2012)

No segundo PAR, que compreende o período de 2011 a 2014⁵², verifica-se um total de 10 sujeitos responsáveis pela execução das ações e subações demandadas. Dentre os responsáveis, observa-se a participação unicamente de membros da Secretaria Municipal de Educação de Barcarena.

Conforme o Documento do 2º PAR, o Comitê Local do Compromisso do Município foi implementado, no entanto identifica-se três condições desfavoráveis: a primeira é a não regularidade das reuniões, o que dificulta o processo de acompanhamento das ações; a segunda condição inadequada é a composição do Comitê apenas por segmentos do governo municipal, não havendo nele representação da sociedade civil; e a terceira constatação é quanto a sua atuação deficitária, haja vista que não mobiliza a sociedade e nem acompanha as metas de evolução do IDEB (PAR/BARCARENA, 2012).

Essas condições desfavoráveis contradizem as recomendações do Ministério da Educação constantes no Documento do PAR:

A implantação com sucesso, deste plano depende não somente da mobilização e vontade política, mas também de mecanismos e instrumentos de acompanhamento e avaliação das diversas ações a serem desenvolvidas. Neste sentido, a Secretaria Municipal de Educação será a responsável pela coordenação do processo de implantação e consolidação do PAR, na figura do Dirigente Municipal de Educação. Além dela, desempenhará também um papel essencial nessas funções o Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação e a sociedade civil organizada (PAR BARCARENA, 2007, p.75).

Constata-se, entretanto, que tanto a elaboração quanto a execução e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas de Barcarena-Pa foram realizadas unicamente por membros do governo municipal, não havendo, portanto, a participação dos segmentos da sociedade civil organizada, fundamental para garantir a democratização dos processos decisórios e a construção de um projeto participativo de educação em benefício de toda a comunidade.

⁵² Embora conste o ano de 2011 como início do 2º PAR, a execução das ações e subações em Barcarena-Pa iniciaram a partir de 2012.

A importância da sociedade civil, enquanto esfera não de necessidades individuais mas de organizações, expressa por Gramsci (2000) reafirma a indispensabilidade desse espaço de expansão dos sujeitos que, a partir da sua efetiva participação e responsabilidade desenvolvem suas capacidades pessoais e coletivas na gestão pública, constroem um ambiente democrático a tal ponto de anular o papel coercitivo e hegemônico do Estado.

É importante ressaltar que o processo de elaboração do PAR ocorreu de forma apressada no município, sem muita discussão pela rede, o que pode provocar um diagnóstico impreciso, além de não ser participativo na medida em que apenas os técnicos da Secretaria de Educação realizam a sua elaboração, como pode ser constatado na seguinte afirmações do entrevistado técnico da SEMED:

Na época, vinha o discurso de que quem fizesse viriam verbas para várias ações [...] E aí foi feito assim... tudo muito rápido... foi feito a toque de caixa. Ele [assessor técnico do MEC/UFGA] veio em dois dias. (...)Se sabia muito pouco o que era, (...)Foi pá pá pá, e nós fizemos praticamente nas coxas, na marra (GIBIRIÉ 2).

No discurso do entrevistado é evidente a rapidez com que elaboraram o diagnóstico do PAR do município, contando com a presença de dois técnicos da SEMED de Barcarena e de cinco diretores das escolas da rede municipal com menor nota no IDEB. No trecho seguinte, de outro técnico da secretaria confirmamos a forma veloz como foi construído assim como o desconhecimento dos mesmos acerca do que estavam preenchendo:

Disseram vai chegar uma verba e quando veio o PAR nós tínhamos terminado o Plano do PDE escola e agora a gente vai, olha chegou, tem um programa ai, é o PAR, o que é isso? Não sei, vão pra formação, que lá vocês vão saber quem é pra ir? Chama os diretores, os cinco (05), então foram os diretores e nós da equipe técnica e chegou lá ele começou a falar, e falar, gente é rápido, é agora, alguém digita bem rápido aqui pra gente, bora digitar, um digitador bem rápido, eu, gente calma, o que que é isso? E a gente foi, foi, a gente foi entendendo por nossa conta, cada um chegou a sua conclusão do que seria, terminou (...) foi muito assim frustrante pra gente (GIBIRIÉ 3).

Nota-se que a construção de um diagnóstico para planejar a educação do município de forma tão aligeirada, sem planejamento e sem a participação de demais membros da comunidade, não contribui para a um planejamento condizente com a realidade do município. Outro fato observado é o condicionamento do recebimento de verbas a partir da adesão e elaboração do PAR: “partiu da secretária na época (...) vamos fazer, (...) só vai receber verbas agora quem tiver isso, elaborado, pronto pra poder subsidiar o financiamento de várias ações, transporte escolar, infraestrutura e tal, formação continuada” (GIBIRIÉ 2).

Na verdade, o Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007, no § 5º afirma que o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II⁵³ (BRASIL, 2007). De forma mais precisa, na Resolução CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012, define-se que todos os Estados e Municípios devem elaborar seus Planos como condição para obter assistência técnica e financeira do MEC. Portanto, o PAR é pré-requisito para os entes federados receberem auxílio técnico e financeiro do governo federal:

Art. 1º A assistência técnica e financeira será concedida exclusivamente aos entes federativos que tenham elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o submetido à aprovação do Comitê Estratégico do PAR e aceito o termo de compromisso no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação –SIMEC- (BRASIL/MEC, 2012).

Portanto, a adesão ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação e elaboração do PAR, conforme a Legislação supracitada, é requisito para o recebimento de verbas da União, bem como assistência técnica do MEC, o que pode indicar o caráter autoritário e gerencialista entrelaçado na política pública educacional e nos seus programas.

Nas seções seguintes ampliaremos a discussão acerca dos mecanismos de Controle Social através dos Conselhos Escolares; Conselho Municipal de

⁵³ Seção II Do Plano de Ações Articuladas Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (BRASIL, 2007).

Educação; e Conselho de Alimentação; bem como de fatores fundamentais para a garantir a democratização da gestão e que também constam como indicadores da área de “Gestão Democrática” do PAR, como é o caso da “Escolha de Direção Escolar”.

3.4 O PAR E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DOS INDICADORES NO MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA

O Plano de Ações Articuladas propõe indicadores com ações e subações que induzem à democratização da gestão educacional. Nosso objetivo é analisar quatro desses indicadores - 1) Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE); (2) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e (4) Critérios para escolha da Direção Escolar - de acordo com três categorias fundamentais para a democratização da gestão, que são: Descentralização; Participação e Autonomia.

Além dos princípios da gestão democrática, que serão nossas categorias de análise, serão utilizados dados do Documento do PAR do referido município, bem como das entrevistas semiestruturadas realizadas com sujeitos envolvidos tanto na elaboração quanto na execução e acompanhamento das ações e subações do Plano.

3.4.1 O Conselho Escolar

Os Conselhos Escolares, conforme a visão governamental, são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola (MEC, 2004). Desta forma:

Cabe aos Conselhos analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para a construção da proposta educativa da escola cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam, assim, um lugar de

participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. São, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã (MEC, 2004, p.34).

Observa-se que o discurso oficial reconhece a importância dos conselhos no âmbito escolar enquanto instância de discussão, deliberação e de prática democrática. Na Legislação Brasileira, a Carta Magna – Constituição de 1988 –, em seu art. 206, ratificado no art. 3º da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), prevê a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (inciso VIII do art. 3º da LDB).

De forma mais precisa, a LDB, afirma que:

Art.14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A LDB reafirma a importância da participação da comunidade escolar, na forma de conselhos escolares, como princípio da gestão democrática. As competências atribuídas aos conselhos escolares, conforme o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004), são as seguintes: deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras.

a) **Deliberativas:** quando decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. **Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro.**

b) **Consultivas:** quando têm um **caráter de assessoramento**, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções,

que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares.

c) **Fiscais** (acompanhamento e avaliação): quando **acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras**, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.

d) **Mobilizadoras**: quando **promovem a participação**, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação (BRASIL, 2004, p. 41, negrito meu).

O programa de fortalecimento dos conselhos escolares⁵⁴, proposto pelo Ministério da Educação, reforça os princípios democráticos da gestão. Cury (2004) destaca a função “normativa” dos conselhos de educação como a mais nobre e que é derivada do poder legislativo em harmonia e cooperação com os outros poderes, desempenhando um interesse coletivo. Contudo, somente a função deliberativa, ou normativa, não basta para garantir a democratização da gestão educacional na medida em que é insuficiente apenas elaborar pareceres e resoluções, mas deve-se garantir o assessoramento e acompanhamento da execução dessas normas, garantindo a participação efetivas de todos os segmentos representativos da escola.

É importante destacar, ainda, a existência do Plano Nacional de Educação (PNE)⁵⁵, aprovado como Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2014. Esse plano estabelece um conjunto de objetivos com vistas a orientar as políticas públicas de educação no período de dez anos. Entre os objetivos, a democratização da gestão do ensino público é ressaltada, evidenciando mais uma vez a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em

⁵⁴ O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem por objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>).

⁵⁵ O Plano Nacional de Educação (PNE) é resultado do debate entre duas propostas, uma encaminhada pelos movimentos sociais organizados, denominada Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, e outra oriunda do Poder Executivo. Na tramitação do PNE prevaleceu a proposta do Executivo, incorporando alguns pontos defendidos pelos segmentos sociais organizados.

conselhos escolares ou equivalentes, acrescentando a descentralização da gestão educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação (MEC, 2004).

O Conselho Escolar pode se constituir em instância fundamental para a construção da democracia participativa, haja vista que se trata de um órgão de atuação política, de partilha de poder, de organização da escola e de deliberações compartilhadas, através do qual a comunidade escolar tem o direito de exercer a gestão da educação (LIMA, 2008).

No município de Barcarena, observa-se a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (assinado em 2008) uma ampliação no número de Conselhos Escolares por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – que funcionam também como Unidades Executoras (UEX), para garantir a administração dos recursos e a utilização do mesmo pelas escolas. A tabela abaixo expõe esse crescimento das UEX:

Tabela 08: Barcarena: Receita do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) via Unidade Executora – UEX de 2006 a 2014.

Ano	Nº de Escolas com UEX	Valor do PDDE- UEX
2006	33	R\$ 143.546,40
2007	34	R\$ 168.553,30
2008	34	R\$ 153.243,00
2009	32	R\$ 278.547,70
2010	48	R\$ 516.070,57
2011	48	R\$ 456.227,30
2012	50	R\$ 370.676,66
2013	53	R\$ 505.140,00
2014	60	R\$ 242.279,47
	Total	R\$ 2.834.284,40

Fonte: FNDE 2006 a 2014

O número de Conselhos Escolares no município de Barcarena aumentou 82% após a implementação do PAR no município. Esses conselhos assumiram a função de Unidade Executora, responsabilizando-se pela administração dos recursos financeiros das respectivas escolas. Entretanto, os valores de repasse não cresceram proporcionalmente na medida em que, em 2010, ano de maior valor transferido, as 48 escolas receberam R\$ 516.070,57, enquanto que em 2014 com 60 escolas contempladas, o valor repassado foi apenas R\$ 242.279,47, ou seja, um valor bastante inferior. Ao comparar 2013 com 2014,

nota-se uma redução de R\$ 505.140,00 para R\$ 242.279,47, que representa um percentual de 52% dos recursos repassados, embora o número de UEX tenha aumentado de 53 para 60.

O PDDE representou um avanço na perspectiva da descentralização da gestão pública, contudo, o condicionamento da transferência dos recursos federais diretamente para as escolas mediante criação dos conselhos escolares, sem reforçar o valor da participação coletiva nas decisões administrativas, pedagógicas e financeiras pode enfraquecer a sua lógica democrática.

No quadro abaixo apresentamos os dados do PAR referente ao município de Barcarena no que tange ao indicador “Existência e funcionamento do Conselho Escolar (CE):

Quadro 6. Barcarena-Pa – existência e funcionamento do CE.

	PONTUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
1º PAR	4	A rede de escolas do município de Barcarena possui Conselho Escolar em todas as unidades que têm acima de 51 alunos matriculados nas turmas de Educação Básica.
2º PAR	3	A SME possui 97 escolas ativas, destas 48 possuem conselhos escolares e 03 estão em processo de criação. A partir de 2012 com a implantação do processo de nucleação e autorização do funcionamento das escolas do campo será criado o CE para as demais escolas. Os conselhos escolares foram implantados, com a participação atuante de todos os segmentos da comunidade escolar. A SME sugere, orienta a implantação dos conselhos escolares e desenvolve ações: Financiamento das taxas para a legalização dos conselhos escolares; Cursos de capacitação de gestão financeira de recursos públicos com ênfase em recursos repassados pelo FNDE; Ações sociais que envolvam a comunidade escolar e a comunidade local. Enfatizamos que a realidade geográfica do município apresenta regiões insulares distando o local das residências dos educandos mais de 3h de barco do local onde estão situadas as escolas o que dificulta significativamente a participação da comunidade escolar.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012)

Podemos observar que no 1º PAR o indicador que trata da existência e funcionamento dos Conselhos Escolares recebe nota máxima no diagnóstico, não gerando ações e nem subações para serem efetivadas. No entanto, essa pontuação diminui para 3 no 2º PAR com a afirmação de que,

aproximadamente, a metade das escolas ativas ainda não possuem Conselho Escolar.

A Lei Orgânica Municipal de Barcarena/PA prevê a criação de Conselhos Escolares no seu Art. 169: “Fica garantida a criação de conselhos escolares nas escalas municípios, devidamente normatizadas em Lei Complementar” (BARCARENA, 1989). E por não possuir a referida Lei Complementar, o município segue as orientações previstas na Lei Estadual nº 06/1991, que regulamenta os CE em âmbito estadual e que prevê a participação dos representantes de cada seguimento da escola: diretor, técnico, funcionários, professores, pais de alunos e alunos (PARÁ, 1991).

A garantia da participação dos diversos segmentos que compõem a escola é fundamental para reforçar a prática democrática e garantir que as decisões favoreçam a comunidade como um todo. Nesse sentido, corrobora-se da ideia de Gramsci (1995) quando reforça a necessidade de construir uma escola de qualidade para todos e o anseio de consolidar a hegemonia de uma nova ordem social contrária à visão de mundo burguês. Trata-se da construção de um homem coletivo capaz de gerir a sociedade em todos os seus aspectos e transformá-la de modo a atender a necessidade de todos.

Os conselhos escolares representam um avanço da democratização da gestão escolar, preconizando a descentralização e participação da comunidade nas tomadas de decisão, garantindo a autonomia administrativa, financeira e pedagógica das instituições de ensino. Entretanto, a partir da contrarreforma do Estado de 1995, esses princípios “democráticos” têm representado cada vez mais o distanciamento do Estado das suas atribuições sociais e a progressiva ocupação desse espaço pelo mercado, por meio das privatizações, terceirizações e transferências de encargos (LAVAL, 2004).

A perspectiva democrática foi perdendo espaço para a perspectiva financeira pois as escolas tiveram que compor o seu Conselho como condição para o recebimento de recursos financeiros, “até porque era uma, era praticamente uma obrigatoriedade, se não a escola acabava não recebendo recurso, ela mesma, e vinha o recurso pra secretaria e ela tinha que fazer a redistribuição, e ai dava até mais trabalho” (GIBIRIÉ 2).

A transformação dos Conselhos Escolares em “unidades executoras” favoreceu a distorção da atuação na perspectiva da gestão democrática e da

descentralização das decisões administrativas, financeiras e pedagógicas, para uma atuação com foco na prestação de contas e nos fins burocráticos.

A descentralização, com as transferências de competências, na maioria das vezes, constitui um processo autolimitado, no qual o Estado é quem define as metas e controla os resultados. O PAR é um exemplo claro, pois embora incentive a criação e funcionamento dos conselhos escolares, as ações já estão traçadas, bem como o controle baseado em resultados por meio dos índices de avaliação, como o IDEB, e dos sistemas de controle burocrático do Estado, neste caso, o SIMEC.

Nesse caso, a autonomia dos conselhos é relativa haja vista a dependência em relação ao poder central tanto para a definição das diretrizes e políticas para a educação, quanto para a aquisição de recursos financeiros e materiais. A autonomia relativa se traduz na limitação do grau de autonomia que a escola tem na construção dos seus processos decisórios e/ou da sua liberdade de opções (BARROSO, 1996). Além disso, há outros fatores que dificultam as relações democráticas na gestão escolar, como a hierarquia institucional, reflexo de uma sociedade autoritária e de classes que se reproduz no interior das escolas em detrimento de relações horizontais e de cooperação (PARO, 2016).

Nos conselhos escolares da rede municipal de Barcarena foi evidenciada também a dificuldade na participação da comunidade em virtude da falta de capacitação para os conselheiros bem como a barreira do deslocamento por se tratar de uma região insular, na qual as escolas, muitas vezes, localizam-se muito distantes das residências.

Portanto, são muitas barreiras que os conselhos escolares enfrentam para o caminho da democratização, pois além das dificuldades estruturais e dificuldades em relação aos recursos financeiros, os quais garantem uma participação coletiva e efetiva em direção à educação pública de qualidade, ainda há barreiras sociais e geográficas.

Outro fator que deve ser destacado, em contrapartida à autonomia financeira e administrativa, e à descentralização da gestão, é a tentativa de atribuir aos usuários e gestores a incumbência de determinados serviços públicos. Trata-se de um reflexo da nova gestão pública, na qual a responsabilização é efetivada mediante o controle dos resultados e

mecanismos de prestação de contas. “Tal responsabilização tem, ao menos declaradamente, a preocupação de inibir as desigualdades educacionais que os sistemas descentralizados tendem a gerar” (ADRIÃO, 2008, p.782).

Esse cenário explicita a correlação de forças que se instaura na gestão pública brasileira, principalmente a partir da década de 1980, quando a luta pela democratização dos mecanismos de gestão ganha força, tornando a gestão democrática um princípio da Constituição Federal de 1988; e, por outro lado, os componentes neoliberais são fortemente introjetados na gestão pública por meio da contrarreforma do Estado (1995) com uma lógica gerencial e mercadológica, traçando uma política “de cima para baixo”, ou seja, as decisões são delineadas por um poder central, orientado por organismos internacionais e multilaterais.

Acerca dessa contradição, Cury (1992) revela que “os contrários opõem-se e se impregnam mutuamente. Assim, cada um deles é condição para que exista o outro e, no seu movimento, cada um se converte no outro” (p.32). Essa afirmação ainda se constata na utilização, por parte da gestão gerencialista, de princípios historicamente democráticos (participação, autonomia, e descentralização), que assumem outra forma, condizente com a política neoliberal.

Destaca-se, também, a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, que atribui aos Conselhos Escolares a função de “Unidade Executora” (UEX) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995. As atribuições da UEX são:

Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; **gerir recursos** advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; **controlar recursos** provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e **prestar contas dos recursos** repassados, arrecadados e doados (MEC, 2014, p. 3, negrito meu).

A medida provisória, aplicada no contexto da contrarreforma do Estado, transfere para os conselhos escolares a responsabilidade pela gestão financeira das escolas. Enquanto medida descentralizadora, ela contribui para

que os recursos financeiros sejam utilizados conforme às necessidades e demandas da escola. Todavia, ela promove uma centralização das atribuições dos conselhos na administração dos recursos financeiros e prestação de contas, enfraquecendo, assim, o cerne democrático para o qual foi criado.

Esse novo formato de gestão das políticas públicas “é definido pela formulação no nível central e a descentralização na implementação ou execução local” (OLIVEIRA, 2009, p. 18). Dessa forma, estimula-se a ampliação da autonomia local por meio de uma descentralização enviesada, gerencial, na medida em que tem como principal objetivo buscar a eficiência e controle dos gastos públicos, assim como favorecer ao encontro do público e privado no financiamento das ações públicas. Acerca dessa autonomia relativa da escola, ela

Resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de caleidoscópica. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), das quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p. 186).

Destarte, o conflito de interesses que interferem nas decisões das escolas está muito além da sua comunidade local. Há uma conjuntura externa e interna; assim como um contexto político e macroeconômico que determinam as lógicas e interesses da gestão pública.

O desafio dos conselhos escolares é, por conseguinte, democratizar a gestão pública na perspectiva de uma educação pública de qualidade e para todos. Todavia, a descentralização das responsabilidades da gestão dos recursos, sem considerar as diferentes realidades educacionais pode aprofundar as desigualdades que se refletem na vida escolar e, conseqüentemente, na vida profissional do sujeito.

Entretanto, a sociedade capitalista é sustentada pelas desigualdades sociais, não havendo interesse em diminuir o abismo que há entre as classes sociais. A contribuição de Gramsci reforça a importância dos Conselhos

enquanto instâncias de poder e de atendimento aos interesses da coletividade em detrimento de uma sociedade individualista burguesa. Nessa perspectiva crítica, analisaremos a seguir o Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação Escolar de Barcarena/PA na tentativa de compreender a concepção “democrática” que constitui esses órgãos deliberativos.

3.4.2 O Conselho Municipal de Educação

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os Conselhos Municipais de Educação (CME) passam a representar importante instrumento de práticas democráticas no sistema de ensino. Logo, cada município deve criar o seu CME através de lei municipal e definir a composição básica do órgão, o número de membros efetivos e substitutos e os mandatos.

O Art. 21 da Lei Municipal nº 2115/2013 estabelece que ao Conselho Municipal de Educação compete, dentre outras atribuições:

I-acompanhar o levantamento anual da população escolar e fiscalizar o cumprimento do preceito constitucional de universalização qualitativa e quantitativa da educação; II- subsidiar a formulação e a implementação da Política Municipal de Educação, tendo em vista a sua integração com as demais políticas públicas; III- propor as diretrizes e prioridades orientadoras do Plano Plurianual da Educação Municipal, bem como sua expressão na Lei de Diretrizes Orçamentárias do município; IV- analisar na esfera administrativa as legislações federais e estaduais concernentes à educação, estabelecendo normas a serem observadas pelo sistema municipal de ensino; V- opinar sobre consulta ou em interposição de recursos acerca do entendimento da legislação relativa à educação, no âmbito de sua esfera de atuação; VI- avaliar periodicamente os níveis de retenção e de evasão escolar, estimulando os órgãos executivos do sistema educacional a encontrar soluções que os atenuem; VII- propor e normatizar o planejamento, a implantação e o funcionamento de projetos educacionais alternativos, voltados ou não para o mercado de

trabalho; VIII- orientar as instituições educacionais do município quanto as normas para avaliação e autorização de escolas públicas e privadas, e de seus cursos, levando em conta principalmente a avaliação da qualidade de ensino praticada e a definição de suas diretrizes técnicas e pedagógicas; a) 1º - A autorização para funcionamento das instituições de educação e de ensino, bem como de seus cursos, séries, anos ou ciclos, será concedida com base em parecer favorável do Conselho Municipal de Educação, considerando os padrões mínimos de funcionamento para o Sistema Municipal de Ensino, a serem definidos em legislação complementar específica.

Essas atribuições demonstram que a função do CME vai além da regularização dos cursos e instituições de ensino, elas vão tanto ao acompanhamento em nível administrativo quanto pedagógico, assim como pode representar uma possibilidade concreta de gestão democrática na medida em que possibilita o diálogo entre os diversos segmentos da sociedade com um objetivo comum que é efetivar uma educação pública de qualidade e para todos.

O Decreto nº 0240/2014 dispõe sobre a nomeação dos Conselheiros Titulares e Suplentes do Conselho Municipal de Educação de Barcarena-Pa representado conforme o quadro a seguir:

Quadro 7. Quantitativo de conselheiros, titulares e suplentes, que integram o CME de Barcarena, mandato 2014-2016

Nº de Conselheiros	Segmento que representa
02	Professores
02	Assistentes Educacionais
04	Secretaria Municipal de Educação
04	Prefeitura Municipal de Barcarena
02	Pais de Alunos
02	Alunos
02	Conselho Municipal Criança e Adolescente
02	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
02	Câmara Municipal de Vereadores
02	Gestores da Educação Municipal
02	Gestores da Educação Infantil Privada
26	Total

Elaborado pela autora

A composição do CME de Barcarena-Pa não expressa se há a paridade na representação governamental e não governamental, no entanto, as entrevistas realizadas com os conselheiros demonstram que há um predomínio numérico de membros do poder executivo. Aqui a correlação de forças está expressa e já demonstra o favorecimento à administração municipal, o que dificulta os debates, conforme a fala de conselheiros. “Nós éramos para estar atuantes (...) precisamos de uma liberdade de trabalho e além disso não há diálogo com a secretaria de educação, existe um conflito do silêncio (Martigura 1). A falta de diálogo com a SEMED de Barcarena é a principal dificuldade expressa pelos entrevistados do CME.

Esse silêncio que o entrevistado refere-se como conflituoso se contrapõe à proposta e ao que representa um conselho. Werle (2003) destaca justamente o poder da fala, do diálogo e das relações que se estabelecem. Para a autora, não existe Conselho no vazio, ele é o que a comunidade escolar estabelece, constitui e operacionaliza. Destarte, cada conselho constitui sua identidade e sua face a partir relações que nele se estabelecem. Se há um conselho ativo, no qual os representantes dos diversos segmentos têm poder de voz e de escuta “percebe-se uma retomada de confiança no Conselho, enquanto espaço democrático de construção e no qual cada um pode deixar as suas marcas” (p.64).

Outra situação que provoca insatisfação dos conselheiros é a falta de autonomia do CME e a divergência de interesses durante as deliberações com os representantes do poder. “A gente aqui trabalha com a cara e a coragem (...) o CME foi criado para as questões burocráticas e não como controle social” (MARTIGURA 2).

A autonomia dos sistemas municipais de educação perpassa pela atuação dos Conselhos Municipais de Educação e na garantia da participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada na governança municipal. Nesse sentido, Bordignon (2009) lança uma discussão em torno das formas de escolha de representantes para integrar o CME que se pautam em vontades individuais, seja essas de dirigentes do poder executivo ou mesmo das entidades com representação no órgão colegiado, “tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação” (p.

71). Sobre a representatividade do Conselho de Educação, ele ainda complementa que:

Um conselho de educação somente cumprirá efetivamente sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade. Se for constituído de tal forma que represente e expresse somente, ou hegemonicamente, a voz de um segmento, ou do Governo, poderá perder de visão do todo, o foco da razão de ser conselho (BORDIGNON, 2009, p.69).

A participação da sociedade civil organizada na governança municipal é indispensável para a elaboração do diagnóstico e estratégias de ação com vistas à construção de um planejamento educacional que transpareça a necessidade e o anseio da comunidade como um todo. Daí a inserção do Conselho Municipal de Educação como um mecanismo de participação da sociedade civil organizada que se traduz em engajamento popular e recurso produtivo imprescindível (GONH, 2001).

No entanto, no município de Barcarena, observa-se o descontentamento e desmotivação dos membros do CME por compor um Conselho meramente burocrático:

Na verdade o conselho municipal ele hoje atua simplesmente com a regularização de escolas, outras demandas é alheia às discussões nem leva para as discussões em reuniões. Então, hoje o foco do conselho (CME) é a regularização de escolas. Também não tivemos uma formação, enquanto conselheiros, nunca a presidência também chamou para que viesse uma formação para os conselheiros. Nós somos meros coadjuvantes, já vai terminar o mandato, agora em dezembro termina, e eu, particularmente, não pretendo vir novamente (ARUÃS 1).

O depoimento acima demonstra a frustração de representante da sociedade civil que compõe o Conselho Municipal de Educação de Barcarena, reconhecendo a participação pouco ativa, considerando-se apenas um “coadjuvante” nas decisões. Outro fato que é destacado é a ausência de formação para os conselheiros, demonstrando o desinteresse do poder executivo na capacitação dos membros do Conselho haja vista que é uma demanda constante nas subações do Plano de Ações Articuladas.

A razão de ser dos conselhos de educação é justamente garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade e efetivar a democracia. No entanto, o CME de Barcarena transpõe a política educacional brasileira, em consonância com as ideias neoliberais, em que o poder hegemônico exerce supremacia e as práticas “pseudodemocráticas” são apenas artefatos burocráticos que mascaram o contrassenso do capital.

No quadro abaixo observamos o indicador que avalia a existência, composição e atuação do CME no município de Barcarena.

Quadro 8. Barcarena-Pa: Existência, composição e atuação do conselho municipal de educação (CME)

	PONTUAÇÃO	JUSTIFICATIVA	AÇÃO	SUBAÇÕES
1º PAR	1	A SME já desenvolveu algumas discussões acerca da criação e implantação do CME e há um anteprojeto de lei em discussão na Câmara de Vereadores. No entanto, ainda não há ações que tenham promovido sua implementação.	Implantar CME (Conselho Municipal de Educação)	- Qualificar conselhos municipais de educação. -Elaborar Projeto de Lei com critérios claros e procedimentos democráticos para escolha e atuação dos conselhos municipais de educação. - Qualificar conselheiros que serão os multiplicadores da formação de conselheiros municipais da educação.
2º PAR	1	Não existe a lei de criação do CME. Uma minuta de lei foi redigida e está em análise jurídica para ser encaminhada para aprovação na Câmara de Vereadores.	—	—

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012, negrito meu)

O quadro expõe a não existência do Conselho Municipal de Educação em Barcarena, o que gerou a demanda de criar o referido conselho tanto no 1º quanto no 2º PAR. Entretanto, a partir da entrevista *in loco*, constatou-se que o Conselho Municipal de Educação de Barcarena foi criado em 2013. A Lei Municipal nº 2115, de 02 de janeiro de 2013 prevê a instituição do Sistema Municipal de Ensino e a criação do Conselho Municipal de Educação.

A partir das entrevistas realizadas com os membros do CME de Barcarena, constatou-se que em quase três anos de existência do Conselho, nunca houve nenhuma formação ou qualificação dos conselheiros, conforme prevê o Plano de Ações Articuladas. E quanto à participação e autonomia nas decisões do Conselho, o representante afirma que:

Na minha avaliação foi insignificante na verdade a gente foi mais incisivo na época na elaboração do regimento, da lei, mas tudo que a gente aprovou não passou. Então é assim, como também é a mesma coisa do FUNDEB, a grande maioria é representação do governo a gente tipo assim não tem uma representação realmente com validade (ARUÃS 2).

O poder governamental ainda impera nas decisões do Conselho, principalmente por manter o maior número de representantes. Diante disso, a representação da sociedade civil é enfraquecida, no sentido de não obter a aprovação de suas demandas, embora seu trabalho de resistência seja mantido devido “às questões do desafio, muita gente está participando desse processo e eu vejo muito a gente lá como um trabalho de resistência do que está posto” (ARUÃS 2).

Esse contexto transparece a nova estrutura da democracia moderna estudada por Gramsci (1978) na qual o poder hegemônico reconhece a importância da sociedade civil para legitimar sua dominação. A simples participação de representantes não-governamentais no Conselho representa uma estrutura democrática de gestão, incorporada dos movimentos sociais da sociedade para o domínio do Estado burguês.

Portanto, é possível afirmar que no Conselho Municipal de Educação de Barcarena há uma participação tutelada pelo órgão central, na qual as suas atribuições, como deliberações e fiscalizações, são realizadas conforme interesse do poder governamental. Isso se traduz no grau de autonomia periférico do CME, decidindo apenas sobre questões pontuais, e sem contrariar os ensejos do governo central.

Acerca da relação do CME com o Plano de Ações Articuladas, é importante destacar, em primeiro lugar, o desconhecimento dos membros do Conselho acerca do Plano, restringindo-se o entendimento apenas aos membros da Secretaria Municipal de Educação. Em segundo lugar, observou-se que o PAR foi o grande indutor da criação do Conselho Municipal de Educação, conforme Gibirí 2, “eu tenho bastante convicção de que o PAR ajudou muito, sobremaneira, a questão de acelerar esse processo de constituição [do CME]”. E, por fim, destaca-se a supremacia da burocratização

sobre o controle social acerca das ações das atribuições dos conselheiros, o que contraria a perspectiva democrática de gestão.

Na estruturação do Conselho Municipal de Educação também é possível identificar as forças contrárias presentes no modelo de gestão na medida em que o poder executivo local, no caso de Barcarena, tenta manter o controle sobre o órgão deliberativo e restringir as atribuições do CME às regularizações das escolas da rede, desprezando a função do Conselho de propor medidas para a universalização da educação básica e melhoria da qualidade de ensino; e de fiscalizar a administração municipal quanto ao cumprimento das Legislações vigentes. Esse controle é efetivo, principalmente, pela composição do CME com maioria dos membros representantes do poder governamental, o que enfraquece a representação da sociedade civil.

Na seção seguinte, será abordado o Conselho de Alimentação Escolar do município de Barcarena, na intenção de analisar a sua relação com o Plano de Ações Articuladas e com os princípios e práticas democráticas.

3.4.3 O Conselho de Alimentação Escolar

No Brasil, a partir de 1993, durante o governo do Presidente Itamar Franco (1993-1994), houve o início da descentralização administrativa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), diminuindo a atuação do Estado e estimulando a participação popular no conjunto das ações de gestão do citado programa. Além disso, entre os objetivos da descentralização desse Programa constavam a busca da regularidade do fornecimento da merenda, melhoria da qualidade das refeições, atendimento dos hábitos alimentares, diversificação da oferta de alimentos, incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais e estímulo à participação da comunidade local na execução e controle do Programa (PIPITONE, 1997).

O PNAE tem caráter suplementar e atende ao artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988 quando determina o dever do Estado (considerando as três esferas governamentais: União, Estados e Municípios) com a educação garantindo “educação infantil, em creche e pré-escola, às

crianças até cinco anos de idade" e "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (BRASIL, 2013).

De acordo com os dados do FNDE (2016), o orçamento do Programa para 2015 é de R\$ 3,8 bilhões, para beneficiar 42,6 milhões de estudantes da educação básica, de jovens e adultos. Analisando esses dados e considerando 200 dias, que é o mínimo de dias letivos, o recurso por aluno/dia⁵⁶ no ano de 2015 foi R\$ 0,40 (quarenta centavos), o que requer a complementação financeira dos estados e municípios para garantir a qualidade do cardápio, conforme prevê a Constituição e o Programa:

As entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) têm autonomia para administrar o dinheiro repassado pela União e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal (PNAE⁵⁷).

Portanto, a complementação financeira para custear a alimentação escolar é prevista, o que reafirma a necessidade de regime de colaboração entre os entes federativos a fim de que a qualidade do cardápio seja garantida. O acompanhamento e fiscalização deve ser realizado pela sociedade, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

O valor repassado do PNAE aos Estados e Municípios é realizado conforme Censo Escolar, e, entre os anos 2000 a 2012 apresentou a seguinte evolução:

Tabela 09: Valor repassado do PNAE aos Estados e Municípios por aluno e por etapas/modalidades de ensino (Em R\$)

Etapas e modalidades	Resolução Nº 15, de 25	Resolução Nº 38, de 16	Resolução nº 67, de 28 de	Resolução Nº 8, de 14
-----------------------------	-------------------------------	-------------------------------	----------------------------------	------------------------------

⁵⁶ Destaca-se que o valor do recurso aluno/dia é diferente para cada modalidade de ensino.

⁵⁷ Ver Portal da Transparência: www.portaldatransparência.gov.br

da Ed. Básica	de Agosto de 2000.	de Julho de 2009.	Dezembro de 2009.	de Maio de 2012.
Creches	-	0,22	0,60	1,00
Pré-escolas	0,06	0,22	0,30	0,50
Ed. Indígena e Quilombola	-	0,44	0,60	0,60
Ens. Fundamental	0,13	0,22	0,30	0,30
Ens. Médio e EJA	-	0,22	0,30	0,30
Mais Educação	-	0,66	0,90	0,90

Fonte: Relatório Barcarena 2012

Observa-se que o recurso financeiro do PNAE era destinado apenas a alunos da pré-escola e ensino fundamental até o ano de 2008, porém, a partir do ano de 2009, passaram a ser beneficiados pelo PNAE alunos das creches, das áreas remanescentes de quilombos, da educação indígena e alunos da educação especial. A tabela também demonstra que a partir da Resolução nº 67, de 28 de Dezembro de 2009 houve um aumento no valor repassado do programa para todas as modalidades de ensino, todavia, esse recurso se manteve inalterado até o ano de 2012, exceto para a modalidade “creche” que aumentou de R\$0,60 (sessenta centavos) para R\$ 1,00 (um real).

No município de Barcarena, o Conselho de Alimentação Escolar (CAEB) é responsável por fiscalizar, avaliar e deliberar a aplicação dos recursos destinados a merenda escolar, de acordo com as seguintes Legislações: a Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de Junho de 2000; a Lei nº 2084/2010, de 30 de dezembro de 2010; a Lei Federal-PNAE 11.947 de 16 de Junho de 2009; e a Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de Junho de 2013.

A Constituição Federal, no seu Artigo 6º, após a Emenda Constitucional 064/2010, estabelece a alimentação enquanto direito social, bem como a educação, saúde, segurança, dentre outros (BRASIL, 2010). A Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009 estabelece as diretrizes da Alimentação Escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; e

VI - o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

As diretrizes, portanto, reconhecem a importância da alimentação escolar adequada tanto para a saúde nutricional quanto para o rendimento escolar dos alunos matriculados na rede pública de educação básica.

Em 1997 com a Lei 1.909, houve a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar no município de Barcarena. Três anos depois, a Câmara Municipal de Barcarena aprovou a Lei nº 1.936/2000, que, entre outras alterações, reduziu o número de membros do conselho de 10 para 7 representantes. Por sua vez, a Lei nº 2084/2010 do município altera a Lei nº 1.936/2000 e retira 01 representante do Poder Legislativo, indicado pela mesa diretora desse poder e acrescenta mais 01 membro das entidades civis organizadas, resultando na composição abaixo:

Quadro 9. Barcarena: Composição do CAE - 2010

Nº	Segmento que representa
01	Poder Executivo
02	Docentes, Discentes ou Trabalhadores da Educação
02	Pais de Alunos
02	Entidades Civis Organizadas
07	Total

Fonte: Lei nº 2084/2010

A Lei nº 2084/2010, portanto, garante o maior número de conselheiros provenientes de segmentos da sociedade civil, nesse caso, representantes dos pais de alunos e de entidades civis organizadas. Essa disposição representativa pode ser um dos fatores que impulsionam a participação efetiva dos membros, comparado ao Conselho Municipal de Educação no qual há conflitos intensos entre representantes governamentais e não-governamentais.

No diagnóstico do PAR do município de Barcarena, o CAE recebeu pontuações satisfatórias tanto no primeiro PAR quanto no segundo, conforme demonstra o quadro seguinte:

Quadro 10. Barcarena/PA: Composição e atuação do conselho de alimentação escolar (CAE)

	PONTUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
1º PAR	4	O CAE municipal desenvolve um trabalho que atende as especificações do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
2º PAR	3	O CAE é representado pelos vários segmentos da sociedade, como, representante de pais, de alunos, sociedade civil organizada e representante do executivo. Possui regimento interno, realiza reuniões regulares ordinárias e extraordinárias sempre que necessário. Fiscaliza os recursos transferidos a conta do PNAE, conforme lei 11.947/09 e resolução nº 38/09. Contudo acompanha, parcialmente, a aquisição dos alimentos e distribuição dos mesmos nas escolas.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012)

Embora as pontuações do Conselho de Alimentação Escolar do município de Barcarena-Pa sejam satisfatórias, no 2º PAR houve um decréscimo de 4 para 3 pontos devido ao acompanhamento parcial da aquisição e distribuições de alimentos nas escolas. De acordo com o entrevistado, representante do segmento dos pais no CAE, a maior dificuldade está no acompanhamento das escolas localizadas nas ilhas:

Agora quando diz respeito às escolas das ilhas, a gente precisa melhorar muita coisa, avançar muita coisa. Até no que diz

respeito ao cardápio, porque quem mora lá nas ilhas eles são mais penalizados, porque lá não conseguem chegar – principalmente onde não tem energia – o frango, a carne posta, a carne moída, não conseguem chegar os demais perecíveis porque não tem a questão do armazenamento (MARTIGURA 3).

Neste depoimento nota-se a dificuldade para garantir a alimentação escolar aos alunos de escolas localizadas nas ilhas, e embora a pontuação do CAE tenha regredido devido ao acompanhamento parcial da aquisição e distribuição dos alimentos nas escolas, o entrevistado revela que o Conselho tem autonomia para realizar suas atribuições:

Essa independência, essa autonomia nós temos que ter o entendimento de que ela é nossa. Nós temos a estrutura, nós temos o computador, a impressora, nós temos material de expediente [...]. Transporte, muitos precisam de transporte ilha, é fornecido o transporte pra gente, a gente utiliza pra ir para as escolas das ilhas; aqui na área urbana de estrada é fornecido o transporte pra gente. Então isso daí te dá o que? Te dá autonomia pra fazer teu trabalho (MARTIGURA 3).

Diferentemente dos demais conselhos investigados neste estudo, o CAE de Barcarena apresentou situação satisfatória tanto na avaliação do PAR quanto na avaliação do membro do conselho entrevistado. Dentre as questões analisadas, a autonomia se destaca na medida em que o entrevistado evidencia as condições estruturais, de deslocamento e de planejamento. O diálogo com a Secretaria Municipal de Educação também foi citado como fundamental para que o CAE realize suas atribuições e garanta as condições de trabalho necessárias.

Outro destaque no CAE de Barcarena é a participação dos representantes, assíduos nas reuniões, inclusive a participação dos suplentes dos conselheiros também é incentivada:

Quem sempre está presente é representante de professor, representante de aluno, representante de pais de alunos, da sociedade civil organizada. De todos sempre tem. O que mais falta aqui é o representante do segmento de aluno, mas dos outros segmentos todos se fazem presente. Inclusive nós adotamos a seguinte política aqui, é, obrigatoriamente, quem tem que participar de reunião é o titular, mas a gente incentiva

bastante que o suplente venha participar até pra eles possam ter o aprendizado, possam ter o conhecimento do trabalho dele de conselheiro (MARTIGURA 3).

A participação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar é efetiva na medida em que além de frequentar as reuniões, realizadas ordinariamente, eles constroem coletivamente o plano de ação e emitem os pareceres da prestação de contas da execução do PNAE. É importante ressaltar que o Conselho criou mídias sociais para divulgar a legislação, ações e informações acerca do trabalho desenvolvido.

Nota-se que há uma autonomia construída pelo CAE, consoante à ideia de Barroso (1996) de que a autonomia não deve ser decretada, mas sim construída por meio da organização e planejamento dos diversos atores organizacionais. Na mesma direção, Macedo (1991) afirma que a autonomia pressupõe auto-organização e estruturação na realização de objetivos condizentes com a própria identidade.

A capacitação é mais um requisito fundamental para um sistema descentralizado, haja vista os conflitos e contradições que movimentam a esfera pública. Além disso, um Estado permeado por interesses de classes e no qual há uma classe que se sobrepõe às demais, a democratização da gestão pública pode ser deturpada e canalizada para os interesses do poder central.

No caso do CAE de Barcarena, os conselheiros receberam formação, e segundo o conselheiro entrevistado participaram quatro conselheiros e uma nutricionista, como afirma: “inclusive agora no mês retrasado [junho/2016], nós participamos de uma formação lá em Mocajuba e veio o ofício para o conselho, a secretaria de educação deu a diária dos conselheiros” (MARTIGURA 3).

A capacitação dos membros dos conselhos de educação é essencial para sua atuação, principalmente para garantir a sua autonomia e menor interferência dos interesses restritos ao poder governamental.

Na tabela 09 observa-se a evolução dos recursos transferidos ao município de Barcarena no período referente ao 1º e 2º PAR:

Tabela 10. Barcarena-Pa: Recursos do PNAE transferidos ao município de 2007 a 2014.

ANO	Valores (R\$)
2007	1.049.708,00
2008	1.047.728,00
2009	1.383.914,40
2010	2.141.544,40
2011	2.299.020,00
2012	2.622.708,00
2013	2.692.580,00
2014	2.917.592,00

Fonte: Liberações – FNDE- Nota 1: valores nominais

A tabela acima mostra os recursos repassados pelo PNAE para o Município de Barcarena, no intervalo temporal de 2007 a 2014. Todavia, observa-se que, em 2013 o número de alunos matriculados na rede municipal e estadual é 19.178 alunos (ver tabela 09) e o valor repassado ao município para a merenda de ambas as redes é R\$ 2.692.580,00 (dois milhões, seiscentos e noventa e dois mil e quinhentos e oitenta reais. Já no ano de 2014, após romper convênio com o Estado, o valor (R\$ 2.917.592,00) foi direcionado apenas para as escolas municipais.

Esse valor destinado ao município é considerado insuficiente, segundo depoimento dos entrevistados, e a principal queixa revelada pelos representantes do CAE, é o alto custo da distribuição da merenda escolar, o que torna o valor do repasse do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – “injusto” por ser insuficiente e por definir um valor nacional de gasto por aluno sem considerar as dificuldades e diferenças regionais. Ele afirma que o município contribui financeiramente com a merenda e que em 2014 rompeu o convênio com o Estado por diversos motivos entre eles, razões financeiras, como afirma o entrevistado:

A administração encaminhou e todos nós que acompanhávamos a distribuição da merenda não pudemos deixar de ver que faltava merendeira e a comida estragava e também as escolas não tinham estrutura adequada pra armazenar os alimentos e também porque a administração

alegou que o município não tinha a contrapartida e eles estavam tendo um gasto muito alto com recursos humanos e com a distribuição da merenda (...) daí o CAE, a maioria concordou com o rompimento do convênio (MARTIGURA 3).

Esse rompimento contradiz o objetivo do PAR em estabelecer o regime de colaboração entre os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e fragiliza o almejado “Federalismo de Cooperação”. Quando se esperava que o município procurasse solucionar os problemas com o auxílio do Estado, a decisão foi unilateral em romper o convênio e deixar os alunos da rede estadual de ensino sem a merenda escolar, visto que até o mês de outubro de 2016 as escolas da referida rede ainda estavam com dificuldades no recebimento dos alimentos. Esse fato não chegou ao conhecimento do Conselho Municipal de Educação e nem do SINTEPP: “nós não tivemos conhecimento sobre essa desmunicipalização da merenda escolar, nós não tivemos essa informação nem enquanto conselheiros municipais até enquanto SINTEPP” (ARUÃS 2).

Foi relatado também o descaso do Ministério da Educação em relação ao financiamento insuficiente da merenda escolar:

a questão da alimentação eu sempre digo que é uma questão crucial de qualquer município e aqui em Barcarena, eu assim, eu posso dizer, como secretária da minha época, que a gente achou que ficou a desejar (...) eu acho que pela questão do próprio MEC por que o que o MEC encaminha para as prefeituras de financiamento é muito pouco pra alimentação total das crianças, praticamente a prefeitura mês a mês entrava com uma contrapartida de 500 mil pra poder garantir toda a alimentação escolar, e a gente ainda, através de um termo de cooperação com o Estado, a gente era responsável ainda pela rede estadual também tanto com a compra e transporte também e acompanhamento também, então eu acho assim o valor da merenda, que era enviado, era muito pouco pra gente poder fazer realmente... oferecer uma alimentação adequada (GIBIRIÉ 1).

Portanto, evidencia-se mais uma vez que o regime de colaboração entre os entes federativos ainda é um desafio e não será fácil alcançar haja vista o jogo das responsabilidades no qual cada ente quer se livrar de seus problemas

apenas passando para o outro, sem qualquer tentativa de estabelecer uma cooperação nas deliberações e resoluções dos problemas.

Portanto, o CAE de Barcarena apresenta um cenário de encontros e desencontros em relação ao Plano de Ações Articuladas. Por um lado, o PAR trouxe recursos materiais, financeiros e impulsionou as formações para os conselheiros, induzindo ao fortalecimento do Conselho. Por outro lado, o rompimento do convênio Estado-Município para a distribuição da merenda escolar quebra o regime de colaboração dos entes federativos, contrapondo-se a um dos objetivos primordiais do PAR. Todavia, há que se destacar que essa medida do município decorre também da escassez de recursos financeiros e de diálogo com o ente estadual.

Assim como ocorre com os Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação, o fato de existir o Conselho de Alimentação Escolar não garante o rompimento com as práticas autoritárias de gestão. Nesse sentido, ressalta-se que “é preciso qualificar o sentido e o significado da participação, para o coletivo e para cada membro do colegiado” (GOHN, 2001, p.106).

3.4.4 Os Critérios para Escolha de Diretor Escolar na Rede Municipal de Educação

A discussão sobre gestão democrática no Brasil com eleição direta para diretores escolares remonta à década de 1980, quando houve grande movimentação social em prol de mudanças para derrubar o regime militar presente naquele momento. "Em fins dos anos 1970 e início dos anos 80, as lutas pela democratização da sociedade se fortaleceram, criando um contexto favorável à ampliação e à reorganização dos movimentos sociais" (CARVALHO, 2008, p. 13).

O processo de escolha de dirigentes por indicação política busca manter o controle da comunidade escolar por meio das ações dos diretores, que segue as normas do poder central e garante sua permanência no cargo; é o clientelismo na educação. Neste caso, a comunidade não representa efetivamente um segmento da escola, ela apenas serve para legitimar as decisões da direção. Essa situação deixa o gestor sem autonomia, pois como é

indicado pelo político local, deve-lhe favores e como forma de pagá-los, representa a classe política vigente (TEIXEIRA, 1997).

As indicações, que persistem ainda hoje como forma de escolha de diretores escolares, apesar de todo movimento pela democratização iniciado nos anos 1980, possuem a marca do clientelismo político e, de acordo com Paro (2003) remetem ao sistema oligárquico que predominou no Brasil durante a República Velha. Essa forma de escolha de diretores implica

Reconhecer na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor 'escala' e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública (SOUZA, 2007, p. 166).

A escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político ou técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem o colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar. Nesse caso “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2001, p. 83).

Após a constituição Federal de 1988 estabelecer a gestão democrática como um princípio da educação brasileira, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96) prevê no seu art. 3º, VIII, que o ensino público deve obedecer ao princípio da gestão democrática. Além disso, o art. 14 atribuiu aos sistemas de ensino a tarefa de definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Observa-se que a Constituição de 1988 bem como a LDB nº 9304/96 não estabelecem nenhum critério para escolha de direção escolar, embora estabeleçam a gestão democrática como princípio da educação. A discussão

acerca da participação da comunidade na escolha de direção na Legislação brasileira é observada a partir Plano Nacional de Educação (Lei 10.172 de 9 de Janeiro de 2001) quando define que:

No exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (BRASIL, 2001, p.80).

Desta forma, o PNE sugere critérios de escolha de direção escolar baseados na competência em assumir a proposta pedagógica advinda dos conselhos escolares; representatividade, ou seja, que traduza politicamente os interesses da comunidade escolar; e liderança dos gestores escolares. Nesse caso, a representatividade pressupõe a participação dos representados, isto é, mais um passo a favor da democratização da gestão.

Na meta 35 do PNE (2001) ainda objetiva assegurar a formação superior específica para os diretores, na perspectiva de, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica e que, no final da década, todos os diretores de escolas estejam “adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização” (p.81).

Quanto à formação necessária para assumir o cargo de diretor há divergências entre os autores que analisam a gestão educacional. Paro (2009) defende que os termos técnicos da função diretiva são aprendidos nas atividades cotidianas, assim, todos os educadores são potenciais candidatos à direção escolar. No entanto, Libâneo (2004), afirma que a função pedagógica e a administrativa são distintas e, portanto, diretor de escola e coordenador pedagógico requerem formação profissional também específica, distinta da formação docente.

A formação do gestor escolar é de fundamental importância, na medida em que suas ações não se restringem à administrativa, mas também pedagógica e financeira. A administrativa e financeira são funções assimiláveis

por meio da prática diária; no entanto, a pedagógica pode ser aprimorada cotidianamente porém não assimilada, necessitando de um estudo específico para as questões concernentes à função social da escola; às teorias e práticas de ensino; à construção do projeto político pedagógico; dentre outras vivenciadas na gestão escolar.

O plano de gestão também representa um avanço nas formas de escolha na medida em que possibilita à comunidade o conhecimento das propostas e compromissos dos candidatos para a instituição escolar. Considera-se, portanto, ao instituir a eleição direta e o voto universal como critério de escolha de direção escolar, a educação pública do Estado do Pará dá um importante passo em direção à democratização da escola. Paro (2003) adverte que a eleição não garante que haja uma gestão democrática, mas é uma das medidas necessárias, pois as demais formas de provimento⁵⁸ contém vícios e não conduzem à democratização.

Acerca das formas de provimento, Mendonça (2000), Paro (2003) e Dourado (2007) afirmam em seus estudos que o provimento do cargo de diretor escolar das escolas públicas tem ocorrido basicamente de quatro formas: 1) livre indicação pelos poderes públicos; 2) aprovação em concurso público; 3) eleição e posterior indicação em lista tríplice; 4) eleição direta. E cada uma dessas categorias traz consigo as concepções de gestão de um governo e maior ou menor grau de participação dos envolvidos na escolha.

A livre indicação ou nomeação do poder público reforça o clientelismo político e o autoritarismo, não compactuando com as práticas democráticas (PARO, 2003). O provimento do cargo de direção escolar por meio do concurso público condiz com “uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente” (MENDONÇA, 2000, p. 191); e, embora o concurso público seja uma forma eficaz na seleção dos servidores públicos, ele ainda é restrito por analisar apenas as competências técnicas do gestor, o qual necessitará também de competências políticas e de liderança para desempenhar seu papel em harmonia com a comunidade escolar. A eleição direta com posterior indicação de lista tríplice representa um avanço em relação à livre nomeação (PARO, 2003), haja vista o

⁵⁸ Vitor Paro (2003) se refere à livre nomeação do poder executivo; e concurso público.

envolvimento da comunidade escolar na escolha dos três nomes a encaminhados ao poder executivo, entretanto ainda contém resquícios do autoritarismo e hierarquia das decisões por encaminhar a deliberação final nas mãos do poder central.

Dentre todas as formas citadas, é consenso que a eleição direta é a forma mais democrática de provimento do cargo de direção escolar (PARO, 2003; MENDONÇA, 2000; DOURADO, COSTA, 1998). Um modelo de gestão verdadeiramente comprometido com a transformação social deve ter como pressuposto básico a superação da hierarquia e da ordem autoritária social, assim, é necessário que a administração seja realmente democrática, no sentido de que todos os direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar participem das decisões acerca do funcionamento da escola (PARO, 2003).

Abaixo o critério de provimento do cargo de Diretor Escolar de Barcarena:

Quadro 11. Barcarena-Pa – Critérios para escolha da direção escolar – 1º e 2º PAR

	PONTUAÇÃO	JUSTIFICATIVA	AÇÃO	SUBAÇÕES
1º PAR	1	—	Implantar política democrática de escolha dos diretores escolares.	-Qualificar os diretores das escolas. - Elaborar critérios de escolha de diretores, fundamentado nos princípios democráticos e na legislação vigente.
2º PAR	1	Ainda não foram definidos critérios objetivos para fundamentar a escolha dos diretores das 36 Escolas Municipais que possuem gestores escolares.	Implantar política democrática para escolha dos diretores escolares.	-Consolidar os critérios para escolha de diretores, fundamentando-os nos princípios democráticos e na legislação vigente, elaborando ou revisando o ato legal para publicação (lei, decreto, portaria ou outro instrumento).

Fonte: BRASIL/SIMEC, 2012.

O município de Barcarena apresentou situação crítica, recebendo a pontuação mínima, que equivale à situação de ausência de critérios para escolha da direção das escolas. No art. 170, da sua Lei Orgânica municipal,

está definido que “As direções das escolas municipais, serão escolhidas, por eleição direta, elegendo-se uma lista tríplice, para posterior nomeação de um nome pelo Prefeito Municipal” (BARCARENA/LOM, 1989). Contraditoriamente, a Lei Municipal nº 1.899, de 16/10/1996, – Estatuto do Magistério – define:

Art.2º: A valorização das atividades do magistério será assegurada:

[...] V. Pela organização da gestão democrática do ensino público municipal, através de eleição direta para diretores das escolas, através de lista tríplice a ser regulamentada em lei específica.

Art. 13. Os cargos em comissão de Diretor, Vice-Diretor e Secretário são de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder executivo.

O estudo de Gutierrez e Mendes (2010) destaca que o Estatuto prevê como critérios de escolha de diretores a eleição direta, a lista tríplice e o cargo comissionado, que são diferenciados e contraditórios. A Lei Complementar nº 33/2010, que trata do Plano de Carreira, considera os cargos de diretor e vice-diretor como cargos eletivos.

No entanto, em 2009 e 2010, a portaria de lotação e matrícula estabelecia como critério: “é a questão da formação mínima e isso, com o tempo, a regulamentação da secretaria em termo de portaria ela foi adotando. Agora se era servidor efetivo ou não isso ainda não trata” (GIBIRIÉ 2). O critério era formação em Pedagogia ou uma Licenciatura com especialização na área da gestão educacional.

Para assumir a direção escolar da rede municipal não é necessário ser funcionário efetivo, contudo, os relatos da gestão de 2009 a 2014 revelam dificuldades na aceitação da comunidade escolar quando o gestor não fazia parte da rede:

A maioria era efetivo, era da rede que ai facilitava muito a gestão democrática da escola, era o professor que veio da escola e conseguia articular melhor, foi justamente as escolas que a gente não teve problemas, eu posso lhe dizer que quando era alguém de fora, às vezes a própria comunidade

não aceitava [...] então a gente tinha essa preocupação [...] indicar alguém já da comunidade pra não ter tanto problema (GIBIRIÉ 1).

Constata-se, portanto, mais um critério de escolha de diretor escolar aplicado pela Secretaria Municipal de Educação de Barcarena: ser integrante da comunidade. Nota-se que conforme o cenário político modifica-se o critério de escolha de diretor, contudo, a eleição direta ainda não foi utilizada em nenhum momento.

O primeiro Plano de Ações Articuladas induz o município à criação de um critério de escolha de direção escolar, baseado nos princípios democráticos e na Legislação vigente. A Lei Orgânica Municipal (1989) prevê eleição direta para a constituição de uma lista tríplice para escolha do poder executivo; enquanto a Lei Municipal (1996) do Estatuto do Magistério propõe a livre nomeação e exoneração pelo poder executivo. Em ambas as Leis, o poder central detém o poder de decisão, o que se contrapõe aos princípios democráticos.

Essa contradição é reflexo da sociedade capitalista em que vivemos e das relações de produção estabelecidas. No entanto, é possível identificar o que há de específico e comum nessas contradições que é o fortalecimento do poder de decisão do poder executivo. E o PAR dá continuidade a essa supremacia do executivo na medida em que não indica nenhum modelo democrático de escolha de direção escolar; e, ainda, transfere no segundo PAR o indicador “critério de escolha para direção escolar” da área “gestão democrática” para a área “gestão de pessoas”.

Essa modificação traduz a prioridade do real no cenário neoliberal atual que é a conservação da ordem social. “Uma sociedade autoritária, com tradição autoritária e, não por acaso, articuladas com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia” (PARO, 2016, p.26). Ademais, as políticas educacionais brasileiras também são estabelecidas a partir de uma relação autoritária, vertical, em detrimento de relações horizontais e de cooperação. Deste modo, o Plano de Ações Articuladas também segue o mesmo percurso, ditando as ações enraizadas em diretrizes construídas por uma classe à parte da educação pública, a classe empresarial.

Para que a gestão democrática se torne uma realidade, é necessária a existência de um espaço de descentralização do poder; de participação; e de autonomia das instituições. No entanto, o próprio PAR constitui um modelo hierárquico no qual as metas e ações estão previamente estabelecidas, sem que houvesse a participação de representantes da sociedade civil organizada nem dos movimentos especializados na área de educação.

As raízes patrimonialistas ainda estão muito presentes na gestão pública brasileira, inclusive na educacional, tornando a autonomia escolar uma realidade ainda mais distante. Nesse contexto, outro destaque é a atual construção de um Plano de Gestão Democrática do município de Barcarena, ainda não finalizado mas que também pretende estabelecer o critério de escolha de diretor. Entretanto, já recebe críticas de representantes da sociedade civil quanto a sua construção:

Esse governo está fazendo uma discussão de um projeto de lei dentro dessa dimensão democrática e coletiva, mas no fundo foi só um faz de conta porque na representação que eles montaram, por exemplo, foram cinco representações nossas da entidade sindical e dez deles então como seria esse processo de discussão democrática e coletiva (ARUÃS 2).

A forte representação do poder executivo tanto nos conselhos de educação quanto nos projetos e planos desenvolvidos é uma marca do governo atual no município de Barcarena. No entanto, isso é reflexo de uma política macro da gestão pública brasileira que, embora utilize a expressão “democrática”, o excesso de controle burocrático pelo poder central e os componentes gerenciais presentes reforçam a existência de uma concepção heterogênea, isto é, gestão patrimonialista, burocrática, gerencial e pseudodemocrática.

A eleição direta não implica por si só a democratização da educação, mas é um fator preponderante para que as práticas patrimonialistas e clientelistas da administração pública sejam rompidas. Portanto, o Plano de Ações Articuladas não representou avanços para a democratização, primeiramente, por não impulsionar a participação da comunidade escolar na escolha democrática do gestor escolar por meio da eleição direta; e, em segundo lugar, por utilizar mecanismos nefastos que distanciam cada vez mais

a gestão dos processos democráticos, o que se evidencia na retirada do indicador de “critérios escolha para direção escolar” da área de “gestão democrática” (CAMARGO, GUTIERRES, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gente vive num regime que muitas vezes não depende só de uma equipe pedagógica, de uma equipe técnica, não depende só de uma vontade de um grupo, mas, às vezes, de pessoas que estão acima de você e que às vezes não comungam da sua ideia (GIBIRIÉ 2).

Esse depoimento retrata a realidade da gestão educacional de Barcarena-Pa, no entanto, pode ser estendida à realidade educacional brasileira, na qual os direcionamentos são verticais, consolidando a hierarquia de um poder central em detrimento dos anseios dos que estão na periferia do poder e que são os responsáveis pela execução das demandas.

O trecho “às vezes não comungam da sua ideia”, além de retratar a angústia pela falta de autonomia e de participação das decisões, expõe a realidade vivenciada em muitos Conselhos de Educação, nos quais há a supremacia dos interesses do poder executivo sobre os interesses do coletivo, seguindo na contramão da gestão democrática.

Este estudo fundamentou-se na análise das implicações do Plano de Ações Articuladas para a democratização da gestão na rede municipal de Barcarena-Pa, relacionando ao contexto das reformas macroeconômicas que ocorreram no Brasil, principalmente, a partir de meados da década de 1990. A nossa investigação acerca do PAR no município delimitou-se ao período de 2007 a 2014, compreendendo o 1º e 2º PAR.

O objetivo dessa investigação foi responder ao seguinte questionamento: O PAR contribuiu para a democratização da gestão da educação da rede municipal de Barcarena-Pa no contexto de reformas macroeconômicas do país?

Além dessa questão, buscamos também analisar o modelo de gestão educacional a partir da contrarreforma do Estado da década de 1990, impulsionada pelos organismos multilaterais do capitalismo; identificar a concepção de gestão presente no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro; e, finalmente, verificar a contribuição do PAR para a

democratização da gestão educacional no Município de Barcarena-Pa, tendo a participação, descentralização e autonomia como categorias de análise.

A apreensão do processo de formulação e execução do Plano de Ações Articuladas, implicou em analisar o contexto histórico, econômico e social com o intuito de situar as origens e relações contraditórias dessa política pública.

Ao apreciar a história, observamos que há um movimento na efetivação dos modelos de gestão, e conforme o momento sóciohistórico e econômico, e os interesses da classe do poder, há uma alternância e/ou concomitância na forma de olhar e executar a administração, ora é mais conveniente ser burocrática, ou gerencialista; ora é melhor democratizar, seja para descentralizar as responsabilidades do poder central, seja por reconhecer a importância da participação coletiva nas tomadas de decisão.

Nosso estudo mostrou que a crise do capital desencadeada na década de 1970 foi crucial para a implementação de um conjunto de contrarreformas, de cunho neoliberal, que redefiniu o papel do Estado e estabeleceu mudanças estruturais na gestão pública, inclusive na educacional. Contudo, não podemos interpretar como uma relação de causalidade, na qual a crise provocou todas essas mudanças no Estado, mas como uma relação em movimento, permeada de interesses opostos e inter-relacionada com múltiplos fatores determinantes.

Na gestão pública, observamos um caminho de avanços, porém com rupturas tênues. A conquista de instituir a gestão democrática como princípio da administração pública na Constituição Federal de 1988 representou um avanço na nossa história, todavia, ainda não foi capaz de romper com práticas patrimonialistas e burocráticas. A contrarreforma do Estado que constitui o PDRAE, tem como justificava, inclusive, superar a gestão burocrática e coibir o uso indevido dos recursos públicos, que, na visão de seus formuladores, era característico da gestão patrimonialista.

A proposta do que preferimos chamar de “contrarreforma” do Estado, conforme Behring (2008) denomina, é criada na perspectiva gerencialista, sendo implementada nos serviços público, alterando a administração pública brasileira com medidas reestruturativas, orientadas por organismos multilaterais, dentre as quais evidenciamos: 1) o controle dos gastos públicos; 2) descentralização/desconcentração das atividades centrais para os atores subnacionais; 3) estímulo às privatizações, terceirizações e prestação de

serviços via Organizações Sociais (OS) ou agências autônomas; 4) transformação do cidadão-usuário em cidadão-cliente/ consumidor; 5) incentivo à produtividade e competitividade nas instituições de ensino.

A compreensão dessas propostas são cruciais para a análise da implementação do Plano de Ações Articuladas nas políticas educacionais brasileiras e, especificamente, em Barcarena-Pa, a qual constitui o lócus da nossa investigação.

As políticas educacionais traçadas a partir da década de 1990 têm como sustentáculo o processo de reestruturação capitalista e os interesses mercadológicos, a partir de propostas gerenciais de gestão pública que estreitaram significativamente a relação público-privada, mesmo diante de resistências dos movimentos sociais organizados.

Nesse contexto, situamos o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujas diretrizes subvencionam as ações do PAR, caracterizados pela descentralização administrativa, financeira e pedagógica, e pela transferência das responsabilidades da gestão educacional para o nível local e para os atores sociais. Outra característica do PDE/PMCTE é a sua criação já em “berço” gerencial, na medida em que suas premissas foram construídas a partir das definições do Movimento “Todos pela Educação”, composto por grandes empresários.

A crítica que se faz a esses Planos é justamente a ausência de participação da sociedade civil organizada que representasse os interesses da educação pública por ocasião da sua elaboração. Assim, as diretrizes e metas que compõem o PMCTE são baseadas em princípios típicos do mundo empresarial, como eficiência, produtividade e racionalidade, visto que os empresários foram os atores privilegiados pelo governo para essa discussão.

Essa mercadologização da educação pública também pode ser observada na criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que além de impulsionar a competitividade e escalonamento das escolas, se configura no principal eixo do PAR. Da mesma forma, o módulo técnico-operacional no Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC, o SIMEC se apresenta nessa perspectiva gerencial de controle burocrático do Estado que Camini (2009) afirma que é necessário para

fortalecer a transparência na aplicação dos recursos educacionais, embora também favoreça à transposição de instrumentos técnicos do mercado para a educação pública, como um dispositivo de controle burocrático do poder central.

O PAR se propõe uma perspectiva democrática de gestão e apresenta 9 indicadores de gestão democrática no 1º PAR e 7 indicadores no 2º PAR. Por meio da avaliação diagnóstica, há a indução à criação de Conselhos Escolares; de Conselho Municipal de Educação; do Conselho de Alimentação Escolar; de Plano Municipal de Educação; da construção do Projeto Pedagógico das escolas; do Conselho do FUNDEB. O indicador “critérios para escolha da direção escolar” integra a gestão democrática no primeiro Plano, no entanto, passa a constituir a área de “gestão de pessoas” no segundo PAR.

Embora sejam evidentes nos indicadores do PAR os componentes da gestão democrática, a definição das diretrizes e elaboração da política contou apenas com a participação da classe empresarial, e, ainda, impulsionou a parceria com empresas privadas na gestão da educação básica.

Destaca-se também a ausência de autonomia dos municípios na elaboração do Plano de Ações Articuladas, principalmente, por três motivos. Em primeiro lugar, o plano estrutural é pré-determinado, já vem pronto, cabendo ao município, apenas, marcar a opção que mais se aproxima da sua realidade e elaborar a sua justificativa, a qual também já tem o modelo pronto. O segundo fator que compromete a autonomia do município é a automatização das ações e subações a serem desenvolvidas, ou seja, são geradas pelo próprio sistema (SIMEC), não possibilitando ao município a elaboração da ação conforme suas necessidades, recursos humanos e financeiros. E, finalmente, o terceiro ponto que destacamos está na própria “gênese” do PAR, na sua criação a partir de diretrizes construídas pela classe empresarial, representando, assim, os seus interesses, que seguem caminhos opostos ao do fortalecimento e aumento dos investimentos na educação pública.

O PAR representou para as empresas uma “janela” para o estabelecimento de parcerias público-privadas lucrativas, por meio da comercialização das consultorias de gestão e das tecnologias educacionais. Institutos como o “Ayrton Senna”, “Alfa e Beto”, o GEEMPA, e a Fundação Roberto Marinho são contratados pelo MEC para fornecer recursos

tecnológicos, pedagógicos e consultorias. Mais recentemente, a rede estadual de ensino do Pará estabeleceu a parceria com a Fundação Roberto Marinho, contratando os recursos de tele aulas para que, com um único professor responsável por todas as disciplinas, os alunos com distorção idade-série concluam em dois anos o 6º, 7º, 8º e 9º ano do Ensino Fundamental ou o Ensino Médio. Vale ressaltar que a tele aula comercializada contém material antigo de um programa televisivo denominado “Telecurso 2000”.

As parcerias público-privadas também são frequentes na rede municipal de Barcarena. Em relação às metas do PAR, o Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária (CEDAC) acompanhou as ações no município. São encontradas no município, ainda, as parcerias com a “Hidro” e “Alubar”, extratora do minério do ferro e fabricante de cabos de ferro, respectivamente.

Barcarena é um município com um PIB *per capita* bastante elevado, ocupando a 3ª posição no ranking do Estado do Pará em 2014, no entanto, essa riqueza é concentrada nas mãos de poucos, o que justifica o baixo índice de desenvolvimento humano do município. No que tange aos dados educacionais, a rede municipal é responsável pelo maior número de alunos do município e tem sofrido decréscimo no seu IDEB no período de 2007 a 2013.

Os baixos índices de desenvolvimento da Educação Básica demandam um maior número de ações no Plano de Ações Articuladas, no entanto, na nossa investigação voltamos o olhar apenas para dimensão da gestão educacional e, mais especificamente, os quatro indicadores de gestão democrática seguintes: (1) Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE); (2) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; e (4) Critérios para escolha da Direção Escolar.

O indicador “Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares” do PAR de Barcarena obteve pontuação satisfatória tanto no 1º quanto no 2º Plano, apresentando como maior dificuldade a participação de representantes da comunidade de escolas ribeirinhas, devido à limitação dos transportes fluviais. O destaque para a atuação dos CEs é a grande preocupação com o recebimento de verbas e as prestações de contas, haja vista que o condicionamento para o recebimento dos recursos para as escolas é a constituição do conselho. Com

isso, as questões pedagógicas e administrativas, muitas vezes, são omitidas, o que enfraquece o seu papel democrático.

O PAR impulsiona a criação dos conselhos de educação quando ainda não está instituído no município, como é o caso do Conselho Municipal de Educação de Barcarena que durante a elaboração do 1º e do 2º PAR ainda não havia constituído, criando-se a demanda do Plano de criar o CME e qualificar os conselheiros. No ano de 2013 foi criado o Conselho Municipal de Educação na perspectiva de acompanhar e fiscalizar as instituições de ensino, bem como implementar políticas para a melhoria dos índices de qualidade da educação municipal, dialogando com representantes dos diversos segmentos, com vistas à democratização da gestão educacional.

Todavia, a composição dos representantes do CME já representou um recuo diante da democratização da tomada de decisões, na medida em que a maioria dos membros é componente do governo, o que favorece as decisões de acordo com os interesses do poder executivo. E, embora a resistência da representação não governamental esteja presente, como foi constatado por meio das entrevistas realizadas, as suas demandas dificilmente eram aprovadas.

Portanto, considerando que não há autonomia quando o órgão colegiado não passa de executor de uma política definida pelo poder central (VEIGA, 1995), o CME de Barcarena não possui autonomia, haja vista a sua dependência em relação ao poder executivo, e a não paridade entre os componentes deste Conselho, transformando-o em uma extensão do centro decisório. A participação dos membros, neste caso, é parcial, não garantindo a atuação dos representantes de todos os segmentos nas decisões, e, conforme o depoimento de entrevistados, os membros da sociedade civil organizada não têm poder de voz, sendo o silêncio a arma mais eficaz em favor do autoritarismo.

Evidenciamos, também, a ausência de formação e qualificação para os conselheiros, inclusive, no 1º Plano de Ações Articuladas do município foi gerada a subação de “qualificar conselheiros que serão multiplicadores da formação de conselheiros municipais de educação” (PAR BARCARENA, 2007).

Por outro lado, os representantes do Conselho de Alimentação Escolar do município de Barcarena (CAEB) receberam cursos de capacitação, e apresentam um cenário diferente em relação ao CME. Há uma participação efetiva dos membros do CAEB, os quais se reúnem mensalmente, inclusive incentivando

tanto a presença dos titulares quanto dos suplentes dos conselheiros. Segundo as informações coletadas nas entrevistas, o Conselho possui autonomia para realizar suas atribuições, seja em relação às questões estruturais, como também em relação às suas decisões, afirmando manter um diálogo com a Secretaria de Educação do Município, obtendo pareceres favoráveis às suas demandas.

Ressaltamos a composição do CAEB, formada em sua maioria por representantes da sociedade civil, ou seja, um avanço do ponto de vista democrático, considerando que as decisões se deslocam do poder central para a representação civil, aumentando a possibilidade de uma atuação mais efetiva e condizente com os interesses comuns.

Quanto ao último indicador de gestão democrática do PAR analisado neste estudo, os “critérios de escolha para direção escolar”, consideramos que ainda necessita de esforços para saltar em direção à democratização. Embora haja no Estado do Pará a Lei Estadual nº 7.855, de 12 de maio de 2014, pioneira em instituir a eleição direta, com voto universal, para o provimento do cargo de direção escolar, o município de Barcarena apresenta múltiplos critérios, seguindo normas conforme o interesse de cada governo.

Entretanto, há um denominador comum nos critérios de escolha adotados no município: a decisão final é direcionada ao poder executivo. Quanto aos critérios para o candidato assumir a direção também não há uma definição, podendo ser indicado servidor efetivo ou simplesmente contratado; sem critério definido também para a formação mínima, embora as entrevistas apontem que a partir de 2009, utilizou-se o critério de formação em Pedagogia ou uma Licenciatura com especialização na área da gestão educacional.

Destarte, a escolha para direção escolar no município de Barcarena ainda mantém padrões do autoritarismo da gestão patrimonialista, concentrando as decisões nas mãos do poder executivo e contrariando os princípios democráticos de participação coletiva, na medida em que a comunidade escolar não tem voz ativa no processo de escolha; e da autonomia, visto o compromisso da direção com aqueles que o colocaram nessa posição, enfraquecendo seus laços com os interesses da coletividade.

O acompanhamento desses indicadores de gestão democrática do município de Barcarena é uma atribuição do “Comitê Local do Compromisso”, no entanto, além de ser composto apenas por representantes do segmento

governamental, não há reuniões regulares e, segundo os entrevistados, houve uma dispersão dos mesmos. Essa ausência de acompanhamento desfavorece a efetividade do PAR, o qual continua apenas sob o olhar do poder central, justificando, inclusive o desconhecimento dos membros dos Conselhos de Educação e das representações sindicais acerca do Plano.

Esse cenário é compatível com a política de gestão traçada pela contrarreforma do Estado, o qual passa a assumir função reguladora e fiscalizadora, desconcentrando “disfarçadamente” as suas responsabilidades, por meio de uma “descentralização fictícia” haja vista que, na concepção democrática descentralizar significa possibilitar aos usuários do serviço público, cada vez mais a participação efetiva nas tomadas de decisão (PARO, 2016).

Por conseguinte, o que se observa na gestão educacional é uma desconcentração financeira e administrativa, mantendo no governo central as decisões e controle das políticas públicas. Essa é a lógica gerencial também propagada no Plano de Ações Articuladas através do qual o governo federal detém as decisões e os meios de controle, baseado em resultados por meio do IDEB, e dos sistemas de controle do Estado, ou seja, o SIMEC.

O PAR também contribuiu positivamente para que os municípios observassem o seu sistema de ensino e, assim, pudessem verificar suas deficiências e planejar as estratégias e metas para superá-las. O SIMEC possibilita justamente a visualização da situação educacional do município e facilita o planejamento das ações.

Portanto, do ponto de vista do planejamento educacional, o Plano trouxe contribuições para o município, contudo, o que foi questionado ao longo deste trabalho foi a implicação do PAR para a democratização da gestão no município de Barcarena-Pa e, nesse sentido, os avanços foram discretos. Dentre eles, podemos destacar a constituição do Conselho Municipal de Educação, o funcionamento dos Conselhos Escolares e do Conselho de Alimentação Escolar. No entanto, nos conselhos de educação destacados, tecemos algumas observações como: a) a atuação dos Conselhos Escolares mais voltada ao controle e prestação de contas dos recursos financeiros, de modo que o poder instituído se apropriou dos conselhos e utilizou para fins “democráticos” como mero receptores de recursos; e b) a atuação do CME mais voltada para

referendar as decisões do executivo municipal e o controle burocrático, do que ao seu papel fundamental de controle social.

A partir de um Plano constituído por diretrizes propostas pela classe empresarial brasileira, sem a participação dos segmentos da sociedade civil; além disso, baseado em um sistema autoritário e burocrático no qual as demandas são determinadas pelo governo central, cabendo aos municípios apenas a execução das ações e subações geradas automaticamente por um sistema de controle eletrônico; não se pode esperar avanço no sentido democrático, mas apenas a ratificação de um modelo de gestão heterogêneo, fortemente marcado pelo gerencialismo, mas com resquícios das relações autoritárias do patrimonialismo e do controle burocrático.

Os princípios democráticos (descentralização, participação e autonomia) acabaram sendo cooptados pela lógica gerencial, porém, assumindo significados distintos de modo a fortalecer o domínio da classe hegemônica do capital. Desta forma, o Plano de Ações Articuladas foi criado nesta perspectiva de servir ao modelo neoliberal, estabelecido pela classe empresarial, com o intuito de fertilizar o espaço para as políticas de contrato de gestão e parcerias público-privadas.

De modo geral, o PAR aumentou a participação coletiva no município de Barcarena por meio dos Conselhos de Educação, no entanto, o caráter de controle social foi superado pelo controle burocrático do poder central. Na mesma direção, a descentralização do poder perdeu espaço para a desconcentração, ou seja, a delegação da autoridade tutelada pelo governo. Há, também, uma autonomia relativa haja vista a grande influência do poder executivo de Barcarena nas deliberações dos Conselhos, bem como na escolha da direção escolar.

Finalmente, resgatando a epígrafe do nosso estudo, evidenciamos a dificuldade em compatibilizar a democratização da gestão educacional com os interesses do sistema capitalista, excludente por natureza. No entanto, ressaltamos a importância da resistência dos que lutam por uma sociedade justa, na qual os princípios verdadeiramente democráticos sejam praticados, sempre em defesa dos interesses públicos.

É salutar destacar que ainda há lacunas neste estudo que necessitam de elucidação, dada a importância da discussão acerca de um Plano (PAR) efetivado recentemente, que contempla a educação básica brasileira e a relevância do seu comprometimento com a democratização da gestão educacional. Desta forma,

pretende-se suscitar novos estudos a fim de colaborar para o aprofundamento deste debate.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico, propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**. Revista Brasileira de Administração Pública vol. 39, 401-420. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2003.

_____. **“Jogos Federativos”: o modelo predatório brasileiro**. São Paulo: CEDEC, 1997.

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens B. de. **A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988**. In OLIVEIRA; R.P. de.; ADRIÃO. T. *Gestão, Financiamento e direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. **Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010

ALTHUSSER, Louis. **Análise crítica da teoria marxista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREWES, Christina W; KOUZMIN, Alexander. **Dando nome à rosa: o discurso da administração nova pública**. I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e anegação do trabalho**. São Paulo: Boitempo editorial, 2005.

ARAÚJO, Maria A. D.; PINHEIRO, Helano D.(2010). **Reforma Gerencial do Estado e rebatimento no sistema educacional: um exame do REUNI**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol.18, nº 69, pp. 639-892.

ARAÚJO, L. **Os fios condutores do PDE são antigos**. 2007. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>> Acesso em 17 set. 2016.

ARISTÓTELES. **Política**. Edição bilíngue (português-grego) com tradução direta do grego. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 1ª ed. Lisboa: Vega, 1998. 668p. ISBN: 972-699-561-2.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, nº 18, Vol. 2, 2004.

_____. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 – 458

BAER, Mônica et al. **Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional**. Economia e Sociedade, Campinas, n.4, p.79-126, jun.1995.

BALL, Stephen J. **Education reform; a critical and post-structural approach**. Buckingham/Philadelphia, Open University Press, 1994, p.14-20. In: Performatividade, privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004, p. 1.105-1.126.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 1997**. Washington DC. Publicado por el Banco Mundial, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARCARENA. **Câmara Municipal. Lei Orgânica Municipal**, 1989.

_____. **Lei Municipal Nº 2114 de 02 de Janeiro de 2013**. Dispõe Sobre a Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal De Educação, e dá Outras Providências.

_____. **Lei Municipal Nº 2115 de 02 de Janeiro de 2013**. Dispõe Sobre a Instituição do Sistema Municipal de Ensino e a Criação Do Conselho Municipal de Educação do Município de Barcarena, e dá outras Providências.

_____. **Lei nº1.909, de 22/09/1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1.936 de 30/08/2000**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências.

_____. **Lei nº 2.084/2010**. Altera a lei nº 1.936/2000, que criou o conselho municipal de alimentação escolar - CAE e dá outras providências.

BARROSO, João. **O reforço da autonomia nas escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**. In FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2013. p 11 – 32.

_____. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída.** In J. Barroso (org). *O estudo da escola.* Porto: Porto Editora, 1996.

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação.** Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BARZELAY, M. **Atravessando la burocracia: una nueva perspectiva de la administracion publica.** Mexico: Fondo de Cultura economica, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-reforma— desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2008.

BERNARDI, Liane M., Rossi, Alexandre J., Uczak, Lucia H. **Do movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: Empresários interlocutores e clientes do estado.** XANPED SUL, Florianópolis, 2014.

BERNSTEIN, B. **A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle.** Vozes, Petrópolis, 1996.

BITTAR, Orlando. **Federalismo Solidário e Desenvolvimento.** In Revista de Direito Administrativo, vol. 115. Rio de Janeiro, 1974.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola.** In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.* São Paulo: Cortez, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. **Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento.** In: SOUZA, Donald Bello; MARTINS, Angela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas e práticas.** São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-53.

BORON, Atílio A. **Estadolatria e teorias “estadocêntricas” (notas sobre algumas análises do Estado no capitalismo contemporâneo. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina.** Tradução: Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei n. 9394/96.** Brasília, DF: MEC, 1996.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: 1995.

_____. **Plano de Ações Articuladas - PAR 2007-2010:** Guia prático de ações. Brasília, DF: junho de 2007.

_____. **Decreto Nº 6.094. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm

_____. Ministério da Educação. **Lei Nº 10.172, de 9 DE JANEIRO DE 2001 - Plano Nacional de Educação.** Brasília: 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 14,** de 8 de Junho de 2012. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Legislação, Brasília, DF, 2012.

_____. **Lei n. 8913 de 12/7/1994.** Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. Diário Oficial da União 1994.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 1979-19 de 2/6/2000.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União 2000.

_____. Ministério da Educação. **Resolução Nº 26, de 17 de Junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

_____. **Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania.** In: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília – DF: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, nov. 2004

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: Seminário Internacional A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 16-17 maio 1996.

_____. **As formas de Responsabilização na Gestão Pública,** In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, NuriaCunil (coord.) responsabilização na administração pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2003.

_____. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional.** 2006. Disponível em: Acesso em: 26 mar. 2016.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado.** Por uma teoria materialista da filosofia. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gestão escolar em instituições de Ensino Médio: entre a gestão democrática e a gerencial.** Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set.2011.

CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CAMARGO, Maria Dayse H.; GUTIERRES, Dalva Valente G. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e os Critérios para escolha da Direção Escolar em Municípios Paraenses: controvérsias da Gestão Democrática. **1ª Reunião Científica Regional Norte da ANPEd. 2016.**

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Tese Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2009.

_____. **PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: estratégias de participação e gestão na fase de formulação e implantação.** In: PERONI, Vera; ROSSI, A (Orgs.). **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado:** implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, Editora UFPEL, 2011. p. 159-192.

CARA, D. **Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações.** *Retratos da escola*, Brasília, n.1, 2007. Disponível em:<<http://www.cnte.org.br>> Acesso em 24 jan. 2011.

CARDOSO, F. H. **Originalidade da cópia: a CEPAL e a idéia de desenvolvimento.** In:___Asidéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y Centralización en el Império Brasileño. In: CARMAGNANI, Marcello(org.).**Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.** México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, E. J. G. de; PAINI, L. D; CROCE, M. L; ALTOÉ, N; CARBELLO, S. R. C. **Gestão Escolar.** Maringá, PR : Secretaria de Estado da Educação do Paraná : Universidade Estadual de Maringá, 2008, 132p.

CASTRO, Alda.M.D.Araújo. **Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar.** In NETO, A.Cabral et al. Pontos e

Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber livro Editora 2007.

CASTRO, Alda M.D.A.; NETO, A.Cabral. **Gestão escolar em instituições de ensino médio: Entre a gestão democrática e a gerencial**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf>. 2011.

CASTRO, Alda M.D. A; TERTO, Daniela C.; BARBOSA, Maria W. do N. **A Nova Gestão Pública e os desdobramentos para os planos e programas governamentais**. In: CASTRO, A.M.D.A; CHAVES, V.L.J; SILVA, M.S. P. Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016.

CASTRO, Marcelo Lúcio. O. de. **A educação na Constituição de 1988 e a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional**. Brasília: André Quicé, 1998.

CENTRO LATINO AMERICANO PARA O DESENVOLVIMENTO. **La Responsabilización (accountability) em la Nueva Gestión Pública Latinamericana. Conselho Científico del CLAD**. 1998. Disponível em: <http://unpanl.un.org>. Acesso em 24 de fev.2016.

CHAVES, Vera Lúcia; GUTIERRES, Dalva; e outros. **Gestão da Educação – uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas – PAR**. Recife: ANPAE, 2014.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Reforma do Estado e reconfiguração da Educação Superior no Brasil – Tensões entre o público e o privado**. In: CHAVES, V. L. J.; CABRITO, B.G. Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências actuais. Lisboa: Educa, 2011.

CHENAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CONFERÊNCIA Mundial de Educação para Todos. **Declaração Mundial de Educação para Todos. Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Brasília, DF: UNIFEC, 1990.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

_____. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade**. In: **Em Questão**. São Paulo, Observatório da Educação, Ação Educativa, n.4, p.9-13, 2007.

_____. **A definição de conselhos de educação em legislação nacional.** Mimeo, 2004.

_____. **O princípio da gestão democrática na educação.** In: Salto para o Futuro, Gestão Democrática na educação. Boletim 19, 2005.

_____. **Federalismo político e educacional.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006.

_____. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 1992.

D'ALANJIS, Robert. **Mediocracia ou Meritocracia.** 1ª ed. Editora Edições Inteligentes, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes et al. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil.** Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

_____. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas.** 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>

_____. **A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil.** In: FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

_____; COSTA, Messias. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil.** Relatório final da pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. **Todos pela Educação e o Episódio Costin no MEC: A Pedagogia do Capital em Ação na Política Educacional Brasileira.** Trabalho Necessário- www.uff/trabalhonecessario. Ano 10, nº15: 2012.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; NOVAES, Izabel Cristina. **A prática do planejamento no Brasil e o PDE.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/34.pdf> Acesso em: 22 mai, 2016.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** In: Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 1(3): 107 a 127, set./dez, 1996.

FIORIN, José Luis. **O Vôo da Coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003

FREIRE, Wendel. **Gestão Democrática: reflexões e práticas do/no cotidiano escolar**. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2009.

FREITAS, Artur. **Vanguardas brasileiras e ditadura militar: o conceitualismo na obra de Carlos Zílio e Cildo Meireles**. Londrina – Paraná, 2005. Disponível em: <http://anpuh.org/anais/wpcontent/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0149.pdf>. Acessado dia 26. Fev. 2016.

FREITAS, Dirce N. de. **Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão**. In: SENNA, Ester (org.). *Trabalho, educação e política pública*. Campo Grande, MS: UFMS. (Estudos em Educação), 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?** Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo CEDES no Simpósio PNE: Diretrizes para Avaliação e Regulação da Educação Nacional, fevereiro de 2011. In: Seminário de Educação Brasileira 3. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, fev. 2011. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf. Acesso em: 25 fev. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Educacional**. In: FAZENDA, Ivani, et al. *Metodologia da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____, G.; CIAVATTA, M. **educação básica no brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2012.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GIDDENS, Antony. *A Terceira Via*: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução e orelha de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **A Concepção Dialética de História**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 4ª. Edição, 1981.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8ª edição. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Concepção dialética da história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Notas sobre o Estado e a política. Ed. e Trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v3. 2000.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A municipalização do ensino no município de Altamira/Pa e suas implicações para a democratização educacional**. Tese Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2010.

_____. **Financiamento Da Educação Básica E Valorização Docente No Município De Barcarena: Impasses e Perspectivas**. Relatório final de Pesquisa. Belém. UFPA, 2015.

GUIMARÃES, Luiz Antonio Valente. **De chegadas e partidas: migrações portuguesas no Pará (1800-1850)**. 2016. 371 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, 2016.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. **Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo Tardío**. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.

HADDAD, Sergio (Org). 1-A concepção do Banco Mundial sobre o desenvolvimento e educação. 2- A atuação do Banco Mundial na educação básica. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HADDAD, S.; Graciano, M. **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2007.

HARNECKER, Marta. **Estratégia e tática**. 2ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. **O Enigma do capital e as crises do capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.

_____. **O neoliberalismo: História e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOOD, C. **A public management for all seasons?**. Public Administration: v. 69, n. 1, 1991, p. 3-19.

HUSSON, Michael. **Estado e Mundialização**. In: inprecor – América Latina. Abr, 1994.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J.; GARCIA, W. **Planejamento e Educação no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, v. 21).

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5 ed. rev. e ampl. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LOUREIRO, Isabel. **Rosa Luxemburgo, textos escolhidos** - 1.ed.- São Paulo: Expressão Popular, 2009.

LOWI, Michael. **Ideologia e Ciência Social**. São Paulo: Cortez, 1985.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA. Nalu. **O Regime de Colaboração Intergovernamental**. Em *Questão*, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p. 9–13, 2007.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: estratégia para a ação global e coletiva no ensino**. *Rev. Gestão em Rede*, n.3, Curitiba, nov. 1997.

_____. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores**. Em *Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/FAMILIA/Downloads/2116-2176-1-PB.pdf>. Acesso em 25 out 2016.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUKÁCS. G. **Existencialismo ou marxismo**. Tradução de José Carlos Bruni. São Paulo, Senzala, 1967.

_____. **O marxismo ortodoxo**. In: Lukács. São Paulo, Ática, 1992.

_____. **Per una Ontologia dell'Essere Sociale**. V.II. Trd. di Alberto Scarponi. Roma: Editori Riuniti, 1976-81. (texto traduzido em português por Sérgio Lessa- texto digitado)

Macedo, B. **Projecto educativo de escola: do porquê construí-lo à gênese da construção**. *Inovação*, 4, 1991.pp. 127-139.

MAIA, Rosane de O. M.; MARIN, Rosa E. A. **A arte da resistência de comunidades tradicionais em Barcarena (Pará) face à ordem do progresso industrial** Caxambu-MG. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8883&Itemid=46127 acesso em: 04 jul. 2016.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARX. K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. 5ª. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MARX, Karl. **O Capital**. v. 02. BARBOSA, Regis; KOTHE, Flávio R. (trad.). São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____; ENGELS, F. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MATAS, Carles Ramió. **Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y Cultura Institucional**. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>. Acesso em: 30.set. 2015 .

MEC, Ministério da Educação. **Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, 2004. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em 15.set. 2016.

_____. FNDE. **Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executiva Própria**. 2014. Disponível em http://portal.mec.gov.br/manual_de_orientacao_para_constituicao_de_ue.pdf. Acesso em 09.nov.2016.

MELLO, A. F. de. **Mundialização e política em Gramsci**. São Paulo, Cortez, 1996.

MELO, Marcus André; COSTA, Nilson do Rosário. **A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais**. In REIS, Elisa P.; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; FRY, Peter (org.). Pluralismo, espaço social e pesquisa. São Paulo, Hucitec, 1996, p.153-176.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital**. Campinas: UNICAMP; Boitempo, 2002.

_____. **A Crise Estrutural do Capital**. Trad. Francisco Raul Cornejo [et al.]. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 133.

_____. **A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL Yves. **A análise das Políticas Públicas**. Tradução: Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NAHUM, João Santos. **O uso do território em Barcarena: modernização e ações políticas conservadoras**. – Rio Claro: 2006.

_____. **Usos do território, modernização e ações políticas conservadoras em Barcarena-Pa**. Geosul, Florianópolis, v. 23, n. 45, p 65-84, jan./jun. 2008.

NEGRÃO, J.J. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NETTO, J. P. **Relendo a Teoria Marxista da História**. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). *História e História da Educação: O Debate Teórico Metodológico Atual*. Campinas – SP: Autores Associados, 2000.

OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FÉLIX, Maria Fátima. **Política e gestão na educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

_____. **Avaliando as políticas e gestão da educação básica: marcos regulatórios e perspectivas**. DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Editora Xamã, 2009.

_____. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade. Vol. 36 nº132. Campinas, Jul/set. 2015.**

OLIVEIRA, Romualdo P. de. **O federalismo e sua relação com a educação no Brasil**. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, João Batista Araújo . **O Plano Nacional de Educação e o ajuste fiscal**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/4261656/o-plano-nacional-de-educacao-e-o-ajuste-fiscal>, 2015. Acesso em maio, 2016.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N.; DOURADO, L. F. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação Sala Ambiente Políticas e Gestão na Educação**. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Escola de Gestores da Educação Básica*. 2. Ed. CD 1. MEC, 2008.

OLIVEIRA, Francisco. **Hegemonia às avessas**. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010

ORMOND, Derry; LOFFLER, Elke. **Nova Gerência Pública: o que aproveitar e o que rejeitar? In II Congresso Internacional Da Clad Sobre A Reforma Do Estado E Administração Pública**. Madri, Espanha, 04 a 17 de outubro de 1998. Revista da CLAD, “Reforma e Democracia” n 13, fev. 1999.

_____. **A Nova Gerência Pública**. Revista do Serviço Público, Ano 50, Número 2 Abr-Jun 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirits is transforming the public sector**. New York: Plume, 1993.

PAULANI, Leda. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil**. In: OLIVEIRA, C. BRAGA, R. RIZEK, C. (Org.) **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PARÁ. **LEI COMPLEMENTAR Nº 06/91** de 27 de Fevereiro de 1991. Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus da Rede Pública do Estado do Pará.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. Série: educação em ação São Paulo: Ática, 1997.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Administração Escolar: Introdução Crítica**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Gestão escola, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

_____. **Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro**. Educação & Sociedade: Campinas, v.30, n. 107, p. 125-139, jan./abr. 2009.

_____. **Administração escolar: introdução crítica**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010

_____. **Gestão democrática da educação pública**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREZ, José Roberto Rui. **Por que pesquisar implementar políticas educacionais atualmente**. Educação & Sociedade, v.31, nº 113. Campinas, 2010.1997b.

PERONI, Vera. **Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privada**. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre (orgs.). Políticas educacionais em tempos de redefinição do papel no Estado: implicações para a democratização da educação. Porto Alegre, PPGedu UFRGS: UFPEL, 2011, p.23-41.

_____. **A privatização do público: implicações para a democratização da educação**. In: PERONI, Vera (org). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber, 2013.

_____. **Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional**. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.** Brasília: Liber Livro, 2003.

_____. **Avaliação institucional em tempos de redefinições no papel do Estado.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 25, p. 285-300, 2009.

PIMENTA, Carlos César. **Os Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe. O caso brasileiro.** Texto apresentado no Seminário Eficiência e Transparência nas Aquisições do Setor Público, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 26 e 27 de fevereiro de 1998. In: <http://www.mare.gov.br>. 1998.

PIPITONE, M.A.P. **Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores** [tese]. Campinas: Faculdade de Educação, Unicamp; 1997.

PORTAL MEC. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34366>. Acesso em mai, 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** 2ª. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RIBEIRO, Maria Edilene; CHAVES, Vera L.Jacob. **Políticas e Práticas Educativas: Formação, Gestão e Trabalho Docente.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2015.

ROSSI, A.J; BERNARDI, L.M; UCZAK, L.H. **Relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas.** In: SANTOS, Ana Lúcia f. *Gestão Democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas.* In: GOMES, A.M. (org). *Políticas públicas e gestão da educação.* Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

ROSSI, A.J; BERNARDI, L.M; UCZAK, L.H. **Relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas.** In: PERONI, Vera Maria Vidal (org). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.* Brasília: Liber Livro, 2013.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa** / Helena da Motta Salles. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANO, Hironodu; ABRUCIO, Fernando. **Federalismo e articulação Intergovernamental: os Conselhos de Secretários de Educação.** In: HOCHMAN Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio (Orgs.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro- Ed. FIOCRUZ, 2013.

SANTOS, Ana Lúcia F. **Gestão Democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas.** In: GOMES, A.M. (org). Políticas públicas e gestão da educação. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise Crítica da Política do MEC.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.** Educação e Sociedade, Campinas, vol 28, n.100 – Especial, p. 1231-1255, out.2007.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil: A concepção da subjetividade em Gramsci.** In Educação & Sociedade, ano XX, nº 66, Abril/99.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2007.

SIMIONATO, Ivete. **Estado sociedade civil e espaços públicos: uma análise do “Plano Plurianual” -2004/2007.** In Revista Serviço social e Sociedade – Ano XXVII, n. 88. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Ilse G. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SOARES, M. **Alfabetização no Brasil – O Estado do conhecimento.** Brasília: INEP/MEC, 1989.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política,** Curitiba, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, D.B; FARIA, L.C.M. (2004). **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96.** *Ensaio: Avaliação política pública educacional.* Rio de Janeiro, v.12, n.45, out/dez.

SOUZA, A. R. De. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil.** PUC/SP, 302 p. Tese de Doutorado em Educação (Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). São Paulo, 2007.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Roselane F.; GARCIA, Rosalba M.C. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teóricos e metodológicos para análise de documentos.** *Perspectiva,* Florianópolis, v.23, n.02, p.427-446, jul./dez.2005.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalbra M. Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. **Conversão das “Almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação.** In: BALL, Stephen J.;

MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais**: Questões e dilemas. São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 222-248.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M.C.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. **A educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 2 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

VIRIATO, E. **Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público**. In: Lima, A. B. (org.) Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada. São Paulo: Xamã, 2004. (pp. 39-60)

VOOS, Dulce Mari da Silva. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Contextos e Discursos**. Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas [38]: 43 - 67, janeiro/abril 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

WEBER, Max. **Os três tipos puros de dominação legítima**. In: COHN, Gabriel (org.). Max Weber. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1989.

_____. **Economia e Sociedade**, 2 v. Brasília: UnB, 1999.

WERLE, Flávia O. C. **A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma análise do PDE**. *Revista Educação em Questão*, Natal, v.35, n.21, maio/agosto 2009, p.98-119.

_____. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ANEXO 1

DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL (1º PAR)

ÁREA	INDICADORES
Gestão Democrática	1- Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE) 2- Existência, composição e atuação Do Conselho Municipal De Educação (CME) 3- Composição e atuação do Conselho De Alimentação Escolar – CAE 4- Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos, de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola 5- Critérios para escolha da direção escolar 6- Existência acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE 7- Plano de carreira para o Magistério 8- Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação
Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	9- Existência de atividades no contraturno 10- Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
Comunicação com a Sociedade	11- Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares 12- Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas 13- Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
Suficiência e Estabilidade da Equipe Escolar	14- Quadro de professores e regime de trabalho (quadro de professores e regime de trabalho)
Gestão de Finanças	15- Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB

Fonte: MEC (2009)

ANEXO 2

Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação;
VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;
IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
X - promover a educação infantil; XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3o;
XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

ANEXO 3

TERMO DE COOPERAÇÃO

Ministério da Educação

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 26836 QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC E O MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA REPRESENTADO PELA PREF MUN DE BARCARENA.

A União, por meio do Ministério da Educação - MEC, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.445/0124-52, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Brasília/DF, neste ato representado pelo ministro de Estado Fernando Haddad, e o MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA, representado pela PREF MUN DE BARCARENA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05058458000115, neste ato representada pelo(a) prefeito(a) JOAO CARLOS DOS SANTOS DIAS, residente e domiciliado(a) em Barcarena/PA, CPF nº 33380546291, resolvem celebrar o presente **Termo de Cooperação Técnica**, em conformidade com as peças constantes no Processo nº 23400.002133/2008-79, nos termos do Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA - O presente **Termo de Cooperação Técnica** tem por objeto a conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

Parágrafo único - O MEC designa como unidades executoras do presente **Termo de Cooperação Técnica** o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Secretaria de Educação Especial - SEESP, a Secretaria de Educação a Distância - SEED, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC e a Secretaria de Educação Básica - SEB.

DAS AÇÕES

CLÁUSULA SEGUNDA - A implementação do **Termo de Cooperação Técnica** se dará por intermédio da execução de ações e atividades descritas no Anexo I deste Termo.

Parágrafo único - A execução das ações constantes do Anexo I será de acordo com os quantitativos, estratégias de implementação e cronogramas constantes do Plano de Ações Articuladas, parte integrante deste processo.

DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICÍPES

CLÁUSULA TERCEIRA - Compete conjuntamente aos partícipes:

- a. desenvolver, elaborar e prover apoio técnico aos programas e projetos a serem definidos para a implementação do presente Termo;
- b. disponibilizar materiais e informações técnicas necessárias à implementação dos programas e projetos;
- c. acompanhar, monitorar e avaliar os resultados alcançados nas ações e atividades programadas, visando a otimização e/ou adequação quando necessários;

- d. conduzir todas as atividades com eficiência e dentro de práticas administrativas e técnicas adequadas.

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA QUARTA - O presente **Termo de Cooperação Técnica** vigorará pelo prazo de 04 (quatro) anos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período, podendo ser rescindido por iniciativa de qualquer das partes, mediante aviso prévio de no mínimo 30 (trinta) dias.

DAS ALTERAÇÕES (AJUSTES)

CLÁUSULA QUINTA - O presente **Termo de Cooperação Técnica** poderá ser ajustado (aditivado), sempre que houver acordo para alteração das ações previstas no Plano de Ações Articuladas.

DOS RECURSOS

CLÁUSULA SEXTA - Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução deste **Termo de Cooperação Técnica**. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como serviços de terceiros, pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta de dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes e/ou outros parceiros.

DA RESCISÃO

CLÁUSULA SÉTIMA - A rescisão deste Termo ocorrerá em decorrência do inadimplemento das cláusulas pactuadas, quando a execução das ações e atividades estiver em desacordo com o objeto, e ainda por razões de interesse público.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA OITAVA - A efetividade das ações assumidas pelo MEC/FNDE fica condicionada à disponibilidade orçamentária-financeira, bem como às demais circunstâncias impeditivas ao cumprimento do estabelecido no presente Termo.

DO FORO

CLÁUSULA NONA - Fica eleito o Foro da Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir dúvidas ou litígios decorrentes da interpretação, aplicação ou execução deste Termo, com renúncia expressa de qualquer outro.

E, por estarem de pleno acordo, firmam o presente instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, perante as duas testemunhas abaixo qualificadas.

Brasília-DF, 18 de Abril de 2011.

FERNANDO HADDAD

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

JOAO CARLOS DOS SANTOS DIAS

PREF MUN DE BARCARENA

Testemunhas:

Nome:.....
CPF:.....
R.G:.....
Assinatura:.....

Nome:.....
CPF:.....
R.G:.....
Assinatura:.....

ANEXO 4

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____,
sob o CPF _____, concordo em participar como voluntário (a) do estudo intitulado “O Plano de Ações Articuladas e suas implicações para a Gestão da Rede Municipal de Educação de Barcarena-Pa”, que tem como responsável a aluna de pós-graduação MARIA DAYSE HENRIQUES DE CAMARGO. Sob a orientação da Professora Doutora DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES, do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar as entrevistas com os secretários, técnicos e representantes dos conselhos de educação do município de Barcarena-Pa. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que este estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos serão divulgados assegurando o anonimato e a minha privacidade. A aluna providenciará uma cópia da transcrição da entrevista para meu conhecimento.

Assinatura do Participante

Local e Data

ANEXO 5

ROTEIRO GERAL DE ENTREVISTA

Áreas	QUESTÕES GERAIS
1 - Elaboração do PAR	1. Como foi a elaboração do PAR? 2. Quem participou? 3. Quais as principais dificuldades enfrentadas na elaboração do PAR?
2 - Planejamento do município	4. O PAR tem contribuído na organização da rede de ensino? Em que aspectos? 5. Em que o PAR mais influenciou no município? 6. Antes do PAR o município tinha algum tipo de planejamento geral da rede? 7. Em que o PAR contribuiu no regime de colaboração?
3 - Acompanhamento do PAR	8. Que mecanismos de acompanhamento/avaliação do PAR o município tem adotado? 9. Como era a dinâmica de funcionamento do Comitê Local do PAR? 10. Qual o papel e as contribuições deste Comitê na elaboração e no acompanhamento do PAR? 11. Que aspectos o Comitê destacava como mais importantes na atuação?
4 - Gestão escolar - Conselhos Escolares Projeto Pedagógico Escolha do diretor	12. Como funcionavam os Conselhos nas escolas da rede? 13. Como a Secretaria de Educação orientou e acompanhou a atuação dos Conselhos Escolares? 14. De que forma a Secretaria orientou as escolas para à elaboração dos seus Projetos Pedagógicos? E quais os resultados alcançados? 15. As escolas da rede elaboraram seus PP? 16. Foi feito algum tipo de acompanhamento que se refere à implementação do PP pela Secretaria? 17. Quais os procedimentos e critérios utilizados na escolha do diretor de escola? 18. Quais as características que a Secretaria destacaria como mais relevantes no perfil do diretor de escola na rede de ensino?
6 - Gestão da Rede - Conselho Municipal de Educação (CME)	19. Como era a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação? 20. O CME conhece e acompanha as demandas do PAR para a educação do município? 21. O CME possui autonomia no exercício de suas atribuições? 22. Como se dá a participação dos membros do CME? 23. Que aspectos você destacaria como mais importantes na atuação do Conselho Municipal de Educação?
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	24. Como era a dinâmica de funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar? 25. O CAE conhece e acompanha as demandas do PAR para a educação do município? 26. O CAE possui autonomia no exercício de suas atribuições? 27. Como se dá a participação dos membros do CAE? 28. Que aspectos você destaca como mais importantes na atuação do Conselho de Alimentação Escolar?

Adaptado da Pesquisa Nacional "Avaliação do Plano de Ações Articuladas: Um estudo nos Municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no Período de 2007 A 2012".

ANEXO 6

ROTEIRO DE ENTREVISTA (REPRESENTANTES DOS CONSELHOS-SEGMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL)**IDENTIFICAÇÃO**

NOME: _____

CARGO: _____

INSTITUIÇÃO EM QUE ATUA: _____

1	Fale sobre a sua atuação na rede municipal de Barcarena bem como sua participação em organizações e movimentos da sociedade civil organizada.
2	Você já ouviu falar do Plano de Ações Articuladas implementado desde 2007 no município? Se sua resposta for “sim”, como foi abordado o plano?
3	Você sabe quem participou da elaboração do PAR?
4	Como o Conselho _____ tem acompanhado a implementação do Plano? Houve convocação?
5	Como funcionam os Conselhos nas escolas da rede?
6	Como o SINTEPP acompanha a atuação dos Conselhos?
7	Como é a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação?
8	Como é a dinâmica de funcionamento do Conselho Alimentação Escolar?
9	Quais os procedimentos e critérios utilizados na escolha do diretor de escola?
10	Como foi o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação?
11	A Secretaria estabelece parcerias externas para o desenvolvimento das atividades educacionais?
12	Qual a participação da comunidade escolar na tomada de decisão a respeito da utilização dos espaços escolares?
13	Que atividades são desenvolvidas pela comunidade?
14	Como é a dinâmica de funcionamento do Conselho de controle social do FUNDEB?
15	Qual o papel ou contribuição deste Conselho –FUNDEB- para o controle social e a correta aplicação dos recursos educacionais? E quais as principais dificuldades que ele enfrenta para o seu funcionamento?
16	Antes do PAR o município tinha algum tipo de planejamento geral da rede?
17	Quais as contribuições do PAR para a educação do município e quais os pontos negativos desse Plano?

Fonte: Elaborado pela autora